

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOÃO PAULO FALAVINHA MARCON

A ÁFRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003–2010):
QUAL A SUA IMPORTÂNCIA?

CURITIBA

2014

JOÃO PAULO FALAVINHA MARCON

A ÁFRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003–2010):
QUAL A SUA IMPORTÂNCIA?

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira

CURITIBA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

JOÃO PAULO FALAVINHA MARCON

A ÁFRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003–2010):
QUAL A SUA IMPORTÂNCIA?

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira
Orientador – Departamento de Ciência Política, UFPR

Prof. José Eduardo Leon Szwako
Pesquisador bolsista pelo Programa Nacional de Pós-doutorado – PNPd

Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich
Departamento de Direito Privado, UFPR

Curitiba, 09 de maio de 2014

Dedico este trabalho:

Ao meu amado Pai, Sérgio, *in memoriam*, pelo exímio exemplo de ser humano que foi enquanto esteve presente entre nós, pelos ensinamentos que me foram passados e por sempre ter me incentivado a estudar e me aperfeiçoar constantemente;

À minha amada Mãe, Maria do Carmo, por todo amor, carinho, atenção, paciência, força e apoio dados em todos os dias da minha vida;

Ao meu companheiro, Eric, pelo apoio e incentivo que sempre me foram dados, especialmente nos momentos difíceis, pelo estímulo para perseguir meus objetivos e por compreender a importância desta etapa na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao meu Orientador, Prof. Dr. Aleksandro Eugenio Pereira, por sua conduta irrepreensível e absolutamente admirável enquanto ser humano, professor e excelente guia na elaboração desta Dissertação. Sem o seu conhecimento técnico e constante disponibilidade e boa-disposição em me auxiliar, o objetivo desta pesquisa não teria sido atingido.

Ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Paraná e seu extremamente qualificado corpo docente, que tanto conhecimento me trouxe.

Aos meus colegas e amigos do NEPRI (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais) da Universidade Federal do Paraná, cujas críticas, sugestões, apontamentos e elogios permitiram a evolução deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Feliciano de Sá Guimarães e à Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich, por suas valiosíssimas contribuições quando do período de Qualificação.

A todos os demais Professores e Colegas Cientistas Políticos e Internacionalistas que me auxiliaram a aperfeiçoar esta Dissertação, enquanto ela estava sendo elaborada.

Aos amigos, que entenderam a importância deste momento ímpar na minha vida e que sempre me estimularam a seguir em frente, a fim de realizar meu sonho e concretizar meu objetivo.

E, por fim, mas não menos importante, a Deus e a todas as almas iluminadas que me acompanharam, abençoaram e auxiliaram no caminho percorrido até chegar aqui.

“Todas as vitórias ocultam uma abdicação”.

Simone de Beauvoir

RESUMO

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante os dois mandatos em que esteve empossado no cargo (2003–2010), desenvolveu, juntamente com sua equipe ministerial, os vértices que nortearam sua Política Externa, bem como buscou implementá-los. Dentre os vários objetivos almejados pela diplomacia brasileira, notadamente “presidencial”, incluiu-se realizar maior aproximação com o continente africano, o que ocorreu. Assim, o Brasil estabeleceu parcerias e desenvolveu projetos e estratégias com variados países africanos, entre eles, a África do Sul. Considerando o exposto, o presente trabalho analisou, primeiramente, as características gerais da PEB do Governo Lula; em um segundo momento, estudou-se a importância do continente africano para o referido Governo; e, em uma terceira etapa, focou-se a relevância específica da África do Sul para o Governo Lula. A abordagem metodológica foi, essencialmente, qualitativa, e desenvolvida por meio de análise de conteúdo de discursos, documentos oficiais e históricos selecionados, bem como através da literatura especializada sobre o tema. O problema da presente dissertação consistiu em analisar as razões e motivações da aproximação, durante o Governo Lula, em direção à África do Sul, sendo que, a hipótese que se levantou, *a priori*, e que se buscou demonstrar ao longo do trabalho, é que a justificativa foi para se criar uma parceria estratégica, predominantemente por razões políticas ante a comerciais, a fim de implementar os eixos da Política Externa voltados à busca de maior inserção política mundial do Brasil.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Lula. África do Sul. Multilateralismo. Nova Ordem Mundial.

ABSTRACT

The President Luiz Inácio Lula da Silva, throughout his double presidential terms (2003–2010), developed, alongside his ministerial team, his Foreign Policies goals, as well as worked to implement them. Among the several objectives aimed by the Brazilian Diplomacy, strongly “presidential”, it has been included the one related to promoting more intense relations with the African continent, which has occurred. Therefore, Brazil made partnerships and created projects and strategies with several African countries, such as South Africa. Based on what has been said, the present study analyzed, firstly, the Lula’s Foreign Policies general characteristics; secondly, it has been analyzed the African continent’s importance to Lula’s Government; and, thirdly, the approach focused on the specific relevance of South Africa to Lula’s Government. The methodology used was, essentially, qualitative, by analyzing official and historical speeches and documents’ contents, as well as by reading the specialized literature. The present study’s problem was to search for the reasons and motivations of Lula’s Government approximation to South Africa. The hypothesis, *a priori*, and that has been tried to be proven in this work is that the explanation was that Lula tried to create a strategic partnership, in which would prevail political reasons rather than commercial ones, in order to materialize some goals of his Foreign Policy, particularly the ones aiming to promote a more relevant political global insertion of Brazil.

Key-words: Brazilian Foreign Policy. Lula. South Africa. Multilateralism. New Global Order.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 2 A POLÍTICA EXTERNA DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)..... | 16 |
| 2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PEB (2003-2010)..... | 16 |
| 2.2 A IMPORTÂNCIA DO MULTILATERALISMO..... | 24 |
| 2.3 BREVE APRESENTAÇÃO DOS EIXOS DA PEB DO GOVERNO LULA (2003-2010)..... | 32 |
| 3 RELAÇÕES BRASIL – ÁFRICA (2003-2010)..... | 40 |
| 3.1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO GOVERNO LULA..... | 40 |
| 3.2 A IMPORTÂNCIA DO CONTINENTE AFRICANO NA PEB DO GOVERNO LULA..... | 47 |
| 3.3 IMPORTÂNCIAS PONTUAIS DE TEMAS E REGIÕES AFRICANAS PARA A PEB DO GOVERNO LULA..... | 53 |
| 3.3.1 A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa..... | 53 |
| 3.3.2 Cúpula América do Sul-África (ASA)..... | 56 |
| 3.3.3 Relações Brasil-União Africana..... | 58 |
| 3.3.4 Área de Defesa..... | 59 |
| 3.3.5 Cooperação Esportiva..... | 61 |
| 3.3.6 Parcerias em infraestrutura..... | 62 |
| 3.3.7 Cooperação no setor de saúde..... | 64 |
| 3.3.8 Agricultura..... | 65 |
| 3.3.9 Cooperação no Setor Energético..... | 66 |
| 4 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ÁFRICA DO SUL DURANTE O GOVERNO LULA (2003–2010)..... | 70 |
| 4.1 BREVE APRESENTAÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DO SUL..... | 70 |
| 4.2 AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E ÁFRICA DO SUL..... | 74 |
| 4.3 O ESTABELECIMENTO DE “PARCERIAS ESTRATÉGICAS”..... | 76 |
| 4.4 A POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL ENTRE 2003 E 2010..... | 79 |
| 4.5 A FORMAÇÃO DE “GRUPOS” E “FÓRUNS”..... | 81 |

| | |
|--|------------|
| 4.5.1 O “Fórum de Diálogo IBAS”..... | 84 |
| 4.5.2 O “Grupo BRICS”..... | 89 |
| 4.6 UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS..... | 97 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 102 |
| REFERÊNCIAS..... | 105 |

1 INTRODUÇÃO

Em 1º de janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu seu primeiro mandato no cargo de Presidente da República e, ao longo dos meses subseqüentes, desenvolveu, juntamente com sua equipe ministerial, as diretrizes e estratégias que buscava implementar no decorrer do seu governo. Dentre os vários planejamentos, como não poderia deixar de ser, tratou-se de delinear o conteúdo da política externa a ser adotada.

Em linhas gerais, conforme afirmado diversas vezes pelo Chanceler brasileiro à época da posse do Presidente – Celso Amorim - os vértices da política externa a ser implementada no governo Lula apontavam na direção de que o Brasil, gradativa e consistentemente, deveria assumir papel crescente na esfera internacional, *“projetando uma imagem externa ativa e soberana”*¹ ou, nos próprios termos usados pelo Ministro das Relações Exteriores: *“A política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo”*², o que, destaque-se, restou reiterado no plano elaborado quando da reeleição presidencial (2006), como se mostrará ao longo do trabalho.

Ademais, dever-se-ia buscar um novo quadro de relações multilaterais entre as mais diversas nações, de modo a “dar mais voz” a novas potências que emergiam, bem como celebrar novas parcerias e acordos, e incrementar laços com países considerados “estratégicos” pela diplomacia brasileira – cujo conceito será trazido ao longo da Dissertação - bem como pelo Presidente Lula. Paralelamente, visava-se ao incentivo da “diplomacia presidencial”, fulcrado na concepção de que a ação dos governantes nacionais seria imprescindível para se reorganizar a ordem mundial:

“Nosso Governo conduzirá a aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços para democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais, como a ONU, o FMI, a OMC e o Banco Mundial.”³

¹ *A política externa do governo Lula: dois anos*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>, Acesso em 10/08/2013.

² *Balanco de Política Externa 2003/2010*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>; Acesso em 21/10/2012.

³ Idem

O objetivo precípua de obter maior representatividade e ingerência em assuntos de interesse mundial, por parte do Brasil, continuou a ser destacado no Plano de Governo concernente ao segundo mandato do Presidente Lula, iniciado em 2006, senão vejamos:

Contribuir para a reforma das Nações Unidas e ampliação de seu Conselho de Segurança onde o Brasil reivindica um assento permanente; Manter iniciativas em favor de uma ordem econômica, financeira e comercial mais justa que beneficie países em desenvolvimento e reduza as assimetrias mundiais.⁴

Nos esforços para implementação de sua política externa, o Presidente Lula foi o Chefe de Estado e de Governo que, efetivamente, ao investir na “Cooperação Sul-Sul” (um dos eixos fundamentais da PEB e cujo conceito será trazido ao longo do trabalho), elegou a África como uma de suas prioridades estratégicas, tal qual constava no Plano de Governo (2002): *“O Brasil, como segundo país com maior população negra do mundo, deverá voltar-se para a África, explorando os laços étnicos e culturais existentes e construindo relações econômicas e comerciais”*⁵. Tal meta foi renovada em decorrência da sua reeleição, em 2006: *“Fortalecer as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às relações com os do continente africano, ao mesmo tempo em que se buscará ampliar o acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático.”*⁶

Incluiu-se, ainda, como metas a serem alcançadas ao longo do mandato do Presidente em análise, referentemente à política externa voltada para o continente africano: *“Realizar visita, todo ano, a um conjunto de países africanos”* e *“Propor encontro Mercosul–Comunidade Africana”*⁷. Assim, vê-se o efetivo e exposto interesse, pelo lado do governo federal brasileiro, em estreitar suas relações com aquele continente.

Outro aspecto da política externa “lulista” diz respeito ao interesse em se tornar um ator mais proeminente no cenário mundial, em especial nas Instituições Internacionais representativas das Nações, posto que seus corpos constitutivos (representantes dos Estados-parte) não mais traduzem - no entendimento do Presidente, de sua equipe e de grande parte da literatura sobre o tema - fielmente, a

⁴ Idem

⁵ Idem

⁶ Idem

⁷ Idem

realidade moderna, nem o peso de diversos países, por estar atrelada ao modelo constituído após a Segunda Guerra Mundial, o qual é considerado defasado pela diplomacia brasileira, bem como pela de diversos de seus parceiros. Uma das formas de fazê-lo seria conquistando uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que poderia virar realidade com o apoio de países africanos, pelo peso destes quando das votações para se definirem os novos membros. Assim, iniciando pela África do Sul, o Brasil pode semear o referido suporte, posto que ela também contesta a estrutura de diversas Organizações Internacionais quanto a sua representatividade, legitimidade e eficácia, nos mesmos moldes da postura brasileira. Aqui também se vislumbra uma razão importante para o Brasil engendrar esforços para se aproximar do referido continente, pois pode colher frutos positivos desta pró-atividade, a exemplo do apoio recebido de diversos países africanos quando da candidatura do brasileiro José Graziano da Silva para Direção-Geral da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), para a qual foi eleito⁸.

Um dos caminhos para atingir o fim citado é a formação de “grupos” ou “fóruns”, a exemplo do IBAS/G-3 (concerto formado por Índia, Brasil e África do Sul) e dos BRICS (união entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), os quais têm sido considerados, por grande parte da literatura especializada no assunto, conforme se demonstrará ao longo do trabalho, como imprescindíveis para que o Brasil alcance diversas metas da sua PEB, pois se compreende que o país passa a ter mais força “manifestando-se” em um “bloco” (ou “grupo”) do que de maneira isolada, além dessa atitude coadunar-se com um dos vetores basilares da Política Externa do Presidente Lula: o multilateralismo.

Assim, tomando-se por base essas breves ponderações iniciais, a presente Dissertação focará a análise da importância da África do Sul dentro da política externa brasileira desenvolvida nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). De modo a bem proceder a esta pesquisa, o trabalho está estruturado em três capítulos principais: primeiramente, estudar-se-ão as características gerais da política externa do referido Mandatário; em seguida, dar-se-

⁸ *Why Africa matters to Brazil?*, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/04/26/why-africa-matters-to-brazil/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=10a3c3299d-Weekly+Digest++May+16%2C++2012&utm_medium=email, Acesso em 12/07/2012.

á atenção às partes da PEB especificamente desenvolvidas para o continente africano; sucessivamente, o foco voltar-se-á para a África do Sul (principal objeto); derradeiramente, serão trazidas as considerações finais do trabalho.

A metodologia de pesquisa adotada foi, majoritariamente, qualitativa, por ser a mais apropriada à análise do objeto da presente Dissertação, conforme dispõe MILANI (2012, p. 7): “*Qualitative methods are considered to be better at capturing meaning, process and content, allowing political scientists to contextualize their analysis*”⁹. Constituiu-se pela análise de conteúdo de documentos governamentais oficiais e históricos especificamente selecionados por terem relação direta com o objeto de estudo da presente Dissertação, bem como com temas que lhe são correlatos, tais como: “*Balanço da Política Externa 2003/2010*”, “*Visitas internacionais e nacionais do Ministro Celso Amorim e visitas de Ministros de Negócios Estrangeiros do Brasil 2003/2010*”, “*Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e Chefes de Governo 2003/2010*”, “*Declaração Conjunta da II Cúpula de Chefes de Estado/Governo do BRIC (2010)*”, “*Comunicado Ministerial do BRIC de Ecaterimburgo (2008)*”, “*Declaração de Sanya – Reunião de Líderes dos BRICS (2011)*”, “*Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 2601/10*”, dentre outros, disponíveis em sítios da internet como o do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o da Câmara dos Deputados.

Ademais, a metodologia de estudo também incluiu a leitura de discursos oficiais e históricos escolhidos por haverem sido proferidos pelos atores da Política Externa (Presidente Lula, Ministros Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, dentre outros) durante o interregno analisado (2003-2010) e possuírem relação direta com o recorte objetivo deste trabalho, destarte, fornecendo substrato importante à pesquisa, tais como: “*Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU (2003)*”, “*Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 59ª Assembleia Geral da ONU (2004)*”, “*Discurso do Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, na Abertura da 60ª Assembleia Geral da ONU (2005)*”, “*Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 61ª Assembleia Geral da ONU (2006)*”, “*Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura do Debate-Geral da 62ª Assembleia-Geral das Nações Unidas*

⁹ Métodos qualitativos são considerados melhores para capturar significado, processo e conteúdo, permitindo cientistas políticos a contextualizar suas análises. (tradução livre do autor)

(2007)”, “Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 63ª Assembleia Geral da ONU (2008)”, “Discurso do Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, na Abertura da 65ª Assembleia Geral da ONU (2010)”, todos localizados no sítio do Ministério de Relações Exteriores Brasileiro.

E, por fim, mas não menos importante, a metodologia de pesquisa da presente Dissertação também abrangeu a leitura de livros, artigos, ensaios, dissertações, resenhas, teses e demais publicações produzidas, majoritariamente, pela literatura brasileira especializada no tema deste trabalho, a qual abarcou estudos sobre: Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul, Relações Brasil-África, IBAS, BRICS, elaborada por autores como Maria Regina Soares de Lima, Paulo Fagundes Visentini, Tullo Vigevani, Gabriel Cepaluni, Oliver Stuenkel, Cristina Pecequilo, Amado Cervo, Fernando de Mello Barreto, Gélson Fonseca Júnior, Antônio Carlos Lessa, Clodoaldo Bueno, José Flávio Sombra Saraiva, apenas para citar alguns, a título exemplificativo. Buscaram-se fontes estrangeiras, notadamente sul-africanas concernentes ao tema, todavia, o resultado foi que a produção internacional no estudo deste tópico específico (relações Brasil-África do Sul) ainda é muito incipiente. Não obstante, cumpre mencionar que algumas poucas produções foram encontradas, tais como: Ian Taylor, Chatam House e Daniel Flemes.

A pergunta-problema da presente Dissertação consiste em analisar as razões e motivações da aproximação procedida durante o Governo Lula (2003-2010) em relação à África do Sul, o que se pretende responder no decorrer do trabalho. A hipótese aventada, *a priori*, e que se buscará demonstrar ao longo do trabalho, é que a justificativa foi para se criar uma parceria estratégica, predominantemente por razões políticas ante a comerciais (as quais também foram presentes), a fim de implementar os eixos da Política Externa voltados à busca de maior inserção política mundial do Brasil.

2 A POLÍTICA EXTERNA DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

Conforme explicitado na parte introdutória deste trabalho, iniciar-se-á a apresentação da Dissertação, por meio deste capítulo inicial, trazendo as características gerais atinentes à Política Externa referente aos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, caracterizado pelo interregno entre os anos de 2003 e 2010. Para tanto, será feito uso de análise do conteúdo constante na literatura específica sobre o tema, bem como no conteúdo de documentos históricos e declarações oficiais produzidos pelo governo à época.

O objetivo precípuo deste capítulo é apresentar as características gerais da Política Externa do Governo Lula para, cotejando-as com as demais partes do trabalho, ver se é possível estabelecer conexões entre elas e, ao final, se há enquadramento delas com a aproximação realizada em direção à África do Sul.

2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PEB (2003-2010)

Acerca da importância do instituto da “Política Exterior”, assim posicionaram-se CERVO e BUENO (2010, p. 11):

A política externa correspondeu, nos dois últimos séculos, a um dos instrumentos com que os governos afetaram o destino de seus povos, mantendo a paz ou fazendo a guerra, administrando os conflitos ou a cooperação, estabelecendo resultados de crescimento e desenvolvimento ou de atraso e de dependência.

Ao iniciar seu mandato, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva começou a desenvolver, dentre todas as tarefas inerentes a sua função, juntamente com sua equipe de relações internacionais, notadamente o Itamaraty, o delineamento das diretrizes da Política Externa que se viria implementar durante os quatro anos em que estaria na posição de Presidente. No entendimento de VIGEVANI *et. al.* (2008), além dos representantes governamentais, quem também forma a “vontade” do Estado são as ações de algumas elites e de grupos de interesse. Ademais, o referido autor ainda considera dois elementos como fundamentais quando da

formulação da política externa, quais sejam: autonomia¹⁰ e universalismo, conforme se pode inferir da afirmação que segue (2008):

Na percepção de alguns dos formuladores de política exterior, a idéia de universalismo está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país. Representaria, segundo Lafer (2004), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas, simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar, dilatar os canais de diálogo com o mundo.

(...)

Discutiremos que, numa perspectiva histórica, sendo a autonomia objetivo de qualquer Estado-nação, ela tem características que se adaptam ao longo do tempo. “As expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder” (FONSECA Jr., 1998: 361). O conceito admite diferentes abordagens em função da configuração de um determinado período histórico, bem como das visões de mundo da população e das elites. A idéia de autonomia na segunda metade dos anos 80, e ainda para uma parte do Estado e da sociedade **nos anos 90 e até hoje, significou autonomia frente ao mundo exterior, capacidade de decisão frente aos centros de poder internacional, viabilizando ao Brasil determinar suas escolhas.**

(...)

No caso do Brasil, trata-se de um efetivo padrão de comportamento “baseado na busca de autonomia enquanto princípio fundamental e do desenvolvimento enquanto objetivo central”. (sem grifos no original)

A ideia de universalismo está associada às características geográficas, étnicas e culturais brasileiras. “*Representaria, segundo Lafer (2004; citado em VIGEVANI et. al., 2008, p. 06), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas, simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar, dilatar os canais de diálogo com o mundo*”. Na lição de LESSA¹¹:

(...) a atuação internacional do Brasil tem se caracterizado, desde o fim da II Guerra Mundial, pela construção paulatina do **universalismo**, processo que atingiu seu apogeu na década de setenta, mínima extra de liberdade de manobra, a ser utilizada em momentos críticos. **Conjugada a uma boa dose de habilidade e capacidade de articulação dos interesses que se manifestam nas relações entre as duas nações, a instrumentalização**

¹⁰ Segundo SOARES: a problemática da **autonomia** teve seu apogeu nos anos 1970, e colocou-se, de forma mais clara, nos países do Cone Sul. Ela representou uma ruptura com a visão dependentista, que vigorara nas décadas anteriores. (...) Na Argentina e no Brasil, países caracterizados por uma maior margem de manobras diplomática, comercial e cultural, com relação a Washington, foi onde mais intensamente se discutiu a autonomia nacional; foi nesses dois países que mais avançaram a reflexão e a produção sobre o tema. (...) Na política externa desses dois países, o “autonomismo” foi o paradigma predominante cujo horizonte era a diminuição da dependência dos países diante do poderio norte-americano, sem, no entanto, terem a intenção de confrontar-se com este. SOARES, Maria Susana Arrosa. *Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina*. Disponível em: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/Alas/Maria%20Susana%20A.pdf, Acesso em 10/07/2013.

¹¹ LESSA, Antônio Carlos. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300003, Acesso em 11/07/2013.

do universalismo age para reforçar os ganhos internacionais. Quando foi plenamente atingido, ou melhor, quando teve a sua construção concluída, o **universalismo** passava a proporcionar uma maior complexidade e densidade nas relações com potências ocidentais (EUA, Europa Ocidental e Japão), e **a abertura de novos espaços na África, na Ásia e no Oriente Médio.** (sem grifo no original)

A autonomia, por sua vez, possui características que se adaptariam ao longo do tempo. Para Vigevani *et. al.*, a autonomia nos anos 1990 e diante significaria capacidade de decisão frente aos centros de poder internacional, criando condições para que o Brasil pudesse estabelecer suas próprias escolhas e buscar o desenvolvimento como objetivo principal. Ao ser empossado no cargo, o Presidente Lula referiu que, ao longo do seu mandato

A ação diplomática do Brasil estaria orientada por uma “perspectiva humanista” e seria, antes de tudo, um “instrumento de desenvolvimento nacional”. Por sua vez, ao assumir o Itamaraty, Celso Amorim declarou que o país teria “uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz” e, nesse sentido, buscaria “reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional”. Referiu-se ao desejo de levar “postura de ativismo responsável e confiante no plano das relações externas” e declarou que não fugiria de “um protagonismo engajado”, sempre que fosse necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que inspiravam o país. (...) Resumiu a política externa do governo Lula como sendo “nacional, sem deixar de ser internacionalista” (BARRETO, 2012, p. 17-18).

Segundo CERVO (2008, p. 8): *“A diplomacia compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses”*. A diplomacia do Governo Lula, a partir da Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em Cancún (2003), passou a se posicionar no sentido de que os países ditos “emergentes” (classificação que englobaria o Brasil) deveriam ser partícipes ativos na elaboração das regras internacionais, que tenderiam a se tornar “legítimas e justas” (CERVO e BUENO, 2010, p. 493). De modo a criar uma situação de contrapoder, o Governo Brasileiro, auxiliado pelo Itamaraty, empenhou-se em concretizar tal meta, bem como, paralelamente, formou coalizões ao “Sul” (Hemisfério Sul), diretriz da qual resultou o G-20, como resultado da Conferência.

O propósito de democratizar a globalização agrega traços concretos à política exterior: reforço do papel do Estado como negociador internacional, defesa soberana dos interesses nacionais, inclusive do grande negócio que se globaliza, alianças com países emergentes de idênticos objetivos, a começar pelos da América do Sul, diálogo cooperativo e não mais

subserviente com os países avançados (CERVO e BUENO, 2010, p. 493-494).

Ao analisar as características da Política Externa do Governo Lula, CERVO (2008, p. 27-31), destaca:

- 1) Autonomia, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias;
- 2) Juridicismo: materializado pelo respeito e cumprimento ao Direito Internacional, aos compromissos jurídicos assumidos internacionalmente, por exemplo, pela celebração de tratados, convenções e protocolos;
- 3) Multilateralismo Normativo: valorização do ordenamento multilateral e das Organizações Multilaterais;
- 4) Ação Externa Cooperativa e Não-Confrontacionista;
- 5) Parcerias Estratégicas: expressão esta definida pelo próprio autor como significando *“aquele Estado, bloco ou coalizão capaz de aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e da tecnologia”*;
- 6) Realismo e Pragmatismo;
- 7) Cordialidade oficial no trato com os vizinhos;
- 8) Desenvolvimento como vetor;
- 9) Independência de Inserção Internacional: *“pressupõe visão própria de mundo, autonomia do processo decisório e formulação própria de política exterior”*.

Uma das orientações da PEB do Governo Lula dizia respeito a se tentar alterar a tradicional preponderância dada por governos anteriores recentes às relações denominadas “Norte-Sul”, focando, agora, o eixo “Sul-Sul”. Ressalte-se que isso não significava, absolutamente, “abrir mão” completamente dos antigos relacionamentos verticais (Hemisfério Norte e Hemisfério Sul). A nova estratégia consistia em ampliar o rol de parcerias, aproximando-se de países com os quais o Brasil teria afinidades e potencialidades ainda não plenamente exploradas e que, por razões geográficas, localizam-se na parte Sul do globo, a exemplo de nações latino-americanas e da África. Tal medida restou denominada de “Cooperação Sul-Sul”. Ademais, de modo a justificar tal medida, trazem-se as palavras de LIMA (2005, p. 24):

Conjugar o crescimento auto-sustentado com o atendimento das demandas sociais reprimidas é a difícil equação que o atual governo (Lula) tenta solucionar. A Cooperação Sul-Sul é concebida no atual governo como um dos instrumentos no equacionamento deste desafio.

Historicamente, um dos principais vetores de inserção internacional do Brasil, haja vista sua localização geográfica no Hemisfério Ocidental, era o alinhamento direto aos Estados Unidos da América, apesar de todas as diferenças existentes entre eles, bem como a questionabilidade quanto às vantagens auferidas pelo país latino-americano com essa escolha. Isso resta claro na própria afirmação do Presidente Lula:

Além de aprofundar as relações já muito relevantes com nossos tradicionais parceiros da América do Norte e da Europa, **buscamos ampliar e diversificar nossa presença internacional.** (sem grifos no original)
 Nas parcerias com a China e com a Rússia, estamos descobrindo novas complementaridades. Somos, com muito orgulho, o país com a segunda maior população negra do mundo. Em novembro, deverei visitar cinco países da África Austral, para dinamizar nossa cooperação econômica, política, social e cultural¹².

Ademais, trazendo a visão de LIMA (2005, p. 4):

Por outro lado, o Brasil tem se deparado com um contexto geopolítico regional estável, uma vez que já no final do século XIX e início do XX, havia resolvido a seu favor praticamente todos os conflitos territoriais com seus vizinhos, a ponto de se autodenominar um “país geopoliticamente satisfeito”. Em certo sentido e ao contrário de seus vizinhos, o processo de construção do Estado brasileiro foi realizado antes, pelo recurso à negociação diplomática do que pela guerra. Finalmente, desde a segunda metade do século XX, o Brasil ocupa uma posição econômica dominante com os demais países sul-americanos.

Há autores na Literatura que desacreditam o fenômeno cooperativo na seara das Relações Internacionais, notadamente alguns teóricos do Neorealismo¹³, a exemplo de Waltz, que vislumbra diversas justificativas para a sua não consecução. De outro lado, SANTOS (2012, p. 115) ressalta haver teóricos que vêem vantagens e possibilidades tangíveis advindas do movimento cooperativo entre-Estados, tal como Keohane, o qual destaca a afinidade de interesses mútuos entre os países, o que seria, assim, um facilitador integracionista.

¹² Em 23/09/2003, por ocasião da Abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva/?searchterm=discurso%20do%20presidente%20lula%20assembleia%20geral>, Acesso em 11/07/2013.

¹³ Segundo a teoria neorrealista de Waltz, uma característica fundamental das relações internacionais é a estrutura descentralizada da anarquia entre os Estados, que são parecidos em todos os aspectos funcionais – isto é, apesar de diferentes culturas, ideologias, constituições, burocracias, todos realizam as mesmas tarefas básicas, como cobrar impostos e conduzir a política externa. Sendo assim, a diferença significativa entre os países é somente com relação às suas capacidades, que são bastante variadas. (JACKSON e SORENSEN, 2007, p. 124)

A postura do governo brasileiro, com o Presidente Lula, alinhava-se ao entendimento da segunda corrente (a da cooperação), que percebe a Cooperação Sul-Sul como um movimento inter-Estados fulcrado na horizontalidade, ou seja, a despeito das diferenças entre seus membros, nasceria da vontade autônoma e livre deles, baseando-se no consenso e na equidade. Assim, os benefícios advindos do processo colaborativo deveriam ser repartidos, igualmente, entre os envolvidos e, referentemente à distribuição de custos, as quotas-partes respectivas deveriam ser relativamente proporcionais às suas possibilidades materiais e financeiras.

Ao lado das noções acima, é importante ressaltar que, internacionalmente, países podem ser pensados como representantes de dois perfis particulares, tomando-se por base duas identidades distintas, como ensina LIMA (2005, p. 1): o primeiro grupo, referindo-se à política, poderia ser intitulado de *system-affecting state*, o qual se constituiria pelas nações que, quando comparadas às grandes potências, dispõem de recursos e capacidades limitadas, todavia, com posição internacional assertiva, valorizadora dos foros e espaços (arenas) multilaterais, bem como da ação concatenada entre países similares, exercendo, conseqüentemente, alguma meta de poder e influenciando os resultados internacionais. Nessa hipótese, particularmente quando o consenso é necessário para tomada de decisões ou em que prevalece o princípio de igualdade de participação, os países pertencentes a este grupo acabam por se constituir em interlocutores relevantes, especialmente enquanto mediadores de “pequenos” e “grandes”.

O segundo perfil, por sua vez, relacionando-se à economia global, denomina-se de “grande mercado emergente”, nos termos cunhados pelo *US Trade Representative* (LIMA, 2005, p. 2) e diz respeito

Aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. Índia, Indonésia, **África do Sul**, Coreia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina, **Brasil** e México foram definidas como pertencentes a esta categoria (Sennes, 2001: 64). Nesta identidade, credibilidade e estabilidade macroeconômica são duas moedas de grande valor no mundo globalizado e as iniciativas internacionais são pensadas como mecanismos para “encapsular” (*lock in*) as reformas domésticas. (sem grifos no original)

O Brasil, conforme expõe LIMA (2005, p. 3), nos idos dos anos 1960 e 1970 teria se caracterizado como pertencente ao primeiro grupo. Já em 2005, época da publicação da obra da referida autora, ou seja, dois anos após o início do Governo Lula, o país buscaria conciliar as duas identidades. Ademais, a perseguição

brasileira por maior representação internacional traduz o entendimento da diplomacia nacional de que, no século XXI, o que se desenrola nos grandes países em desenvolvimento, dentre os quais se inclui o Brasil (e, também, a China e a Índia), impacta, crescentemente, no espaço internacional.

A aspiração pelo reconhecimento internacional foi perseguida por via de uma presença ativa nos fóruns multilaterais desde a segunda metade do século XIX, quando surgiram os primeiros esforços de coordenação multilateral e, posteriormente, na constituição da Liga das Nações, em que o Brasil empenhou-se em conseguir obter um assento permanente na organização (Garcia, 2000). Como ocorreu naquele momento e nos anos seguintes, o Brasil apresentou-se como mediador entre as grandes potências e as demais, posicionando-se na defesa dos direitos das potências menores e, simultaneamente, aspirando conquistar o *status* equivalente ao das grandes potências. (LIMA, 2005, p.8)

Nessa linha, com o término do Regime Ditatorial Militar Brasileiro e da Guerra Fria, as elites brasileiras (incluído o Governo Federal) passaram a reconsiderar a idéia de se pleitear papéis mais relevantes e influentes na seara internacional, reconfigurando-a, notadamente por meio de reformas em instituições mundiais (LIMA, 2005, p. 8), como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, dentre outras.

O que estes e outros estudos sobre a opinião das elites revelam é que esta aspiração é constitutiva da própria identidade nacional, já que a percepção que as elites têm da identidade nacional constitui o substrato conceitual de sua projeção externa, “pautada principlamente no **desejo de exercer um papel protagônico**. Um território de proporções continentais, com dez vizinhos contíguos, grande população, uma economia diversificada e notável uniformidade cultural e linguística são os diferenciais que conformam este sentimento de identidade, bem como essa expectativa de liderança”. (sem grifos no original)

A afirmação supra encontra congruência com as palavras do Ministro de Relações Exteriores Brasileiros à época, Celso Amorim:

Temos que levar [...] postura de ativismo responsável e confiante ao plano da relações externas.

Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram (BARRETO, 2012, p. 15).

Direcionando a discussão para o trato da definição de estratégias concretas de inserção internacional, as elites brasileiras dividem-se em duas vertentes de política externa, quais sejam: primeiramente, buscar-se-ia **credibilidade**. Esta corrente considera a globalização como o principal parâmetro para ações externas. Porém, o usufruto de seus benefícios só seria possível mediante reestruturações internas expansionistas da economia de mercado e fomentadoras da concorrência internacional, porquanto o país não possuiria

“excedentes de poder” (LIMA, 2005, p. 11) e, desse modo, a única alternativa para barrar condutas unilaterais estatais (muitas vezes, arbitrárias e contra a harmonia do sistema) seria por meio do fortalecimento de mecanismos multilaterais. Nessa esteira, a autonomia do país seria dependente da sua capacidade de cooperação para criação de normas e instituições internacionais e, para tanto, restaria imperioso o ajuste dos compromissos externos do país as suas reais capacidades e possibilidades. Feito isso, a credibilidade e a confiabilidade internacionais seriam diretamente proporcionais à vinculação da política externa à política econômica interna.

A corrente anagônica, por seu turno, poderia ser denominada de autonomista e se caracteriza pela simbiose entre a meta de projeção internacional e a manutenção do maior grau de liberdade e de flexibilidade da política exterior.

Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. (LIMA, 2005, p. 11)

Segundo tal concepção, a inserção de países deveria ser perseguida por meio de coordenação com nações possuidoras de interesses afins e que estivessem dispostas a resisitir aos mandos e desmandos das “potências dominantes”, trazendo, destarte, uma crítica à corrente antagônica no que respeita à insuficiência de poder e a postura defensiva. Segundo LIMA (2005, p. 11), alguns adeptos da posição autonomista preocupar-se-iam com o fato de o Brasil não possuir “*elementos de dissuasão militar*”, tampouco poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, os quais poderiam servir de base positiva quando de eventuais negociações com países ditos “mais poderosos”.

Considerando que o período sob análise nesta dissertação corresponde ao do Governo encabeçado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, focar-se-ão as características atinentes a ele. Nesse sentido, este relativizou o entendimento outrora tradicional e reiterado da supremacia econômica dos Estados Unidos da América em decorrência da criação do euro (na União Européia), que acabou por enfraquecer o poder do dólar-americano. Conseqüentemente, havendo “abalos” no poderio dominante, abrir-se-iam brechas para competitividades por outros países, criando, assim, espaço propício à germinação e eclosão de um movimento contra-

hegemônico com bases na Europa, incluindo-se Rússia, Ásia, China e Índia como contrapesos à intervenção estadunidense na região (LIMA, 2005, p. 13).

Mas, como observa Henrique Altemani de Oliveira (2010, p. 89), a Cooperação Sul-Sul de agora não tem o mesmo significado que no período da Guerra Fria. Hoje é seletiva e hierárquica, envolvendo países emergentes que não desejam mais mudanças estruturais na ordem internacional, mas readequação das regras para possibilitar a realização de seus interesses.

Logo, o antigo e arraigado postulado que ovacionava a unipolaridade como única e melhor maneira de se organizar a posição dos países nas relações internacionais passa a deixar de se legitimar posto que, os que há tempos se colocavam em posição de superioridade e que não desejavam dispor de seu “eterno imperialismo” (a exemplo dos Estados Unidos da América e União Europeia) passam a sofrer ações de Estados perseguidores de um *status* contra-hegemônico. Nesse contexto, por intermédio do multilateralismo - a atuação de diversas nações nos mais diversos fóruns, notadamente políticos, constitui-se em elemento salutar para enfraquecer a tradicional primazia norte-americana, bem como seus atos unilaterais, cuja ocorrência seria certa e inevitável ante a inexistência de opositores.

Nesse contexto, tal atuação constitui-se em elemento salutar à realização dos interesses estratégicos do Brasil. Assim, o interesse brasileiro nas arenas multilaterais se renova, marcando uma característica perene da política externa brasileira desde o final do século XIX (cf. LIMA, 2005, p. 13). Por essa razão, o Brasil esteve diretamente interessado no andamento do debate sobre a reforma das principais instituições internacionais, o que materializaria o multilateralismo, fortemente destacado na Política Externa do Governo Lula e que, doravante, passa-se a analisar com maior acuidade.

2.2 A IMPORTÂNCIA DO MULTILATERALISMO

O forte destaque dado ao multilateralismo, como contraponto à “hegemonia” de algumas poucas nações, na Política Externa do Presidente Lula, pode ser inferido das seguintes palavras que foram por ele proferidas:

Percebo nos meus interlocutores forte preocupação com a defesa e o fortalecimento do **multilateralismo**.

O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das Nações. Toda Nação comprometida com a democracia, no plano interno, deve zelar para que,

também **no plano externo**, os processos decisórios sejam transparentes, legítimos, representativos.

As tragédias do Iraque e do Oriente Médio só encontrarão solução num quadro **multilateral**, em que a ONU tenha um papel central¹⁴. (sem grifos no original)

Nesta linha, assim manifestou-se CERVO (2008, p. 56-57):

Nas negociações multilaterais, a global e a regional, verifica-se, com efeito, o embate entre as estruturas hegemônicas do velho capitalismo que agiam para perpetuar interesses de potências acostumadas a definir as regras do ordenamento global em seu proveito desde a criação do GATT no imediato pós-guerra até Cancun, por um lado e, por outro, **a disposição do Brasil em envolver-se nas relações internacionais como agente à part entière, ao lado de países emergentes, como África do Sul, Índia e China.** (...) Ou as regras da governança seriam válidas e produziriam efeitos benéficos para todos os países que integravam a economia de mercado da era da globalização ou deixariam de reger o ordenamento das relações internacionais. **Essa visão estratégica equivale ao eixo de ação da diplomacia de Lula.** (sem grifos no original)

Consoante à posição acima, ao longo do Governo Lula, foram criadas quatro delegações junto a Organismos Internacionais: Genebra (Organização Mundial do Comércio), Lisboa (Comunidade de Países de Língua Portuguesa), Montreal (Organização da Aviação Civil Internacional) e Viena (Agência Internacional de Energia Atômica). CERVO (2009, p. 4-5) apresenta o seguinte conceito de multilateralismo:

[O multilateralismo] é um conjunto de princípios e normas negociadas no seio de organizações internacionais para reger determinado aspecto das relações internacionais, em âmbito global, regional ou temático. Quando as normas se aplicam a este ou àquele aspecto das relações internacionais, por meio de convenções, acordos, protocolos e outros atos de direito internacional, constituem o respectivo regime. O conjunto de regimes, por sua vez, cria uma determinada ordem internacional, que evita a anarquia e a prevalência do unilateralismo dos Estados. A ONU, a maior de todas as organizações internacionais, estende sua ação sobre todos os temas, mesmo o comercial e o financeiro, de responsabilidade jurídica da OMC. A paz e a cooperação entre os povos motivam a ação da ONU.

Uma ordem multilateral é mais equilibrada, visto que a anarquia, ausência de ordem, abre espaço para a afirmação da vontade dos mais fortes, que freqüentemente também se impõem nos acordos bilaterais. **As negociações multilaterais fazem emergir os interesses de todas as nações envolvidas que buscam, em princípio, estabelecer uma equalização dos mesmos.** (sem grifos no original)

Dispondo acerca da atuação política Multilateral e Plurilateral Lulista, assim escreveu BARRETO (2012, p. 464):

¹⁴ Em 23/09/2003, por ocasião da Abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva/?searchterm=discurso%20do%20presidente%20lula%20assembl%C3%A9ia%20geral>, Acesso em 11/07/2013.

A atuação multilateral brasileira se daria com ênfase na atuação na ONU e, em muito menor escala, na OEA, exceto quando do tratamento de questões tópicas (como por exemplo a crise em Honduras) ou no caso de direitos humanos. Teriam relevância os novos foros plurilaterais criados no período, sobretudo o IBAS e o BRICS.

O Brasil, além de continuar a ser membro de diversos foros plurilaterais já existentes, a exemplo do Grupo do Rio, Comunidade de Países de Língua Portuguesa, Comunidade Ibero-Americana, teve papel fundamental na criação de novos, tais como: IBAS, BRICS e ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes), ressalte-se, *“todos compostos exclusivamente de países em desenvolvimento”* (BARRETO, 2012, p. 511).

Destaque-se, ademais, as palavras de MENDONÇA JÚNIOR (2013, p. 21):

Hoje, vivemos em um mundo multipolar, onde impera o consenso de que **a única forma legítima de intervenção na ordem internacional deve residir no recurso ao multilateralismo**. Há um entendimento tácito segundo o qual decisões precisam ser concertadas entre as nações. Como potência emergente, o Brasil vem sendo instado a ter participação cada vez mais ativa neste cenário. Seu papel nos assuntos internacionais vem crescendo e deverá continuar a crescer enormemente em importância no futuro próximo. (sem grifo no original)

CERVO e BUENO (2010, p. 496) destacam que a Política Externa Brasileira do Governo Lula funcionou por meio do “multilateralismo da reciprocidade”, enfatizando a seguinte frase do Presidente emitida em Davos (26/01/2003): “Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade”. Contudo, frisam que esta (reciprocidade) não se restringiria ao comércio internacional, mas espalhar-se-ia por todas as esferas da ordem internacional: política, economia, comércio, segurança, questões ambientais, saúde e direitos humanos etc.. E ela seria constatada na exata medida em que as normas da ordem multilateral produzissem benefícios a todas as nações, indistintamente. “E sem essas regras a ordem internacional fica à mercê dos mais fortes, como revelam desde 1945 as discussões no seio do Gatt-OMC e da ONU, os dois pilares do multilateralismo”.

A Diplomacia Brasileira do Governo Lula desenvolveu o conceito de “multilateralismo da reciprocidade” com base em questões comerciais e de segurança, porém, como já afirmado, ampliou sua aplicação aos mais diversos domínios das relações internacionais, especialmente o político, conforme ensinam CERVO e BUENO (2010, p. 497):

O conceito envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras a fim de garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros.

Acerca da relevância atribuída ao multilateralismo pelo Brasil, assim afirmam VIGEVANI *et. al.* (2008): *“Desse modo, é possível no quadro de um subsistema de poder alcançar maior autonomia e, ao mesmo tempo, reforçar com a ação multilateral a própria voz no sistema universal.”* (sem grifos no original)

Ainda, de modo a reforçar o valor dado ao multilateralismo como diretriz da política exterior brasileira de Lula, cabe a afirmação de LIMA (2005, p. 20):

Por outro lado, a novidade para o Brasil, na negociação de Doha é ser um *demandeur* na questão agrícola em função da alta competitividade das exportações agrícolas brasileiras, além da manutenção de sua agenda negociadora tradicional, centrada no acesso a mercados e fortalecimento das normas multilaterais.

Tratando das diretrizes de política externa do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e, objeto de estudo no presente capítulo, LIMA (2005, p. 15) traz as seguintes afirmações:

As preocupações brasileiras com relação à agenda da reforma [do Conselho de Segurança] concentram-se em torno de três grandes eixos que, de resto, refletem posturas tradicionais brasileiras: **o reforço dos princípios multilaterais**, em particular nos casos de autorização do uso dos instrumentos coercitivos, previstos no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas; soluções inovadoras que possam restabelecer a fronteira conceitual e operacional entre os mecanismos de manutenção da paz e os de *peace enforcing*; e reforma da estrutura decisória do Conselho¹⁵ de modo a dotá-lo de representatividade e legitimidade na nova ordem pós-Guerra Fria. (sem grifos no original)

A primazia do multilateralismo, pelo governo Lula, traduz o entendimento deste que o Brasil teria a função nata – com base no estudo de seu histórico – de atuar como mediador entre os países considerados “fortes” e os “fracos”, contribuindo, deste modo, para a estabilidade internacional por meio do uso da diplomacia parlamentar e não da força e/ou coerção. Nessa linha, a distinção entre as duas opções (guerra ou paz), com eleição da segunda pelo governo Lula, traduz três fulcros norteadores da sua política exterior, quais sejam: a defesa do princípio da não-intervenção, do preceito da solução pacífica de controvérsias e das raízes econômicas das questões de segurança (LIMA, 2005, p. 16).

¹⁵ “Nas palavras do embaixador Celso Amorim, a ‘proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional’”. (LIMA, 2005, p. 16)

Outro vetor muito claro constante na Política Externa do Presidente sob análise diz respeito à alegação de necessidade da reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (bem como de outras Instituições Internacionais), trazendo, via de consequência, mais democratização ao processo decisório daquele órgão, o que só seria concretizável via multilateralismo, ou seja, com a participação de um maior número de Estados-Membros, conforme se pode inferir de suas próprias palavras:

A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação.

É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua composição, em especial no que se refere aos membros permanentes, não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada a quase 60 anos.

Não podemos ignorar as mudanças que se processaram no mundo, sobretudo a emergência de países em desenvolvimento como atores importantes no cenário internacional; muitas vezes exercendo papel crucial na busca de soluções pacíficas e equilibradas para os conflitos. **O Brasil está pronto a dar a sua contribuição**¹⁶. (sem grifos no original)

Tal pleito brasileiro teve seu marco inicial em 1994, quando o então Chanceler Celso Amorim expôs, oficialmente, este desejo (LIMA, 2005, p. 16), por ocasião do lançamento do projeto de reforma do Conselho, naquele momento. A razão seria o entendimento, por parte do Governo Lula, de que o órgão deveria ser ampliado, haja vista a necessidade de sua adequação à nova realidade Pós-Guerra Fria, de modo a dotá-lo de maior e melhor representatividade política, legitimidade e, conseqüentemente, eficácia (LIMA, 2005, p. 16).

Merece atenção especial, relativamente ao tópico acima, o seguinte trecho do artigo do Chanceler Amorim¹⁷:

Nos últimos meses, houve nítido progresso nas discussões sobre o assunto, e **emerge uma maioria de países favoráveis a uma reforma do Conselho de Segurança que inclua países desenvolvidos e em desenvolvimento como novos membros permanentes**. Fator importante para essa aceleração foi, sem dúvida, a união de Brasil, Índia, Alemanha e

¹⁶ Em 23/09/2003, por ocasião da Abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva/?searchterm=discurso%20do%20presidente%20lula%20assembl%C3%A9ia%20geral>, Acesso em 11/07/2013.

¹⁷ *A política externa do governo Lula: dois anos* - Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na Revista Plenarium, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>; Acesso em 07/08/2013.

Japão (o grupo conhecido como G-4) para a coordenação de posições e apoio mútuo às respectivas candidaturas a um assento permanente no Conselho. **Países africanos terão naturalmente que ser incluídos.**

(...)

O Brasil deseja um Conselho de Segurança ampliado, no qual possamos defender um enfoque da segurança com base nos vínculos entre paz, desenvolvimento e justiça social. **Um Conselho mais representativo, legítimo e eficaz poderá, também, dar um impulso renovado ao tratamento mais equilibrado das questões que maior impacto têm sobre a paz e a segurança internacional**, entre elas a do Oriente Médio e, particularmente, as chamadas novas ameaças: terrorismo, tráfico de armas e de drogas, proliferação de armas de destruição em massa. (sem grifos no original)

Acerca deste ponto, assim manifestou-se CERVO (2008, p. 112):

Ser parte das estruturas hegemônicas do capitalismo e atuar na conformação das regras por meio da negociação multilateral corresponde à filosofia política do multilateralismo brasileiro pós-neoliberal. Seu objetivo consiste em distribuir responsabilidades entre as nações com o fim de estabelecer a reciprocidade real na distribuição dos benefícios da globalização, tanto na esfera comercial, quanto financeira, política e geopolítica.

Esse ponto foi incluído no rol das prioridades do mencionado governo. E um dos meios percebidos pelo governo brasileiro para atingir este fim seria a articulação de parcerias com outras Nações, que compartilhassem deste entendimento – multilateralismo - a exemplo de Índia e África do Sul - cuja tríade recebeu a sigla IBAS (concerto entre Índia, Brasil e África do Sul).

A razão da priorização do Fórum de Diálogo IBAS – o qual será tratado com mais acuidade no terceiro capítulo desta dissertação - nas diretrizes da política externa do Presidente Lula, como anteriormente dito, resta nas diversas semelhanças entre os países que integram esse Fórum, tais como: todos poderiam ser classificados como membros semiperiféricos do sistema econômico mundial; regionalmente, possuem relevante destaque; são ricos em recursos naturais e minérios; possuem “*nível razoável de industrialização*”; e são habitados por populações multiétnicas. Especificamente no caso brasileiro, a importância do grupo não se restringe à cooperação multilateral, tão somente, nos méritos de paz e segurança, mas, também, visa ao comércio e ao desenvolvimento, bem como à construção de vínculos políticos e econômicos fortes (LIMA, 2005, p. 22).

É importante destacar uma expressão que foi por ele utilizada neste setor, quando da criação do G-20¹⁸, e que, revela a importância atribuída ao

¹⁸ Composto por 23 países de três continentes (**África do Sul**, Argentina, Bolívia, **Brasil**, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue), o agrupamento representa 60% da população

multilateralismo, bem como denota seu entendimento de que, por meio dele, a ordem internacional hodierna deve ser alterada, qual seja: “*nova geografia mundial*”. Seu conteúdo traduz a ideia de que

O governo brasileiro não apenas destacou positivamente o movimento da política externa, em coordenação com outros países do Sul, na direção do exercício de um metapoder nas questões multilaterais de comércio, como sinalizou a novidade da cooperação Sul-Sul no contexto da globalização dos mercados e do pós Guerra Fria. A novidade fica por conta da dimensão do comércio e dos interesses concretos dos países envolvidos. Afinal, o objetivo do G-20 é a liberalização do comércio agrícola, de modo a destravar as negociações de Doha, em curso. Em certo sentido, a expressão condensa os dois papéis internacionais reservados aos países intermediários: o de *system-affecting* e o de “grande mercado emergente”. (LIMA, 2005, p. 30).

A respeito da importância do G-20, assim manifestou-se o Chanceler Celso Amorim por ocasião da palestra intitulada “*Por uma Nova Arquitetura Internacional*”¹⁹, proferida, como convidado de honra, no Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, em Lisboa (05/01/2009):

Hoje está claro que o G-8²⁰ é um anacronismo. O papel do G-20 financeiro cresceu. O Grupo responde por 85% do PIB mundial e ganhou projeção em nível de Chefes de Estado e de Governo. O Brasil, como Presidente do G-20 financeiro em 2008, sediou em São Paulo um encontro de Ministros da Fazenda e Presidentes de Bancos Centrais.

(...)

Chegou a hora de reformar o sistema econômico internacional, aumentando a capacidade de supervisão e regulação dos mercados financeiros.

(...)

Mas é também indispensável reformar o FMI e o Banco Mundial. É preciso que as instituições de Bretton Woods estejam comprometidas a fundo com o desenvolvimento, com maior representação e poder de voto para os países emergentes. Tome-se o caso dos BRICs. Brasil, Rússia, Índia e China representam 20% da superfície terrestre e quase metade da população mundial. Suas economias somadas equivalem a 15% do PIB mundial. São também os países que mais têm crescido entre as grandes economias. As instâncias internacionais não podem ignorar essa realidade sob o risco de se tornarem obsoletas. **Os países em desenvolvimento querem participar e influir nas decisões.** (sem grifos no original)

rural, 21% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais. O G-20 atua como coalizão de países em desenvolvimento que defendem o cumprimento, de forma ambiciosa, dos três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha, quais sejam, acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção). Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial>; Acesso em 15/08/2013.

¹⁹ Palestra do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal – Lisboa, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/palestra-do-ministro-das-relacoes-exteriores-do>; Acesso em 15/08/2013.

²⁰ Grupo que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo e que se consideram nações democráticas (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá) mais a Rússia.

Todavia, insta reforçar, como já dito no início deste capítulo, que a estratégia adotada pelo governo Lula de Cooperação Sul-Sul, de forma alguma, visou a abdicar, de modo absoluto, das tradicionais e históricas relações com os EUA e a União Européia, mas se constituiu em uma alternativa para o Brasil ampliar as possibilidades e potencialidades de relações do país com o mundo, especialmente no setor comercial, o qual se liga, indissociavelmente, à questão política como, por exemplo, questões voltadas a desenvolvimento, seja ele doméstico ou internacional.

Para VIGEVANI e CEPALUNI (2007, p. 275), no entanto, ficam explícitas as iniciativas do governo Lula na busca de coordenação política com países emergentes, especialmente a Índia, a África do Sul, a China e a Rússia. Com China e Rússia, o Brasil buscou ampliar intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares. Lula aceitou considerar a China como economia de mercado. Os autores sustentam que não houve uma ruptura significativa no governo Lula com paradigmas históricos da PEB. Inclusive algumas iniciativas seriam desdobramentos e reforços de ações iniciadas nos governos Fernando Henrique Cardoso. Houve, segundo eles, uma mudança significativa nas ênfases concedidas a certas opções abertas nesses governos. Para os autores, ambos os governos seriam representantes de tradições diplomáticas distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando obter resultados distintos no que se refere à PEB, mas sempre perseguindo um objetivo recorrente da nossa política externa: “desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 275).

Doravante, serão apresentados de forma sucinta, os vértices principais da Política Externa do Governo Lula, fundamentais para a compreensão das ações que foram tomadas no decorrer dos seus mandatos.

2.3 BREVE APRESENTAÇÃO DOS EIXOS DA PEB DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Ainda na linha de estudo das vertentes relativas à Política Externa nos dois mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro elaborou um documento denominado “*Balanco de Política Externa 2003/2010*” do período e que se encontra disponível no seu respectivo sítio na internet²¹. Da análise do referido trabalho, verifica-se um tópico intitulado

Eixo IV – INSERÇÃO NO CENÁRIO MUNDIAL E SOBERANIA. TEMA – Política Externa. 1) América do Sul, Central e Caribe. 2) América do Norte, Europa, África, Oriente Médio, Ásia e Oceania. 3) Governança Global e Temas Multilaterais. 4) Negociações Comerciais. 5) Comunidades Brasileiras no Exterior. 6) Cooperação Internacional, Segurança Alimentar e Assistência Humanitária. 7) Promoção Comercial e Promoção Cultural. (BALANÇO, 2012, p. 01)

Na esteira do estudo procedido pelo MRE, resta claro vislumbrar alguns desafios que seriam enfrentados pelo Governo Lula, bem como vários compromissos por ele assumidos. Relativamente às características do Programa de Governo do Primeiro Mandato (iniciado em 2003), destacou-se a relevância da política externa enquanto instrumento fundamental de implementação de um projeto de desenvolvimento nacional “alternativo”, tornando o país menos vulnerável às instabilidades na seara internacional, especialmente no que tange aos mercados financeiros (a exemplo dos recentes acontecimentos de “quebra de bancos” norte-americanos, ocorrida em 2008). A percepção, à época, era de que “*A política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo*” (BALANÇO, 2012, p. 3).

No artigo supracitado, VIGEVANI e CEPALUNI sustentam que Lula procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Lula teria utilizado uma estratégia de “autonomia pela diversificação”, “enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 282-283). Na sequência, os autores definem o que seria a “autonomia pela diversificação”. Em

²¹ *Balanco de Política Externa 2003-2010*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>; Acesso em 15/08/2013.

outros termos, ela corresponderia à adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.). Os formuladores da PEB do governo Lula acreditavam que a diversificação de parcerias reduziria as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentaria a capacidade negociadora nacional (cf. *idem*, p. 283).

Essas afirmações encontram convergência com o que fora afirmado pelo Chanceler à época, Celso Amorim (BARRETO, 2012, p. 19):

[Celso Amorim] defendeu a ideia de que o governo tinha estado engajado em esforço para redimensionar o perfil do Brasil no mundo. Argumentou que o governo adotara uma posição pró-ativa, que procurara, “sem arroubos, mas sem timidez ou subserviência, alterar o sentido da globalização em favor da grande maioria”. Acrescentou que o Brasil não ficara acomodado “na confortável posição de um país periférico à espera de favores e proteção dos mais fortes”. (...) **declarou que o Brasil tinha “de estar presente em toda a parte” pois havia uma crescente “demanda de Brasil” no mundo.** (sem grifos no original)

Para Cristina PECEQUILO (2008) é possível identificar dois eixos combinados de cooperação. O eixo vertical é tradicional, na medida em que envolve as relações com União Européia, Japão e EUA, principalmente. O eixo horizontal, por sua vez, contempla as parcerias com grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento, como Índia, China, África do Sul e Rússia, que integrariam o bloco político denominado de BRICS. É onde estaria a Cooperação Sul-Sul. No eixo horizontal, “a agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos (LDCs) da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos”. (PECEQUILO, 2008, p. 145). Pecequilo considera que estes países tem potencial para formar uma frente unida nas OIGs (com força quantitativa pelo número e qualitativa pelo *status*). Dessa forma, essa frente unida permitiria aumentar o poder de barganha dos países do eixo horizontal nas áreas do comércio, dos empréstimos, da dívida externa, da transferência de tecnologias, da ajuda direta e dos investimentos. A autora considera que Índia, Brasil e China competem pelos mesmos mercados e concessões no Norte que tem capacidade para exercer seu maior poder para pressionar as nações do eixo

horizontal e oferecer diferentes benefícios para cada uma dessas potências emergentes. O Norte utilizaria a estratégia tradicional de “dividir para conquistar” (cf. PECEQUILO, 2008, p. 146).

Acrescente-se o vetor da Política Externa dispendo que o governo brasileiro conduzir-se-ia visando à aproximação crescente “*com países de importância regional, como **África do Sul**, Índia, China e Rússia*” (BALANÇO, 2012, p. 3; sem grifos no original). O objetivo desta previsão consistia em edificar e fortalecer relações bilaterais, num primeiro momento e, em segunda instância, articular esforços comuns para fins de democratização das relações internacionais e dos organismos multilaterais, notadamente a ONU (Organização das Nações Unidas), o FMI (Fundo Monetário Internacional), a OMC (Organização Mundial do Comércio) e o Banco Mundial.

Adicionalmente, reconheceu-se que o Brasil, sendo o segundo país do mundo com mais negros e afro-descendentes em sua composição étnica (BALANÇO, 2012, p. 3), teria a obrigação de voltar seus olhos e atenção para o continente africano, “*explorando os laços étnicos e culturais existentes e construindo relações econômicas e comerciais*”, afirmação esta que denota, claramente, a opção adotada pelo Presidente Lula de colocar a África entre as prioridades da sua Política Externa, o que, por seu turno, amolda-se perfeitamente ao conceito de “Cooperação Sul-Sul” que fora apresentado.

Derradeiramente, mas não menos importante, o Balanço Geral do Programa de Governo de 2002 destaca que um de seus vetores foi a decisão de se fomentar, gradual e crescentemente, relações econômicas, políticas, financeiras, sociais e culturais com todo o globo, sem qualquer tipo de distinção quanto às demais estruturas Estatais, o que foi denominado por VIGEVANI e CEPALUNI acima como “autonomia pela diversificação”.

No segundo mandato de Lula, correspondente ao período entre 2006 e 2010, manteve-se a preocupação de se afirmar, real e efetivamente, a presença brasileira no mundo (BALANÇO, 2012, p. 3), bem como a reforma de diversos organismos internacionais multilaterais, especialmente a Organização das Nações Unidas, por meio da ampliação do Conselho de Segurança, no qual o país latino-americano pleiteia um assento permanente. CERVO (2009, p. 11-13), analisando os argumentos utilizados pela diplomacia brasileira, com o fim de substanciar o referido pleito, coloca-se da seguinte maneira:

- 1) Para haver legitimidade nas decisões, o “diretório” do mundo deve ser mais representativo dos interesses das Nações Unidas. Como se observou, poder, riqueza e ordem internacional tendem a conectar-se, sendo inconsequente deixá-los em mãos exclusivas de poucas grandes potências. Se não forem representativas, elas tendem a fazer uso destes três elementos em proveito próprio. Ademais, as normas que o Conselho estabeleceu recentemente acerca dos novos enfoques para a segurança reforçam esse argumento da legitimidade da representação.
- 2) Nos últimos anos, a capacidade operacional do Conselho para prevenir guerras ou remediar situações de conflito vêm-se enfraquecendo, como se observa, em especial, no Leste Europeu, no Oriente Próximo e na África. Admitir uma nova geografia de poder, que inclua potências regionais representativas, contribuiria para o cumprimento da função original do Conselho de zelar pela paz.
- 3) A presença histórica do Brasil nos órgãos de negociações multilaterais e sua contribuição com vistas a equalizar benefícios da ordem internacional o credenciam a reivindicar um assento permanente.
- 4) Depois de denunciar o congelamento do poder e sua capacidade de obstruir aspectos do processo de desenvolvimento, a diplomacia brasileira critica a atual ordem internacional por importar-se pouco com a desigualdade entre as nações e a pobreza. Opõe-se ao conceito de guerra preventiva e à doutrina do “dever de ingerência”, ao tempo em que enaltece os princípios da solução pacífica das controvérsias. Esses valores seriam expressos no Conselho por meio da conduta brasileira.

É importante destacar, também, a manutenção de iniciativas voltadas a favorecer um bom ambiente de ordenamento econômico, financeiro e comercial mais justo, caracterizado, dentre outros fatores, pelo beneficiamento de países “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento”, aliado à redução das assimetrias mundiais, medida que incluía a luta contra a fome e a busca pela paz, o que se pode inferir das palavras do próprio Presidente Lula²²:

A política externa brasileira, em todas as suas frentes, busca somar esforços com outras nações em iniciativas que nos levem a um mundo de justiça e paz. Tivemos, ontem, uma reunião histórica com mais de 60 líderes mundiais, para dar um novo impulso à ação internacional contra a fome e a pobreza. Acredito firmemente que o processo desencadeado ontem elevará o patamar da luta contra a pobreza no mundo. Na medida em que avançarmos nessa nova aliança, teremos melhores condições de cumprir as Metas do Milênio, sobretudo a erradicação da fome. **Foi com esse espírito que África do Sul, Índia e Brasil estabeleceram, no ano passado, o fundo de solidariedade – IBAS.** Nosso primeiro projeto, em Guiné-Bissau, será lançado amanhã. Também priorizamos o tema do HIV-AIDS, que tem perversa relação com a fome e a pobreza. (sem grifos no original)

Atribuiu-se, ainda, prioridade ao relacionamento entre Nações contanto que fundado nos princípios de respeito à soberania nacional, não-agressão e não-

²² “Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 59ª Assembleia Geral da ONU (2004)”. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0854945908486-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=discurso%20do%20presidente%20lula%20assembl%C3%A9ia%20geral>; Acesso em 07/07/2013.

ingerência nos assuntos internos dos outros Estados (BALANÇO, 2012, p. 3). Ademais, não se olvidou continuar o fomento do processo integracionista sul-americano, notadamente o Mercosul e a Comunidade Sul-Americana de Nações (Cooperação Sul-Sul).

Dando continuidade à análise, decidiu-se pela manutenção de investimento no fortalecimento das Relações (Cooperação) Sul-Sul buscando-se, concomitantemente, a ampliação de acessos aos grandes mercados europeus, norte-americanos e asiáticos.

O Relatório Oficial também destaca algumas decisões e medidas que foram tomadas ao longo do mandato: a promoção da integração social, cultural e política de toda a América do Sul usando, como instrumento para tanto, o Mercosul; a negociação de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina; criação do Parlamento do Mercosul; promoção de encontro de líderes da América do Sul e países árabes; quitar a dívida com a Organização das Nações Unidas; **realização de visitas anuais a países africanos; proposição de encontros Mercosul-Comunidade Africana**; conclusão da ponte sobre o rio Tacutu, a qual ligaria Roraima ao Suriname; composição do Conselho Sul-Americano de Defesa; a não renovação de acordos com o Fundo Monetário Internacional (BALANÇO, 2012, p. 3-4; sem grifos no original).

O então Chanceler Celso Amorim, após dois anos de intenso trabalho na seara da política externa brasileira e das relações internacionais, publicou um artigo na Revista *Plenarum*²³, no qual faz uma síntese do que se havia produzido até então, assim como reforçou tópicos lançados no início do governo. O texto inicia com as seguintes palavras:

A diplomacia brasileira vive grande momento de dinamismo, conforme as prioridades do governo do Presidente Lula: ampliar a geografia das relações externas do Brasil, atualizando o conteúdo de nossa vocação universalista; e adotar uma postura firme e ativa nas negociações multilaterais, inclusive regionais com vistas a assegurar um espaço regulatório internacional justo e equilibrado. Subjacente a essas prioridades está o imperativo de preservar a nossa capacidade soberana de definir o modelo de desenvolvimento que queremos para o país.

²³ A política externa do governo Lula: dois anos - Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na Revista *Plenarum*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>; Acesso em 07/08/2013.

No decorrer do artigo, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil equipara o comportamento do Presidente Lula, no espaço da política externa, com sua trajetória pessoal e política no plano interno, do que decorreu a afirmação de que este buscava um país mais democrático e justo, o que se refletiria, também, nas relações internacionais, na medida em que estas se tornasse mais igualitárias, entendimento associado ao de que paz, segurança e desenvolvimento não podem ser separados.

Pontuou-se que, no mês inaugural de governo, o Presidente da República participara tanto do Foro Social de Porto Alegre como o Econômico de Davos, fato que nunca havia sido visto em qualquer governo pretérito. A mensagem principal foi a defesa da incorporação do elemento de justiça social às propostas de desenvolvimento econômico, bem como se frisou a imprescindibilidade “*de se construir uma ordem internacional mais estável e segura*”.

O artigo também incluiu a importância atribuída pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o apoio do Itamaraty, ao investimento de ações diplomáticas, capitaneadas pessoalmente pelo próprio Chefe de Estado e de Governo, o que se denomina, tecnicamente, de “*diplomacia presidencial*”²⁴, com as mais diversas regiões do globo – o já citado eixo do universalismo, por via da autonomia pela diversificação – o que fez com que ele realizasse 56 viagens, abrangendo 35 diferentes países. Como resposta positiva a esta atitude, o Brasil foi palco do recebimento de 52 visitas de Chefes de Estado e de Governo Estrangeiros, vindos de 39 países, o que demonstra os bons frutos da iniciativa implementada pelo Presidente sulamericano.

Reforçou-se a alta prioridade na agenda externa do país no que respeita à construção de uma América do Sul estável em termos políticos, próspera e unida, o que seria salutar para o bom desenvolvimento do próprio Brasil. Ao lado dos vizinhos territoriais e geográficos, outro continente fortemente valorizado foi a África, traduzindo a primazia dada à Cooperação Sul-Sul. Uma das justificativas pela busca por essa aproximação restaria no fato do reconhecimento dos laços históricos e

²⁴ Segundo PRETO (2006, p. 33-34): Daniele afirma que diplomacia de cúpula, de chefes de Estado e de Governo ou diplomacia de mandatários são nomes que descrevem o mesmo fenômeno histórico ou instrumento político-diplomático – ele ressalta que a escolha dessa adjetivação depende do ponto de vista – e que no Brasil, EUA e França assume o nome de **diplomacia presidencial**. Para ele, quando o Presidente tem uma participação pessoal, ativa, efetiva, na concepção e na execução da política externa, diz-se que ele pratica a chamada **diplomacia presidencial**. Essa difere do tipo de diplomacia na qual o Presidente conduz a política externa de modo institucional, protocolar, somente desempenhando as funções prescritas na Constituição.

culturais com aquela região (continente africano), a condição de país com relevante população de afrodescentes, bem como os esforços nas políticas internas visando à promoção da igualdade racial (a exemplo das ações afirmativas incluindo “cotas” para afrodescentes no ingresso em universidades e concursos públicos).

Ademais, o Itamaraty empenhou-se nas negociações comerciais, primando pelo multilateralismo, em âmbito regional e intra-regional, ao lado da busca por oportunidades junto a parceiros não tradicionais e ampliação de mercados no “mundo desenvolvido”. Os resultados desse empreendimento podem ser auferidos por meio dos seguintes dados:

Em 2003, nosso intercâmbio comercial somou US\$ 121 bilhões, sendo 73 bilhões em exportações. Em 2004, elevou-se para US\$ 160 bilhões, dos quais 96,5 bilhões em exportações, o que representa 32% de aumento das exportações e 31% de aumento da corrente de comércio. Trata-se das melhores cifras de nossa história. Merece registro, em 2004, o recorde histórico de exportações para a Argentina, mais de US\$ 7 bilhões. O comércio brasileiro com a América do Sul também cresceu significativamente, 61% nos primeiros nove meses, passando de quase US\$ 7 bilhões para mais de US\$ 11 bilhões; destaca-se o alto valor agregado do comércio com os países sul-americanos: os produtos manufaturados ocupam 91% da pauta exportadora.

(...)

O aumento do comércio com países sul-americanos e com os países em desenvolvimento em geral – que, hoje, já respondem por 49% de nossas exportações – não se tem feito em detrimento do comércio com os parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e a União Europeia (UE). Ao contrário, nosso comércio com ambos só tem aumentado: de 2003 para 2004, nossas exportações para os norte-americanos cresceram 15,9%; e para a UE, 31,6%. **Ao mesmo tempo, temos conseguido preservar um comércio diversificado e equilibrado com todas as regiões do mundo.** Em 2004, os EUA receberam 21% das exportações brasileiras; a UE, 24%; a Argentina, 7,6%; a China, 6,2%; e o México, 4%. (sem grifos no original)

Ainda, no que respeita ao trato das questões comerciais na PEB do governo Lula, o Ministro Amorim, no artigo supra, destacou a importante iniciativa de criação do G-20 (já referido), como um meio de se formarem alianças com países em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas - assunto de particular e grande interesse ao governo brasileiro por ser um dos mais fortes traços da economia e do comércio nacionais – que teria proporcionado alterações significativas na dinâmica das relações comerciais, inclusive em sua Organização Internacional específica (Organização Mundial do Comércio): *“A ação do G-20 é hoje reconhecida, pelos principais interlocutores na OMC, como uma força aglutinadora e propiciadora de consensos”*.

Outro eixo da Política Externa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fortemente destacado no artigo de autoria de seu Chanceler, respeita à priorização

da erradicação da pobreza e da fome, tanto no plano doméstico como no externo, pois, no entedimento da equipe, haveria relação diretamente proporcional entre pobreza/fome e as assimetrias do comércio internacional.

E, de modo a não se restringir ao plano da retórica, como fora visto muitas vezes, em governos anteriores, em que tal argumento não passava de “propaganda eleitoreira” para conquista de votos, o Presidente Lula convocou, em setembro de 2005, uma reunião em Nova Iorque, apoiado por seus homólogos francês, chileno e espanhol, bem como pelo Secretário-Geral da ONU à época – Kofi Annan – em que estiveram presentes mais de cinquenta Chefes de Estado e de Governo, com o fito de centralizar o debate sobre o assunto na agenda internacional, comprovando efetivo interesse pelo tema do trato da pobreza e da fome.

Destarte, conforme explicitado no início deste capítulo, procurou-se apontar, de forma geral e sintética, as características gerais atinentes à Política Externa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu duplo mandato, compreendido pelo íterim entre 2003 e 2010. De modo a atingir este fim, foram trazidos dados constantes em documentos e discursos oficiais e históricos emitidos pelo Governo em questão, assim como pela literatura especializada sobre o objeto. No capítulo seguinte, dar-se-á atenção aos Eixos da PEB do Governo Lula voltadas ao continente africano como um todo, com mais acuidade.

3 RELAÇÕES BRASIL – ÁFRICA (2003-2010)

Seguindo a estrutura proposta na parte introdutória desta dissertação, o presente capítulo focará, especificamente e, com mais detalhes, as características da Política Externa do governo Lula (2003–2010). Todavia, o recorte analítico, aqui, enquadrará os elementos dessa Política específicos para o Continente Africano, bem como as ações concretas. De modo a viabilizar tal análise, a metodologia utilizada será, conforme explicitado na Introdução, o estudo de conteúdo de documentos e discursos governamentais oficiais e históricos selecionados, bem como a literatura especializada acerca da referida temática.

O objetivo precípua deste capítulo é cotejar os vértices da Política Externa orientadoras do Governo Lula apresentados nas páginas antecedentes com as ações tomadas em direção ao continente africano.

3.1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO GOVERNO LULA

Como já citado no Capítulo precedente, um dos eixos mais importantes da Política Externa do Presidente Lula foi o investimento na “Cooperação Sul-Sul”, dentro da qual a África se enquadrou e, em razão disso, a pertinência e necessidade de citá-la neste estudo. Assim, importante apresentar o que significou este movimento na referida política, de modo a deixá-lo bem claro e, assim, evitar possíveis confusões com outros movimentos parecidos ocorridos em momentos pretéritos da História Brasileira e que, por muitos autores, recebem a mesma nomenclatura aqui utilizada²⁵.

Assim, de modo a deixar claro o sentido do termo “*Cooperação Sul-Sul*” empregado na Política Externa do Presidente Lula, traz-se a definição elaborada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), integrante do Ministério das Relações Exteriores²⁶:

²⁵ Esta observação é importante porque há literatura que se vale do mesmo termo - “*Cooperação Sul-Sul*” - para adjetivar as Políticas Externas dos governos Jânio Quadros/João Goulart e Ernesto Geisel. O sentido da expressão, no governo Lula, adquire características próprias, relacionadas à identidade específica do governante e às realidades doméstica e internacional, bem como demandas que se colocavam à época (2003-2010), dando, assim, à “Cooperação” deste período, contorno e conteúdo peculiares, inclusive já mencionado no 1º Capítulo.

²⁶ *Cooperação Sul-Sul*, Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>; Acesso em 31/08/2013.

Cooperação Sul-Sul

A estratégia da cooperação técnica prestada pelo Brasil está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção dos conhecimentos sejam efetivadas. (...) Além disso, a ABC tem mantido contato cada vez mais frequente com entidades da sociedade civil organizada, com a **intenção de ampliar o leque de oportunidades da cooperação horizontal brasileira**. O Brasil mantém relações de cooperação técnica com a América Latina, Caribe e África, com atuações pontuais na Ásia (Timor-Leste, Afeganistão e Uzbequistão), Oriente Médio (Líbano e Territórios Palestinos) e Oceania. Em 2008, a ABC aprovou e coordenou a execução de 236 projetos e atividades pontuais de cooperação técnica Sul-Sul, beneficiando 58 países em desenvolvimento. Para a ABC, a troca de experiências e de conhecimentos materializa o sentimento de solidariedade e responsabilidade entre os povos, beneficiando todas as partes envolvidas na cooperação. (sem grifos no original)

A maior conexão com o continente africano é assim tratada por MENDONÇA JÚNIOR (2013, p. 27): *“A aproximação com a África é uma das principais vertentes da política externa brasileira desde 2003 e se coaduna com a prioridade conferida ao Sul pela ação diplomática do governo Lula da Silva.”*

Acerca das relações Brasil-África durante o governo Lula, nos setores de comércio, investimento (notadamente petróleo, mineração e infraestrutura), saúde, ciência, tecnologia, diplomacia, segurança e defesa, é muito apropriado o ensinamento de VISENTINI (2011, p. 215):

O Brasil teve, no passado, fortes vínculos com a África, com o tráfico de escravos, que tornou o país “a segunda nação africana”. Mas os vínculos entre as duas margens se romperam com o fim do tráfico e com a implantação do sistema colonial e a dominação do continente africano pelos europeus. Com as independências, **o Brasil iniciou uma aproximação que atingiria o ápice a partir do governo Lula, com sua política externa “ativa e afirmativa”. A África se tornou a região onde a diplomacia brasileira realizou maiores avanços**. Se as conquistas podem ou não ser revertidas, é uma questão para discussão, mas o fato é que a cooperação Sul-Sul estabelecida tem sido multidimensional, o que sinaliza para sua continuidade. **Mais ainda, as relações Brasil-África, atualmente, transcendem o nível bilateral, possuindo grande significado global**. (sem grifos no original)

Tamanha foi a importância do território africano para a Política Externa do Presidente Lula, inclusive na esfera diplomática, que uma das primeiras medidas tomadas com o intuito de adequar a estrutura do Itamaraty às diretrizes da PEB, além das já existentes seções “Divisão de África I” e “Divisão de África II”, dividiu-se o “Departamento da África e do Oriente Médio”, a fim de se criar mais um voltado, especificamente, para o continente africano. Ademais, criou-se a “Divisão de África-

III” (DAF-III), conforme VISENTINI (2011, p. 224), e ampliou-se o número de funcionários e o repasse de recursos.

Haja vista, após o término da Guerra-Fria, ter-se estabelecido um quadro relativamente indefinido na ordem internacional e, de modo a oferecer oposição ao domínio hegemônico norte-americano, bem como de outras potências (a exemplo da União Europeia e do Japão), a Política Externa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva buscou estabelecer contraposição a tais países, investindo na construção de um cenário externo por via do multilateralismo. Assim, conforme visto no capítulo anterior, de modo a afirmar a presença soberana brasileira no mundo, associada à prática da “diplomacia presidencial”, a PEB procurou consolidar, no plano regional, o Mercosul e a região latino-americana. Internacionalmente, por meio da “autonomia pela diversificação”, nos termos cunhados por VIGEVANI e CEPALUNI, o Brasil universalizou suas relações, dando prioridade à retomada de intercâmbios com países árabes e africanos. Ademais, nas palavras de LEITE (2011, p. 199):

Formou alianças estratégicas com países do Sul, com projeção política e econômica internacional, que, também, por sua posição intermediária, de não serem nem totalmente fracos a ponto de só preocupar-se com tópicos mais ligados à sua sobrevivência, nem fortes o suficiente para elaborar as regras internacionais, nutriam interesse na redemocratização das relações internacionais.

A esse respeito, assim discorre MENDONÇA JÚNIOR (2013, p. 142-143):

Um dos pontos estratégicos da política externa de Lula da Silva diz respeito à **intensa retomada do universalismo, com ênfase no diálogo Sul-Sul**. Em sintonia com essa diretriz, a CT (Cooperação Técnica) brasileira prestada para a África, sobretudo, traduziu para o plano prático o discurso da diplomacia solidária, que norteou a gestão deste presidente. Tornava-se premente **a conquista de novos mercados e a aproximação de outros interlocutores, o que, segundo o discurso oficial, respondia pelos intentos de diversificação de parcerias e da reforma da governança global**. (sem grifos no original)

E, um dos meios entendidos pela diplomacia brasileira para alcance de tal fim seria por meio de forte e persistente insistência no fortalecimento do multilateralismo, traduzido, por exemplo, mediante iniciativas concretas para promoção da paz, erradicação da fome e da pobreza, bem como do desenvolvimento internacional. Ainda citando LEITE (2011, p. 199):

Para a administração Lula, o multilateralismo não era julgado como um fim em si mesmo. Consistia, antes, **em meio para a transformação da ordem internacional em cenário mais estável e equilibrado politicamente**,

menos sujeito a arroubos unilaterais, e mais equânime e justo, com regras que favoreceriam tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento. (sem grifos no original)

Ainda, nesse sentido, as afirmações de MENDONÇA JÚNIOR (2013, p. 93-94):

A política externa de Lula da Silva, portanto, dá ênfase à diversificação de parcerias, embalada, mormente, pelos fins pragmáticos da busca de alternativas ao esgotamento do modelo vertical, sem desconsiderar, entretando, a vertente ideológica da diplomacia solidária, responsável pela legitimidade e boa aceitação de suas diretrizes por grande parte da comunidade internacional. (sem grifos no original)

Na PEB, a cooperação com o “Sul” deu-se por meio da coordenação de políticas do governo brasileiro com governos sul-americanos e africanos, dentre outros, materializadas em medidas concretas, tais como: a criação do FOCEM²⁷, em que o Brasil assumiu maior cota de contribuição financeira, e do G-20; na intervenção no Haiti, com o envio de mais de mil militares; na relação com a Argentina, o Brasil optou por adotar algumas ações que contemplariam os interesses do outro lado, em detrimento dos seus próprios, em razão da relevância atribuída à aliança entre ambos, sendo, este rol, meramente exemplificativo.

O interesse brasileiro pelo continente africano pode ser percebido por meio da aproximação com diversos países, com os quais se estabeleceram, crescentemente, parcerias e acordos comerciais, como, por exemplo, Angola²⁸, Namíbia, Moçambique, dentre outros, possibilitando, conforme afirma RIBEIRO (2010, p. 68)

²⁷ O FOCEM é um Fundo destinado a financiar projetos em benefício das economias menores do MERCOSUL. Em operação desde 2006, constitui o primeiro instrumento financeiro do bloco com o objetivo de contribuir para a redução das assimetrias. Está integrado por contribuições financeiras dos Estados Partes - não reembolsáveis - no montante anual de US\$ 100 milhões. Em 10 anos de duração, o FOCEM tornará disponíveis recursos totais de quase US\$ 1 bilhão. Os objetivos do Fundo são promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. Disponível em: <http://www.mercosur.int/show?contentid=469&channel=secretaria>; Acesso em 22/08/2013.

²⁸ “Em Angola, a intervenção política tem favorecido enormemente as relações comerciais e os investimentos brasileiros no país. O governo brasileiro 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” (RIBEIRO, 2010, p. 71).

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.

Conforme mencionado no Primeiro Capítulo, um dos eixos cruciais da Política Externa do Governo Lula foi a reforma da governança global. A esse respeito, assim afirma MENDONÇA JÚNIOR (2013, p. 102):

Tendo como base os arranjos multilaterais, mormente com países do Sul, **o Brasil aprofundou, também, a institucionalização de meios de diálogo e de concertação política com países africanos durante a gestão de Lula da Silva.** (...) Essas coalizões se coadunam com ambas as vertentes da dialética Idealismo-Pragmatismo, ao combinar o compromisso com uma ordem social e econômica mais justa e solidária, em uma postura “não-indiferente” às mazelas que afligem os países menos desenvolvidos, consoante o discurso do ex-chanceler Celso Amorim; com o pragmatismo das coalizões plurilaterais. (sem grifos no original)

Ainda nesta linha, o Brasil buscou firmar parcerias estratégicas com países como Índia e África do Sul – o denominado “Fórum de Diálogo IBAS”, que será tratado adiante, no Capítulo 3 – que, nos moldes do G-20, “partiram, em boa parte, da necessidade de cooperação a fim de obter resultados ótimos que não poderiam ser alcançados isoladamente” (LEITE, 2011, p. 200). O objetivo brasileiro era a criação de um sistema internacional que viesse a distribuir mais equitativamente o poder, assegurar aos “países do Sul” maior bem-estar econômico e social, assim como conferir-lhes maior protagonismo, “voz” e reconhecimento na seara internacional, participando na construção de uma nova ordem internacional, via multilateralismo.

A atuação do país foi facilitada pelo esboço de uma multipolaridade no cenário externo, com a ascensão de economias do Sul, que ampliaram as possibilidades de alianças e fortaleceram a capacidade negociadora brasileira. O comportamento de potência média adotado pelo Brasil evidenciou-se na ênfase dada à organização do espaço regional, com vistas não só à obtenção de ganhos de competitividade e de melhor inserção econômica externa, mas também de incremento da ação coletiva em negociações extrarregionais (LEITE, 2011, p. 200).

Corroborando as afirmações supra, inserem-se as palavras de RIBEIRO (2010, p. 69):

Nessa coalização [G-20], como em outras alianças Sul-Sul, a administração Lula procurou, para além das ampliação dos benefícios econômicos individuais, a construção compartilhada de uma identidade comum, calcada por compromissos com uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”. Quanto ao IBAS, surgiu como uma 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.** (sem grifos no original)

A similaridade entre as duas coalizações acima mencionadas (G-20 e IBAS) encontra-se no objetivo brasileiro de promover uma agenda comum entre os países agroexportadores do mundo em desenvolvimento que se posicionaria a favor de maior liberalização do comércio para produtos agrícolas e, via de consequência, opondo-se a qualquer espécie de subsídio. Ainda no que concerne ao Fórum de Diálogo IBAS, que será objeto de estudo mais acurado no Capítulo Terceiro:

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 (RIBEIRO, 2010, p. 70).

A PEB de Lula, ademais, elegeu a África como uma de suas prioridades estratégicas, como instrumento de inserção internacional do Brasil, tal qual constava no seu Plano de Governo (2002): “O Brasil, como segundo país com maior população negra do mundo, deverá voltar-se para a África, explorando os laços étnicos e culturais existentes e construindo relações econômicas e comerciais” (BALANÇO, 2012, p. 3). Esta meta foi renovada em decorrência da reeleição de Lula, em 2006: “Fortalecer as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às relações com os do continente africano, ao mesmo tempo em que se buscará ampliar o acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático.” (BALANÇO, 2012, p. 3)

VISENTINI (2011, p. 225) vê esse eixo da PEB de modo positivo, corroborando a postura do Governo Brasileiro:

Esta mudança na política externa brasileira é, portanto, justificada, por um lado pela **maior compreensão do governo da importância do apoio africano para aumentar a projeção do Brasil no cenário internacional, na sua estratégia de se inserir globalmente, cumprindo sua aspiração como uma potência de porte médio.** Por outro lado, a nova política também é justificada pelo **Renascimento Africano, já que a África tem seu *status* reconhecido no cenário internacional,** causado em grande parte pela valorização das *commodities* exportadas pelo continente e pelo crescente investimento da China na região. (sem grifos no original)

Incluiu-se, como fins a serem alcançados ao longo do mandato do Presidente em análise, referentemente à Política Externa voltada para o continente africano: *“Realizar visita, todo ano, a um conjunto de países africanos”* e *“Propor encontro Mercosul–Comunidade Africana”* (BALANÇO, 2012, p. 3-4). Assim, vê-se que o que se tem dito confirma o efetivo interesse, pelo lado do governo brasileiro, em estreitar suas relações com aquele continente.

A razão da busca por maior aproximação com o continente africano, conforme ensina RIBEIRO (2010, p. 69) e que vai ao encontro do que se tem dito desde o Primeiro Capítulo:

(...) 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, de forma significativamente otimista, **o caráter universalista da diplomacia brasileira** em sua estratégia de diversificação de parcerias. (sem grifos no original)

VISENTINI (2011, p. 223) destaca as ações brasileiras implementadas no interregno 2003-2010 voltadas a propiciar maior integração dos afrodescendentes à sociedade brasileira por meio de medidas conhecidas como “políticas afirmativas”, as quais, por meio da exigência de reserva de quotas em concursos públicos e ingresso em universidades, buscaram dar-lhes oportunidades. Exemplo citado pelo autor foi a iniciativa tomada em março de 2003, fomentando a entrada de negros nos quadros diplomáticos, através da concessão de bolsas de estudos preparatórias para o Instituto Rio Branco.

Ainda, no setor de educação, foram criados os Programas PEC (Programa de Educação Continuada)²⁹ e PEC-G (Programa de Estudantes-Convênio de Graduação)³⁰, constituídos por oportunidades para estudantes estrangeiros (incluídos os africanos), de realizarem cursos de graduação e pós-graduação no Brasil, investimento em cooperação para implementação de pesquisas científicas e intercâmbio de professores. Dos dois lados do Atlântico Sul

²⁹ *Notícias do PEC*, Disponível em: <http://www.pec-abp.org.br/noticias/>; Acesso em 31/08/2013.

³⁰ *Programa oferece vagas em universidades para estrangeiros*, Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/educacao-para-estrangeiros/programa-pec-g>; Acesso em 31/08/2013.

promoveram-se cursos, eventos e seminários com o intuito de aprofundar o conhecimento comum. VISENTINI (2011, p. 223) cita a “*Conferência Internacional de Intelectuais Africanos e da Diáspora*”, realizado na cidade de Salvador, em julho de 2006, pois “**a África, desta maneira, tem sido vista como o mais importante ensaio no âmbito da Cooperação Sul-Sul**, acompanhada de um aumento no comércio bilateral e das ações de cooperação técnica brasileiras na África”. (sem grifos no original)

Na próxima subseção, pretende-se aprofundar a análise da importância do continente africano para a PEB do Governo Lula.

3.2 A IMPORTÂNCIA DO CONTINENTE AFRICANO NA PEB DO GOVERNO LULA

Viu-se que o continente africano foi considerado área prioritária na Política Externa do Presidente Lula, em seus dois mandatos. Exteriorizando e materializando esta orientação, foram tomadas diversas medidas visando à aproximação com aquela região, nos mais variados *fronts*: celebração de acordos governamentais e formulação de políticas comuns; intercâmbio de empresas nacionais, privadas e mistas, pessoas e *know-how*; realização de eventos oficiais envolvendo representantes de ambos os países; recebimento de estudantes africanos e envio de brasileiros, dentre outras medidas que serão demonstradas ao longo do capítulo.

Uma amostra muito evidente da importância atribuída pelo Governo Lula ao continente africano pode ser percebida no artigo publicado por seu Ministro das Relações Exteriores³¹, no qual destaca:

Outro continente a que o governo Lula tem conferido atenção especial é o africano. Nessa empreitada, temos presentes nossos laços históricos e culturais, nossa condição de país com grande população de afrodescendentes e, ainda, os esforços internos do governo para a promoção da igualdade racial. **O Presidente Lula já realizou três viagens à África. Não se trata de viagens para obter resultados a curto prazo,**

³¹ AMORIM, Celso. *A Política Externa do Governo Lula: Dois Anos*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>; Acesso em 31/08/2013.

ainda que, sob a ótica econômica, a África represente um mercado importante: o total do nosso comércio, em 2004, esteve em torno de US\$ 6 bilhões. Além do componente econômico-comercial, está-se buscando fortalecer um vínculo político com uma região do mundo à qual nos unem afinidades culturais e laços históricos. Buscamos também fortalecer nossos laços com grandes democracias do Sul, o que se refletiu na iniciativa de criação do G-3 ou Ibas - Índia, Brasil e África do Sul - foro de coordenação e cooperação que reúne três países com visões convergentes sobre a ordem internacional. Não é mera coincidência que os três países façam parte do núcleo do G-20, que se consolidou como interlocutor necessário nas negociações comerciais globais, sempre em defesa de uma perspectiva dos países em desenvolvimento. (sem grifos no original)

De modo a concretizar o objetivo citado, Luiz Inácio Lula da Silva, amoldando-se ao que se define como “diplomacia presidencial”, ou seja, conduzindo a PEB pessoalmente, proativamente, fazendo-se, efetivamente, presente, não só na sua formulação, mas também na sua implementação, realizou 12 viagens ao continente africano, visitando o total de 21 países e, inclusive, proferiu uma declaração parecida com uma que fora exteriorizada por Jânio Quadros (VISENTINI, 2011, p. 224): “O Brasil tem um compromisso moral e ético com o continente africano”. Em contrapartida, a Nação sul-americana foi palco do recebimento de 47 reis, presidentes e primeiros-ministros de 27 nações africanas. Celso Amorim fez 67 viagens oficiais a 34 países daquela região. O resultado desse empenho pode-se verificar na existência, hodierna, de 37 embaixadas brasileiras na África quando, em 2002, o número era de apenas 17.³²

A relação de viagens do Presidente Lula à África, entre 2003-2006, pode ser assim apresentada (RIBEIRO, 2010, p. 69):

1) 2003: São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia;

2) 2004: São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde³³;

3) 2005: Camerun, Nigéria, Gana, Guiné Bissau e Senegal;

³² *O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico?*, Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2012/04/02/o-brasil-na-afrika-uma-ponte-sobre-o-atlantico/>; Acesso em 13/07/2012.

³³ “Também em 2004, foi negociado um acordo de cooperação na área de transporte aéreo entre o Brasil e Cabo Verde, pelo qual se estabeleceu vôos 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” (RIBEIRO, 2010, p. 72).

4) 2006: Argélia, Benin, Botsuana, Nigéria e África do Sul.

Conforme afirma RIBEIRO (2010, p. 71):

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 CPLP. 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 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-Sul.

Comparativamente com a postura do governo anterior (de Fernando Henrique Cardoso), destaca MENDONÇA JÚNIOR (2013, p. 98, sem grifos no original): **“Quadro 1 – Visitas Presidenciais ao Continente Africano (1979-2002) (...) FHC (1995-2002) – Angola e África do Sul: 2”**. Realmente, a presença brasileira no continente africano cresceu ao longo dos mandatos do Presidente Lula, o que resta claro pelo atual volume de embaixadas brasileiras por toda aquela região, conforme acabou de se mencionar, o que, diga-se, deixa o país latino-americano com representação diplomática superior à de tradicionais potências como o Reino Unido³⁴. Tal mudança ocorreu com maior intensidade durante o governo do Presidente Lula, em razão da priorização da região em sua PEB, conforme já visto, coadunando-se, demais, às linhas da Cooperação Sul-Sul, como se pode inferir da literatura de STUENKEL (2012):

President Lula's decision to make Africa a priority in Brazil's effort to diversify its partnerships. Brazil's motivations had both idealist and realist elements: Lula pointed to Brazil's 'historic debt' to Africa, saw cultural ties and sought to strengthen South-South relations in general to balance what he saw as overly powerful established powers. At the same time, he recognized that Africa's markets offered great potential for Brazilian companies.”³⁵

³⁴ *Why Africa matters to Brazil*, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/04/26/why-africa-matters-to-brazil/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=10a3c3299d-Weekly+Digest++May+16%2C++2012&utm_medium=email; Acesso em 12/07/2012.

³⁵ A decisão do Presidente Lula de tornar a África uma prioridade nos esforços brasileiros para ampliar suas parcerias. As motivações brasileiras tiveram tanto elementos realistas como idealistas: Lula apontou o “débito histórico” brasileiro para com a África, viu laços culturais e decidiu estreitar as relações Sul-Sul em geral para balancear o que viu como poderes altamente estabelecidos. Ao mesmo tempo, reconheceu que o mercado africano ofereceria grande potencial para as empresas brasileiras. (tradução livre do autor)

Ainda, traçando um paralelo entre os trabalhos engendrados por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio da Silva, enquanto Presidente, referentemente ao continente africano, trazem-se os dados coletados por MENDONÇA JÚNIOR (2013, p. 141): “*Tabela 6 – Novos Parceiros Africanos da CT (Cooperação Técnica) Brasileira*”

| FHC (1995 – 2002) | Lula da Silva (2003 – 2010) |
|---|---|
| 4 | 16 |
| Namíbia; África do Sul; Zimbábue; Tunísia | Burkina Faso; Sudão; Guiné-Equatorial; Gâmbia; Etiópia; Benim; Zâmbia; Suazilândia; Serra Leoa; Tanzânia; Maláui; Libéria; Líbia; Burundi; Lesoto; Botsuana |

Em resposta ao esforço brasileiro empreendido a fim de buscar maior aproximação com a África e, como resposta às visitas realizadas ao continente pelo próprio Presidente Lula e por seu Chanceler, vários países africanos abriram postos diplomáticos no Brasil, tais como: Benin, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Namíbia, Quênia, Sudão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. “*Entre 2003 e 2006, o número de embaixadores africanos acreditados em Brasília saltou de 16 para 25*” (RIBEIRO, 2010, p. 70).

Visando ao melhoramento dos relacionamentos entre o Brasil e os mais variados Estados africanos, o Governo Brasileiro perdoou dívidas externas de diversos daqueles países, em um valor aproximado de US\$1 bilhão, segundo dados do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), buscando, também, com essa atitude, o atingimento das “Metas de Desenvolvimento do Milênio”³⁶,

O que inclui apoio técnico aos países do Sul, com transferência de tecnologia e conhecimento. Entre estes países com dívida perdoada, destacam-se a Nigéria, com um abatimento de 67% da dívida (pendente desde a década de 1980, somando aproximadamente US\$ 162 milhões) e Moçambique, onde foi acordado perdão de 95% de sua dívida com o Brasil, no valor de US\$ 351 milhões (VISENTINI, 2011, p. 225).

Como ressalta VISENTINI (2011, p. 223), na política internacional africana, Brasil, China e Índia inserem-se como novos atores, sendo que, da parte

³⁶ Acabar com a extrema pobreza e a fome, promover a igualdade entre os sexos, erradicar doenças que matam milhões e fomentar novas bases para o desenvolvimento sustentável dos povos são alguns dos oito objetivos da ONU apresentados na **Declaração do Milênio**, e que se pretendem alcançar até 2015. Os **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** (ODM) surgem da **Declaração do Milênio** das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>; Acesso em 01/09/2013.

brasileira, o impulso nas relações bilaterais deu-se, efetivamente, com a assunção de Lula ao poder e com a PEB elaborada em seus governos, período em que muito se reconheceram os laços históricos, a grande quantidade de afrodescendentes residentes em território brasileiro, debates internos quanto à igualdade racial (constitucionalmente assegurada), foram alguns dos fatores estimulantes da aproximação do país sul-americano ao continente africano.

Não se pode preterir a importância das relações comerciais e investimentos intercambiados entre Brasil e África, as quais receberam expressiva expansão durante o Governo Lula. Isso resta comprovado pelos seguintes dados estatísticos: em 2003 (isto é, quando o Presidente em apreço assumiu a função), o fluxo era da monta de US\$2,4 bilhões, ao passo que, ao final de 2006 (coincidente com o término do primeiro mandato), o valor era de US\$7,5 bilhões – diferença extremamente importante – *“com a participação dos principais parceiros comerciais do Brasil no continente: Angola, África do Sul e Nigéria”* (VISENTINI, 2011, p. 228), representando 48% das exportações brasileiras para a África. No ano de 2008 (ao longo do segundo mandato), o valor atingiu a marca de US\$10,2 bilhões, *“cinco vezes mais do que em 2002, no fim do mandato de FHC”*.

Outro atrativo de extrema relevância para o Brasil, existente no continente africano, é a abundância de recursos naturais e potencialidades ainda não exploradas, de grande valia para empresas nacionais brasileiras, tais como a Vale, Petrobrás, Odebrecht, Camargo Corrêa, Votorantim, dentre tantas outras, e, também, para a nação latina como um todo.

A real parceria entre empresas brasileiras, como as mencionadas acima, e algumas africanas, sejam públicas ou privadas, já se desenrolam há um tempo e, atualmente, apenas a título ilustrativo, pode-se citar a Odebrecht, a qual é a responsável pela construção do futuro aeroporto de Nacala, em Moçambique, sendo, ademais, outra fábrica brasileira, a encarregada pelo envio do material metálico necessário à consecução da obra (Medabil)³⁷.

Diante de tais dados, pode-se verificar que o Governo Lula, buscou se aproximar do continente africano, em todas as vertentes possíveis (social, cultural, econômica, financeira, política, acadêmica etc.). Uma, das várias contribuições que

³⁷ *Brasil fornece estruturas para construção do aeroporto de Nacala, em Moçambique*, Disponível em: http://brics-ped.com.br/brasil-fornece-estruturas-para-construcao-do-aeroporto-de-nacala-em-mocambique/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+BRICS-PED+%28Novidades+BRICS-PED%29; Acesso em 11/07/2012.

o Brasil pode levar àquele continente, resta, por exemplo, na sua vasta experiência e expertise em agricultura tropical, a qual, além de se encontrar entre uma das mais produtivas do mundo, *a priori*, poderia ser adaptada lá, visto sua semelhança de condições climáticas e de solo. Assim, as pesquisas realizadas pela EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), conforme se demonstrará adiante, impulsionaram o desenvolvimento agrícola africano, inserindo-se, via de consequência, em uma das linhas de orientação da política externa brasileira elencada no Capítulo 1, qual seja, o desenvolvimentismo, isto é, auxiliar Nações mais necessitadas a bem se desenvolverem. Ademais, algumas políticas sociais inauguradas no governo Lula foram efetivamente implementadas em alguns países africanos, a exemplo do “Bolsa Família”³⁸.

Acrescente-se, como lembra VIZENTINI (2007, p. 208), a criação, em 1993, por impulso brasileiro, ressalte-se, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a qual abriu (e mantém abertas) as possibilidades de “cooperação sistemática entre a África Austral e os países do Mercosul, recriando certa margem de manobra internacional”.

Ainda, na esteira de orientação da Política Externa Brasileira do governo Lula, objetivou-se facilitar o acesso recíproco aos mercados entre os países do Mercosul e os da União Aduaneira da África Austral (SACU) - sendo, esta, integrada por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia - bem como incrementar o fluxo de mercadorias e de oportunidades de investimentos entre os dois grupos regionais. Resta, aqui, mais uma prova do intenso, real e legítimo interesse por parte do país sul-americano em incrementar suas relações com o continente africano. Nesse sentido, recentemente, foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, da Câmara dos Deputados, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 2601/10, regente das citadas relações³⁹. Demais, no que concerne às relações Mercosul-SACU,

³⁸ O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico?, Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2012/04/02/o-brasil-na-africa-uma-ponte-sobre-o-atlantico/>; Acesso em 15/07/2012.

³⁹ CCJ aprova acordo comercial entre Mercosul e países africanos, Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/INDUSTRIA-E-COMERCIO/151174-CCJ-APROVA-ACORDO-COMERCIAL-ENTRE-MERCOSUL-E-PAISES-AFRICANOS.html>; Acesso em 17/02/2011.

também houve aprovação do acordo de comércio preferencial entre os dois blocos, pelo Parlasul (Parlamento do Mercosul)⁴⁰.

Importante ainda ressaltar, no que respeita à defesa do multilateralismo pelo Governo Lula, em sua PEB, como vértice de comportamento, foi implementado na relação com o continente africano, como bem lembra VISENTINI (2011, p. 228):

Levando em conta o cenário internacional, também mostram-se relevantes as **relações entre o Brasil e a África em fóruns globais**, principalmente nas Nações Unidas e no G-20 comercial. Nessas ocasiões, **o Presidente Lula tem declarado – desde o início do seu governo – a sua disposição para unir o mundo em desenvolvimento, no sentido de gerar mudanças na ordem internacional.** (sem grifos no original)

Nesse viés, o autor destaca que, na esfera econômica, a principal pauta de discussão para Brasil-África é “*o fim dos subsídios agrícolas e de barreiras protecionistas dos países do Norte*”, acentuadores das desigualdades globais. No espaço político, por seu turno, a principal razão da união entre Brasil e África seria a busca de reformas de Instituições Internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas, já que ambos almejam um assento permanente junto ao Conselho de Segurança.

Adiante, serão analisados, com maior especificidade, alguns “temas” e “regiões” sobre os quais se procederam trabalhos e ações por parte do Brasil no continente africano, a fim de se traçar um paralelo entre as linhas esboçadas no Capítulo Inaugural e o que, materialmente, foi feito. Tal estudo se faz mister posto que, no Capítulo subsequente, será analisado se a aproximação brasileira em direção da África do Sul teve os mesmos objetivos que serão ventilados aqui.

3.3 IMPORTÂNCIAS PONTUAIS DE TEMAS E REGIÕES AFRICANAS PARA A PEB DO GOVERNO LULA

Conforme já exposto e demonstrado nas páginas antecedentes, o Continente Africano foi erigido a uma posição prioritária dentro dos eixos da Política Externa Brasileira do Presidente Lula. A seguir, serão apresentadas algumas

⁴⁰ *Parlasul aprova acordo comercial entre Mercosul e países africanos*, Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/RELACOES-EXTERIORES/147516-PARLASUL-APROVA-ACORDO-COMERCIAL-ENTRE-MERCOSUL-E-PAISES-AFRICANOS.html>; Acesso em 10/03/2011.

informações e dados que comprovam a referida importância, bem como demonstram atos concretos visando a maior proximidade com a África, como anteriormente dito, sem discriminação de nações (universalismo e autonomia pela diversificação, dentre da lógica da Cooperação “Sul-Sul” ou “Horizontal” – na alcunha de PECEQUILO) e nos mais diversos *fronts* (comercial, cultural, acadêmico, político etc.).

Iniciar-se-á a análise por “regiões e grupos (blocos)” e, em um segundo passo, por “temas”.

3.3.1 A COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

A CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) foi criada em 17/07/1996, como resultado da 1ª Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, sediada em Lisboa e

constitui foro privilegiado, em que seus Estados Membros se beneficiam de laços étnicos, históricos, culturais e, sobretudo, linguísticos comuns. Fundada sobre o princípio da solidariedade, a CPLP tem, consoante seus Estatutos, três objetivos gerais: a concertação político-diplomática; a cooperação em todos os domínios; e a promoção e difusão da Língua Portuguesa. Em todas as suas instâncias deliberativas, as decisões são tomadas por consenso. (BALANÇO, 2012, p. 183)

O grupo engloba uma “população” de, aproximadamente, 240 milhões de pessoas, espalhadas por quatro continentes e, a despeito de sua criação formal ter se dado na Conferência acima mencionada, a CPLP teve sua gênese em uma iniciativa brasileira anterior: com a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), em 1989, “*e tem sido (a CPLP), desde sua fundação, em 1996, um dos mais importantes pilares da política do Brasil em relação à África*” (VISENTINI, 2011, p. 225).

No ano de 2008 – ou seja, durante o mandato do Presidente Lula – houve oficialização, por parte do Brasil, da iniciativa de construção de uma Universidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa, visando tanto à unificação do idioma, como a aproximação entre as sociedades que o utilizam (Brasil, Portugal e África). Sua sede seria em Redenção (Ceará), receberia o nome de UNICPLP, tendo a capacidade docente de cinco mil vagas para estudantes advindos dos países-membros da Comunidade (VISENTINI, 2011, p. 225).

Como afirma RIBEIRO (2010, p. 71):

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.

Para o Brasil, fazer parte deste grupo - o qual envolve diversos países africanos - haja vista a similaridade quanto à língua, associada à herança sócio-cultural comum, apresentou-se como um mecanismo eivado de forte potencial para atuação diplomática e como arena de cooperação nos mais diversos setores, possibilitando, destarte, que o país viesse a alcançar diversos dos objetivos estabelecidos na PEB do Presidente Lula. Seguindo o norte do “desenvolvimentismo”, o Brasil poderia contribuir com sua expertise em setores estratégicos, a exemplo das técnicas voltadas à agricultura tropical e a experiência no tratamento do HIV-AIDS, a título exemplificativo. De forma sintética, pode-se afirmar que as políticas brasileiras para a CPLP caracterizam-se pelo princípio da “solidariedade”, segundo o discurso oficial. Nesse sentido

A cooperação técnica prestada aos países da CPLP pelo Brasil no período 2003-2010 insere-se no paradigma da cooperação Sul-Sul, o qual se distingue por padrões próprios de gestão, diferentes daqueles aplicados à tradicional cooperação Norte-Sul. Busca-se, sobretudo, sem imposições ou quaisquer condicionalidades, o desenvolvimento socioeconômico, em bases sustentáveis, dos países parceiros. A prestação de cooperação pelo Brasil distingue-se, ademais, pelo envolvimento direto de instituições brasileiras de renomada “expertise” técnica em áreas estratégicas para o desenvolvimento dos países envolvidos, como é o caso da Fiocruz, da Embrapa e do SENAI. (BALANÇO, 2012, p. 186)

Durante o período estudado (2003-2010), quase metade dos recursos brasileiros para cooperação técnica foram destinados aos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa)⁴¹ e ao Timor Leste (BALANÇO, 2012, p. 183). A

⁴¹ Os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (acrônimo PALOP) é a expressão usada para referência aos cinco países africanos que foram colônias de Portugal e que obtiveram a independência entre 1973 e 1975, estando assim entre os dez países mais jovens do continente: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Estes países vêm firmando protocolos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento com vários países e organizações nos campos da cultura, educação, economia, diplomacia e preservação da língua portuguesa. Um exemplo é o "Projeto Apoio ao Desenvolvimento do Sistema Judiciário" cofinanciado pelo governo Português. Está em processo de estudo e discussão para a criação do "Escudo PFL" uma moeda única para esses países e o Timor Leste, o único país lusófono da Ásia, que desde 1999 adota o Dólar Estadunidense como sua moeda oficial. Escudo era o nome da moeda de Portugal entre 1911 e

destinação desses recursos adequa-se ao conceito de Cooperação Sul-Sul, tão priorizado pela diplomacia pátria. Ademais

A CPLP constitui, ainda, para a política externa brasileira, a mais importante plataforma para o fortalecimento da Língua Portuguesa no mundo. Esse fortalecimento constitui importante fator de projeção internacional do espaço lusófono, tanto em nível coletivo quanto em nível nacional. Originalmente criado em 1989, o Instituto Internacional da Língua Portuguesa passou a integrar a estrutura da CPLP em 2005. Desde então constitui o principal foro de coordenação comunitária para a promoção e a difusão da Língua Portuguesa. (BALANÇO, 2012, p. 183)

Na esfera político-diplomática, a importância do PALOP para o Governo Lula envolveu a tentativa de homogeneizar posições sobre temas da agenda internacional que interessam ao Brasil e promover candidaturas em cargos dentro de Organismos Internacionais, tanto do Brasil como dos membros daquele grupo.

O investimento por parte do Governo Lula na aproximação e firmamento de parcerias com os países componentes da CPLP trouxe-lhe alguns frutos prósperos, tais como: recebimento de apoio da Comunidade no que tange a diversas candidaturas brasileiras a cargos em Organizações Internacionais. Isso pode ser vislumbrado em 2004, 2006, 2008 e 2010, quando o Brasil pleiteou um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como em 23/07/2010, durante a *“Cúpula de Luanda”*, por ocasião do lançamento da candidatura do brasileiro José Graziano da Silva para Direção-Geral da FAO, tendo sido este, frise-se, o *“primeiro apoio internacional recebido pelo Brasil a esse cargo”* (BALANÇO, 2012, p. 186).

3.3.2 CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA (ASA)

Na Cooperação Sul-Sul, enquadrar-se-ia o movimento de maior aproximação e integração com países da América do Sul e da África. Seguindo esta linha, em 30 de novembro de 2006, realizou-se a 1ª Cúpula América do Sul-África (ASA), sediada em Abuja (Nigéria) e que contou com a participação de 65 países das duas regiões (BALANÇO, 2012, p. 207).

2002, a sigla "PFL" seria o acrônimo de "Pacto Financeiro Lusófono". Disponível em: <http://www.legis-palop.org/bd>; Acesso em 24/08/2013.

A gênese do movimento deu-se quando o Presidente Lula, em visita à Nigéria, em abril de 2005, ao encontrar seu homólogo à época - Olusegun Obasanjo – trocou ideias a respeito de se criarem mecanismos de aproximação, não só entre os dois países, mas entre a nação africana e a América do Sul como um todo, nos moldes da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), o que, anote-se, amolda-se ao conceito de Cooperação Sul-Sul que se aplica a este estudo. A ideia é que a parceria abarque um grande leque de temas, incluindo cooperação em fóruns multilaterais e parcerias estratégicas em setores como: governança, desenvolvimento rural, comércio, investimento, infraestrutura etc. (VISENTINI, 2011, p. 227).

Como resultados frutíferos da 1ª Cúpula, emitiram-se a “*Declaração de Abuja*”⁴², o “*Plano de Ação de Abuja*” e a Resolução criando o “*Fórum de Cooperação América do Sul-África*” (ASACOF – órgão executivo). A 2ª Cúpula da ASA – que acabou constituindo-se em um “*Fórum Intergovernamental*” - por seu turno, foi realizada em 26 e 27 de setembro de 2009, em Isla Margarita, Venezuela, da qual resultou a “*Declaração do Estado de Nueva Esparta*” e o “*Plano de Implementação de Ações Setoriais*”. A razão de tais medidas, além de buscarem o atingimento dos vértices da PEB do período, ainda podem ser assim arazoadas

A ASA busca dar forma a uma realidade que se configura dia a dia e que constitui a **gradual ascensão dos países em desenvolvimento no cenário político e econômico internacional. Por meio de fóruns de formatos diversos - inter-regionais ou multilaterais - os países em desenvolvimento procuram contribuir para uma reforma da estrutura do poder mundial e para o estabelecimento de uma ordem menos centralizada, mais multipolar e mais democrática** (BALANÇO, 2012, p. 207). (sem grifos no original)

Da afirmação acima, retiram-se elementos que convergem com diversas linhas da PEB de Lula, tais como: a busca por mais protagonismo e relevância nos cenários político e econômico internacional; a defesa da legitimidade do multilateralismo; alteração das estruturas mundiais atuais de poder, que não mais corresponderiam à realidade; descentralização da ordem mundial; defesa da Democracia e de seus valores. A aproximação com a África foi percebida pelo

⁴² Segundo VISENTINI (2011, p. 227), a “*Declaração de Abuja*” é “o principal documento da ASA, onde os países signatários reconhecem a necessidade de instensificar a cooperação entre os integrantes do grupo como uma alternativa às pressões exercidas pela desigual ordem econômica internacional”.

Governo Lula como um meio para se atingir esses fins, como se pode perceber (BALANÇO, 2012, p. 210):

As iniciativas dos Estados-Membros têm promovido o aprendizado mútuo dos melhores projetos desenvolvidos em cada região, multiplicando os benefícios, por meio da cooperação e do intercâmbio bi-regional, e **criando ambiente propício para a busca de soluções conjuntas para os desafios globais. A ASA constitui um mecanismo de cooperação entre duas regiões que são prioritárias na política externa do governo atual e cujo aprimoramento da convergência política faz-se necessário para estabelecer uma ordem mundial mais multipolar e mais democrática.** A institucionalização do Mecanismo ainda encontra-se em fase de consolidação, especialmente no tocante à elaboração e ao desenvolvimento de projetos conjuntos, mas as reuniões e os eventos no âmbito do Fórum de Cooperação da ASA têm incrementado o diálogo entre os países e o interesse mútuo entre as duas regiões, as quais se voltaram durante a maior parte da sua história para as relações com os países desenvolvidos. (sem grifos no original)

3.3.3 RELAÇÕES BRASIL – UNIÃO AFRICANA

Como dito no início deste Capítulo, a aproximação com o continente africano promovida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, não visava a restringir-se ao incremento exclusivo de relações bilaterais com alguns poucos países, mas com a África, em sentido amplo (universalismo e autonomia pela diversificação). Nesse sentido, procurou estabelecer mecanismos de parceria e cooperação que melhor ligassem-no à UA (União Africana), espalhando-se, via de consequência, na esfera multilateral daquele continente. Desse modo, o Brasil acabou por atuar em duas vertentes: bilateral e multilateral, ampliando o leque de possibilidades, visto que, por meio de parcerias com a União Africana, esta poderia atuar como mediadora de relações entre o país sul-americano e alguns que a compõem, contudo, com os quais o Brasil não possuía tratados específicos.

Ademais, estimulando as citadas parcerias, o Brasil poderia conquistar respaldo de um número maior de países africanos no que diz respeito a diversos de seus pleitos na esfera internacional, atingindo, conseqüentemente, a concretização de diversos de seus objetivos, porquanto gozaria de boa imagem, credibilidade e confiança perante eles, conforme se infere da afirmação abaixo:

O diálogo com a UA poderá reforçar a imagem do Brasil como parceiro confiável e preferencial, promovendo legitimidade às iniciativas do país no continente. Ao gerar maior conhecimento a respeito da realidade africana, o relacionamento com a UA subsidiaria uma postura mais segura do Brasil em foros multilaterais como o Conselho de Segurança e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. A diplomacia brasileira poderia atuar com maior desenvoltura no tratamento de temas africanos, especialmente os mais delicados, como paz e segurança regionais, direitos humanos e assistência humanitária (BALANÇO, 2012, p. 214).

Há 4 atos bilaterais assinados entre o Brasil e a União Africana:

1) “Acordo de Cooperação Técnica” (assinado em 2007, em vigor);

2) “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comissão da União Africana para Implementação de Projetos na Área de Desenvolvimento Social” (assinado em 01/07/2009, em vigor);

3) “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comissão da União Africana para Implementação de Projetos Inovadores na Área de Cooperação Horizontal em Benefício do Desenvolvimento Sustentável na Cadeia de Algodão nos Países da África” (assinado em 01/07/2009, em vigor);

4) “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Comissão da União Africana para Implementação de Projetos nas Áreas de Agricultura e Pecuária” (assinado em 01/07/2009, em vigor).

Destaque-se, ainda

O relacionamento com a UA tem dado suporte às iniciativas do Brasil na área de agricultura. As frequentes gestões realizadas pela Embaixada em Adis Abeba contribuíram para o sucesso do “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, haja vista o entusiasmo com que participaram do evento os países-membros do organismo e o seu empenho em dar continuidade ao Diálogo na forma da COMBASA (Comissão Mista Bilateral sobre Agricultura e Segurança Alimentar), que será integrada por representantes da UA e da NEPAD⁴³.

⁴³ “NEPAD” é a sigla de “*New Partnership for Africa's Development*” ou, em português, “Nova Parceria para o Desenvolvimento da África”. Sua criação visa a aumentar a quantidade de investimentos no continente africano, a fim de promover desenvolvimento em todos os aspectos. Disponível em: <http://www.nepad.org/>; Acesso em 29/08/2013.

Em termos estritamente políticos, pode-se afirmar que as relações com a UA tem ampliado o escopo da política externa brasileira, em conformidade com a sua vocação universal e à prioridade atribuída ao continente africano (BALANÇO, 2012, p. 215). (sem grifos no original)

Logo, percebe-se que a aproximação com a União Africana não foi ao acaso, mas se enquadrou em diversos dos vértices elencados como prioritários na Política Externa Brasileira do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conforme já detalhado no Capítulo Inaugural.

3.3.4 ÁREA DE DEFESA

O Presidente Lula, ao assumir seu primeiro mandato, em 2003, especificamente quando ao tema da “Defesa”, percebeu amplo espaço de potencialidades e oportunidades cooperativas entre o Brasil e países/organismos regionais sítos no continente africano, mormente no que concernia à manutenção da paz e segurança internacionais; solução de conflitos regionais; colaboração no ordenamento e exploração de recursos situados no Oceano Atlântico Sul; desenvolvimento de capacidades pessoais (militares) e materiais (indústria e tecnologia), conforme BALANÇO (2012, p. 203). Como resultado da iniciativa em investir neste setor, no interregno 2003-2010, celebraram-se Acordos de Cooperação com 7 países africanos, quais sejam: África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria, Senegal, bem como se ratificou um Acordo que fora previamente assinado com Cabo Verde.

Seguindo a mesma linha de raciocínio já esposada anteriormente, o Governo Federal, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores - e, neste setor, também com o Ministério da Defesa - fomentaram a internacionalização de empresas brasileiras com o intuito de alcançar, via parceria público-privada, os objetivos estabelecidos nas Políticas Externas de 2003 e 2006. Como exemplo, pode-se citar a Embraer e a Emgepron⁴⁴, visando ao estabelecimento de relações

⁴⁴ “A Empresa Gerencial de Projetos Navais” - EMGEPRON é uma empresa pública, criada em 09/06/1982, vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil, que tem como finalidades principais: promover a Indústria Militar Naval Brasileira; gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Comando da Marinha; e promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval. A Empresa atua na gerência de projetos, contratada pela MB, e também na comercialização de produtos e serviços disponibilizados pelo setor naval da indústria da defesa nacional, incluindo embarcações militares, reparos navais,

comerciais, compartilhamento de *know-how* e conhecimento técnico, bem como a implementação de projetos conjuntos, conforme consta no BALANÇO (2012, p. 203-204), que ainda destaca

Atividades foram realizadas nas áreas de formação militar, levantamento da plataforma continental, ciência e tecnologia, operações comerciais e doações brasileiras, além de terem sido alcançados avanços na cooperação relativa ao Atlântico Sul no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Insta, demais, para fins de comprovação do intenso e estratégico investimento brasileiro, no período citado, no continente africano, citar que o foco no setor de Defesa, aliado a medidas concretas, serviu como instrumento efetivo para aumento da presença do país sul-americano na região, o que se enquadra nos eixos da PEB. A título ilustrativo, elencam-se algumas das ações praticadas em coordenação entre o governo brasileiro e os de diversos países situados naquela região (BALANÇO, 2012, p. 205): aquisição de navio-patrolha brasileiro pela Namíbia; assinatura de contratos para compra de quatro lanchas-patrolha pelo mesmo país e seis aviões Super-Tucano por Angola; firmamento de Protocolo de Intenção para venda de corveta brasileira à Guiné-Equatorial; desenvolvimento conjunto de novo míssil ar-ar (*Projeto A-DARTER*) com a África do Sul; emprego de trabalhos na ZOPACAS em nichos como cooperação econômica, combate a atividades ilícitas e crime organizado, manutenção da paz e operações que a apoiem, pesquisa científica, meio ambiente e questões marítimas; arquitetura de uma estratégia comum para os oceanos com os países membros da CPLP em diversos eventos oficiais⁴⁵.

3.3.5 COOPERAÇÃO ESPORTIVA

Outro setor em que houve intensa aproximação entre o Brasil e o continente africano, no íterim 2003-2010, foi o esportivo, que propiciou a ida de

sistemas de combate embarcados, munição de artilharia, serviços oceanográficos e apoio logístico, entre outros. Disponível em: <https://www.emgepron.mar.mil.br/index/aempresa.php>; Acesso em 28/08/2013.

⁴⁵ VI Cúpula da CPLP (2008), I Reunião de Alto Nível sobre Assuntos Marinhos (jul/2009), I Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP (mar/2010) - tendo sido aprovada, nesse último encontro, a *Estratégia da CPLP para os Oceanos*. (BALANÇO, 2012, p. 205)

diversas empresas e profissionais brasileiros qualificados para aquele continente, auxiliando no desenvolvimento e trazendo benefícios a todas as partes envolvidas (estratégia *win-win*⁴⁶). O objetivo de estabelecimento de parcerias nesta área não se limitou à capacitação técnica e profissional, mas também fomentar o desenvolvimento social via esportes.

Como já fora dito, tal movimento representou a abertura de novas oportunidades a empresas brasileiras, de expandir extraterritorialmente sua atuação, a exemplo da “Olé Brasil”, do ramo futebolístico, e da “4BK”, do setor de voleibol, que receberam amplo apoio do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), tanto nas tratativas como na celebração de parcerias internacionais, conforme consta no BALANÇO (2012, p. 192), que ainda destaca

não se pode esquecer que mesmo a realização de jogos e torneios em determinados países pode se constituir em instrumento de política externa. Nesse sentido, por exemplo, a Seleção de futebol do Distrito Federal realizou amistoso contra a Seleção de Botsuana em Gaborone, em abril de 2008, em comemoração da posse do Presidente daquele país, o que contribuiu para promover a imagem do Brasil. Mas sem dúvida, foram os amistosos da Seleção brasileira no Zimbábue e na Tanzânia em 2010, contando com o apoio de nossas embaixadas, que mais despertaram o interesse na região. (sem grifos no original)

Isto posto, percebe-se que as linhas da PEB traçadas pelo governo Lula foram buscadas das mais diversas formas, não se preterindo boas oportunidades que foram identificadas para se aproximar do continente africano. No setor esportivo, foram assinados 21 atos bilaterais: 9 Memorandos de Entendimento (Egito, Namíbia, Zâmbia, Botsuana, Guiné Equatorial, Camarões, Benin, Nigéria e África do Sul), 4 Acordos de Cooperação (Gana, Quênia, Congo e Gâmbia), 4 Ajustes Complementares (1 com Botsuana e 3 com Moçambique), 2 Protocolos de Intenção de Cooperação na área de Esporte (Burkina Faso e Tanzânia), 1 Protocolo de Intenção de Cooperação na área de Futebol (Burkina Faso), 1 Plano de Ação (África do Sul) (BALANÇO, 2012, p. 193). Essas medidas podem ser enquadradas no eixo da PEB de Lula relativa à busca de novos parceiros, o já citado universalismo e que

⁴⁶ Como o próprio nome indica, é uma estratégia com 2 *wins*, ou seja, dois vencedores/ganhadores. Está muito em voga no mundo empresarial mas pode ser transposta para todas as situações. **Estratégia Win-Win é uma estratégia de sucesso.** Disponível em: <http://gestor.pt/estrategia-win-win/>; Acesso em 24/08/2013.

se enquadra, ademais, no entendimento de VIGEVANI e CEPALUNI quanto à autonomia pela diversificação.

Alguns resultados profícuos da iniciativa brasileira podem ser elencados

Em 2008, recebemos a visita da Ministra da Juventude, dos Esportes e da Cultura de Botsuana, Sra. Gladys Kokorwe. Já em junho de 2009, o Ministro dos Esportes brasileiro participou, em Maputo, de importante cerimônia de inauguração de fábrica de bolas do programa “Pintando a Cidadania”, doada pelo Brasil. A fábrica conta com material esportivo de padrão industrial e é capaz de produzir até 17 mil bolas por mês e outros materiais esportivos para atender 150 mil jovens em programas sociais moçambicanos. (BALANÇO, 2012, p. 194)

3.3.6 PARCERIAS EM INFRAESTRUTURA

Outro nicho em que o Governo Lula e o Itamaraty perceberam boas e amplas oportunidades de alcançar alguns dos eixos de sua Política Externa, relativamente ao continente africano, bem como contrapartidas positivas para o Brasil, foi no setor de infraestrutura, ao qual se deu atenção e investimento especiais, haja vista ter sido percebido como uma área de imensas potencialidades, ainda *“pouco exploradas pelos principais atores econômicos globais (exceção feita à China)”* (BALANÇO, 2012, p. 199). Assim, o Brasil, na medida em que auxiliou a execução de obras naquele continente, alcançou maior proximidade com ele e intensificação suas relações e concertos.

Pode-se afirmar que, nessa linha propositiva, as obras realizadas desenvolveram-se em torno de dois vértices principais: primeiramente, fomentou-se intensamente a participação de empresas do setor privado brasileiro, em parceria com setores do Ministério das Relações Exteriores, voltados à promoção comercial do país. Paralelamente, aprovaram-se financiamentos e concessões de crédito oficiais para iniciativas de reconstrução nacional, a exemplo de Angola. Vislumbrou-se, acrescente-se, forte investimento brasileiro na celebração de acordos bilaterais de cooperação técnica, a exemplo dos realizados com Moçambique, São Tomé e Príncipe e Namíbia (BALANÇO, 2012, p. 199), visando, precipuamente, ao desenvolvimento urbano das regiões, usando-se, inclusive, “novas tecnologias”. E, não se pode deixar de mencionar os trabalhos engendrados em torno do setor

energético, como foi o caso da atuação da empresa brasileira Petrobrás na costa africana, a fim de aplicar sua vasta expertise em exploração petrolífera.

De modo a comprovar o relevante número de empresas brasileiras que expandiram seus negócios para o continente africano, dentro da proposta da PEB de 2003-2010, trazem-se os seguintes dados, a título ilustrativo:

Diversas empresas brasileiras encontram-se no continente africano, onde vêm executando importantes obras de infraestrutura urbana, rodoviária ou energética. Dentre elas, destacam-se a Andrade Gutierrez, com obras na Argélia (quatro obras nos setores de transportes e energia), no Cameroun (construção da estrada Dschang-Melon), em Gana (construção do Corredor Rodoviário Oriental, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), na Guiné (renovação da estrada Kissidougou-Guéckédou-Sérédou), na Líbia (construção do metrô de Trípoli) e na Mauritânia (construção da estrada Rosso-Lexeiba e execução de obras de manutenção e reforço das autoestradas Nouakchott-Boutilimit e Aleg-Boghé); a ARG, que trabalha no interior da Guiné Equatorial e em Angola; a Queiroz Galvão, presente em Angola e na Líbia (obras de infraestrutura em seis cidades na região da Cirenaica); e a Odebrecht, que divide a obra do Corredor Rodoviário em Gana com a Andrade Gutierrez e também fez obras em Angola, Djibuti (renovação do porto da Cidade do Djibuti) e na Líbia (construção do novo Aeroporto Internacional e do anel rodoviário de Trípoli) (BALANÇO, 2012, p. 200).

No entanto, nos termos do que já foi precedentemente afirmado, tal realidade só se fez possível mediante o auxílio, o investimento e a colaboração de setores governamentais brasileiros, dentre os quais se destacaram: o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério das Cidades, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

3.3.7 COOPERAÇÃO NO SETOR DE SAÚDE

Brasil e África, considerando a semelhança de suas posições geográficas no planeta e as regiões em que se situam (latitudes e longitudes), acabam por possuir diversas afinidades e semelhanças advindas desse fato, especialmente no que respeita ao clima e às doenças dele oriundas. Neste ponto, o conhecimento técnico do Estado sul-americano no combate a enfermidades tropicais, por exemplo, foi notado como sendo algo de grande valia a ser intercambiado com aquele continente, aproximando-os também nesta seara. Buscando tal fim, o Brasil, auxiliado pelo Itamaraty e pelo Ministério da Saúde, em parceria com Moçambique,

instalou uma sede da FIOCRUZ em Maputo, a fim de se solucionarem, conjuntamente, diversos problemas relativos à saúde, endemias, como a malária e a anemia falciforme⁴⁷. Ademais, a notória e reconhecida expertise brasileira no tratamento do HIV/AIDS foi objeto de transferência para as regiões africanas mais necessitadas, que são assoladas por este mal, por intermédio de envio de medicamentos, capacitação de profissionais para atuar na área, bem como produzir antirretrovirais.

De forma a viabilizar e concretizar o interesse de ambas as partes (Brasil – Países Africanos) em cooperar no setor de saúde, foram celebrados 53 atos bilaterais, com 22 nações: 5 *Memorandos de Entendimento* (Moçambique, Namíbia, Botsuana, Guiné Equatorial e Congo), 1 *Acordo de Cooperação na área Sanitária e Fitossanitária* (Moçambique), 31 *Ajustes Complementares* (Quênia, Angola, Zâmbia, Argélia, São Tomé e Príncipe, Botsuana, Moçambique, Camarões, Benin, Gana, Senegal, Guiné Bissau e Cabo Verde), 10 *Protocolos de Intenção de Cooperação* (Burkina Faso, Nigéria, Benin, Líbia, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Etiópia, Namíbia, Burundi e Camarões), 4 *Programas Executivos* (São Tomé e Príncipe e Cabo Verde), 1 *Carta de Intenções sobre Cooperação* (Gabão) e 1 *Acordo para Instalação de Sede da FIOCRUZ* (Moçambique), conforme BALANÇO (2012, p. 221-222). Aqui, encontram-se presentes diversos eixos da PEB que se analisa, dentre eles: desenvolvimento, universalismo, autonomia pela diversificação, combate à fome, pobreza e erradicação de doenças e endemias etc..

3.3.8 AGRICULTURA

Na mesma linha do esposado no tópico anterior (*saúde*), em decorrência das semelhanças entre Brasil e África referentemente às suas localizações

⁴⁷ A *anemia falciforme* é uma doença genética e hereditária, predominante em negros, mas que pode se manifestar também nos brancos. Ela caracteriza-se por uma alteração nos glóbulos vermelhos, que perdem a forma arredondada e elástica, adquirem o aspecto de uma foice (daí o nome falciforme) e endurecem, o que dificulta a passagem do sangue pelos vasos de pequeno calibre e a oxigenação dos tecidos. As hemácias falciformes contêm um tipo de hemoglobina, a “hemoglobina S”, que se cristaliza na falta de oxigênio, formando trombos que bloqueiam o fluxo de sangue, porque não têm a maleabilidade da hemácia normal. Disponível em: <http://drauziovarella.com.br/letras/a/anemia-falciforme/>; Acesso em 29/08/2013.

geográficas no globo, não há apenas similitudes climáticas, mas também de solo, vegetação, agrícola e ecológica. Por exemplo, a região da savana africana encontra várias “afinidades” com o cerrado brasileiro. Assim, ambos vislumbraram amplas possibilidades de parcerias para desenvolvimento de mecanismos de incremento de produção de alimentos, combate à fome e à pobreza, geração de empregos e uso do meio-ambiente de modo sustentável, com base na larga experiência brasileira em agricultura tropical que, em tese, poderia lá ser aplicada em regiões mal aproveitadas e/ou inexploradas, todavia, repletas de potencial e riquezas naturais pujantes.

Nesse viés, durante os dois mandatos do Presidente Lula, foram celebrados mais de 50 instrumentos jurídicos internacionais, com 18 países africanos - as já citadas vertentes do universalismo e da diversificação – conforme se infere da leitura do BALANÇO (2012, p. 232). Concretizando os dispositivos de tais documentos, cita-se o exemplo da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a qual teve uma sede edificada em Gana, na cidade de Acra; da participação ativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e, como não poderia deixar de ser, do Ministério das Relações Exteriores (MRE); e do investimento no COTTON-4 (grupo constituído por Benin, Burkina Faso, Chade e Mali):

Programa de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton-4

O governo brasileiro tem procurado apoiar, de forma decisiva, os países africanos produtores de algodão no seu esforço para desenvolver o setor cotonícola. O foco prioritário da ação brasileira de cooperação concentra-se nos países que formam o grupo denominado Cotton-4: Benin, Burkina Faso, Chade, e Mali. A proposta de um programa de cooperação técnica a ser oferecido pelo Governo brasileiro aos países membros do C-4 deve se pautar pelo critério da sustentabilidade, ou seja, deve ser elaborada com base em variáveis econômicas, ambientais e de segurança alimentar. Tendo presente que a cooperação prestada pelo Brasil deve estimular o desenvolvimento de capacidades, cenário em que se destacam o aperfeiçoamento de quadros técnicos e o desenvolvimento institucional, a proposta de trabalho desenvolvida por esta Agência e pela Embrapa tem como ponto fulcral da ação o trabalho conjunto entre técnicos brasileiros e africanos na implantação de uma unidade de validação e de demonstração de técnicas de cultivo do algodão.⁴⁸ (sem grifos no original)

⁴⁸ Programa de Apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton-4, Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Cotton4>; Acesso em 29/08/2013.

3.3.9 COOPERAÇÃO NO SETOR ENERGÉTICO

No setor energético, Brasil e África celebraram diversas parcerias que podem ser classificadas em dois grupos, quanto ao objeto: “recursos não renováveis” e “recursos renováveis”. No primeiro, podem ser incluídos como os três principais: petróleo, gás e carvão, relativamente ao seu consumo em volume e escala global, representando 80% da demanda mundial de energia (BALANÇO, 2012, p. 239). Concernentemente a estes combustíveis, Brasil e África possuem semelhanças, especialmente no que tange a petróleo e gás, haja vista sua abundância em ambos os territórios. Esse fato tem atraído diversos “*players*” globais para o continente africano (a exemplo da China), mas também chamou atenção do país sul-americano, em razão da grande experiência e conhecimento técnico que este tem no ramo, bem assim a vasta potencialidade de se auferirem lucros.

Nesse sentido, o governo brasileiro, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério de Minas e Energia, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em parceria com o setor privado, promoveu a instalação de diversas empresas em território africano, com o intuito de explorar os frutos que poderiam surgir da exploração petrolífera, como a Queiroz Galvão e a Petrobrás, sendo que esta possui filiais em cinco países daquele continente, aplicando e intercambiando sua expertise no assunto: Angola, Líbia, Namíbia, Nigéria e Tanzânia.

Já no que respeita ao segundo grupo – recursos renováveis – este tema inseriu-se na agenda de discussões globais nas últimas décadas em razão de debates defendendo a preservação do meio-ambiente, da saúde humana, do desenvolvimento sustentável, segurança alimentar, dentre outros a eles correlatos. Neste setor, o Brasil viu brecha para estabelecer parcerias com a África por meio do uso de biocombustíveis que, há longa data, vêm sendo pesquisados e desenvolvidos neste país, cuja tecnologia é por ele dominada.

Sem deixar de levar em conta outras fontes renováveis, **o Brasil considera que os biocombustíveis apresentam-se como a fonte renovável de energia com maior potencial de trazer benefícios aos países em desenvolvimento e aos desenvolvidos.** Quando comparados às demais fontes energéticas, renováveis ou não-renováveis, os biocombustíveis apresentam vantagens econômicas, sociais e ambientais (BALANÇO, 2012, p. 239). (sem grifos no original)

Considerando as condições climáticas, vegetais, de solo e matérias-primas presentes no continente africano, como já afirmado, muito semelhantes às brasileiras pelas suas localizações hemisféricas geográficas tropicais, o Governo Lula percebeu possibilidades frutíferas em diversos locais daquela região no que respeita à produção de biocombustíveis, auxiliando, a título ilustrativo, o desenvolvimento local por meio da geração de empregos, renda, diminuição da dependência externa do produto, segurança alimentar etc.. E, para o Brasil, a contrapartida viria não só nos lucros auferidos pelas empresas nacionais lá sediadas, mas também por ser um outro caminho de aproximação e criação de alianças no continente, enquadrando-se em vários eixos da PEB. Como lembra VISENTINI (2011, p. 228):

Em setembro de 2008, na 63ª Assembleia Geral da ONU, **o presidente Lula discutiu a importância da produção de biocombustíveis como oportunidade de desenvolvimento para as nações africanas**, e criticou as barreiras protecionistas que têm impedido o desenvolvimento agrícola do continente, **reiterando que o problema africano é uma prioridade da política externa brasileira.** (sem grifos no original)

Acrescente-se que a tomada de decisão do Governo do Presidente Lula e do Itamaraty de incluir os biocombustíveis no rol de matrizes energéticas mundiais foi concebida como uma ferramenta democratizante do acesso à energia. Isso porquanto dados apontam que, contemporaneamente, um número menor de 20 países concentra a maior parte do fornecimento deste bem, o que não foi visto com “bom olhos” pelo Governo Brasileiro, pois estaria caracterizada uma situação de muito controle, nas mãos de poucos (situação semelhante a um oligopólio), de algo essencial à humanidade no atual estágio em que esta se encontra. Como forma de estabelecer contraposição a esta realidade considerada injusta, incorreta e inaceitável, o Brasil entendeu que incentivar os países do continente africano (assim como outros) a produzirem biocombustíveis mudaria o referido quadro de desigualdades e assimetrias, a dependência e permitiria maior concorrência entre países (princípios da livre concorrência, livre comércio), extremamente relevante nas relações internacionais comerciais, sendo, inclusive, um dos focos de fiscalização e defesa pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

No caso da África, no que tange aos biocombustíveis, o Brasil enfatiza o potencial destes. Desde que respeitadas as características e realidades locais, **o etanol e o biodiesel podem ser ferramentas de transformação econômica e social, gerando empregos e renda, ademais de ajudar no**

combate ao aquecimento global. No caso de alguns países que não dispõem de hidrocarbonetos, estes poderão constituir importante alternativa para a geração de energia. A participação desses países será decisiva para a criação de um verdadeiro mercado internacional para os biocombustíveis (BALANÇO, 2012, p. 240). (sem grifos no original)

Neste Capítulo, procurou-se demonstrar a importância do continente africano na Política Externa do Presidente Lula, conforme previsto nas suas próprias diretrizes. Viu-se que o Mandatário, por meio da diplomacia presidencial e da colaboração de diversos de seus Ministérios (especialmente o de Relações Exteriores), em parceria com o setor privado, engendrou esforços para promover o máximo de aproximação com aquele continente, bem como implementar ações concretas, a exemplo das que foram relacionadas acima.

Ademais, viu-se que a Política Externa Brasileira específica para a África, no que respeita tanto à celebração de acordos, como implementação de projetos, enquadrou-se no conceito de “Cooperação Sul-Sul”, no sentido contemporâneo desenvolvido pelo governo Lula – e cujo conceito, utilizado neste Capítulo, pode ser inferido da descrição apresentada pela ABC, acima - foi norteada por vetores consagrados como fundamentais e mencionados no Capítulo precedente, tais como: autonomia (pela diversificação); desenvolvimentismo; universalismo; combate à fome, miséria e doenças, dentre outros.

No capítulo seguinte, analisar-se-ão as relações entre Brasil e África do Sul, mais detalhadamente, ocorridas durante o Governo Lula, fazendo paralelo com os eixos da PEB, assim como com o que fora exposto nos dois primeiros Capítulos, a fim de averiguar as reais intenções de tal avizinhamento.

4 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ÁFRICA DO SUL DURANTE O GOVERNO LULA (2003–2010)

Em conformidade com a estrutura apresentada na Introdução deste trabalho, o presente Capítulo analisará, pontualmente, as relações encetadas entre Brasil e África do Sul durante o Governo Lula (2003–2010). Para tanto, serão apresentados alguns dados concretos como parcerias, estratégias e acordos entabulados entre as duas partes, bem como projetos e ações efetivamente implementados e postos em prática. De modo a fornecer o substrato imprescindível para tal pesquisa, a metodologia continuará a ser a análise de conteúdo de documentos e discursos governamentais oficiais e históricos selecionados, bem como a revisão da literatura produzida acerca da referida temática e assuntos a ela correlatos, além de dados coletados em sítios governamentais da internet.

4.1 BREVE APRESENTAÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL - ÁFRICA DO SUL

Inicialmente, faz-se necessário destacar que o bom relacionamento entre Brasil e África do Sul, contrariamente ao que uma mera e simples análise apressada poderia induzir, não é algo sem histórico respeitável, pois há um considerável rol de parcerias e entendimento entre os dois países, o que será demonstrado ao longo do Capítulo. E isso não apenas em relação a este Estado africano, mas também para todo o continente, como já demonstrado nas páginas anteriores. Nas palavras de MOURÃO (1997, p. 149): *“Da mesma forma que o Brasil foi o primeiro país ocidental a reconhecer a independência da Angola, é curioso perceber que o primeiro soberano a reconhecer a independência brasileira foi Oba Osemwede, do Benin”*.

Conforme discorre, cronologicamente, GARCIA (2005, p. 151):

- 1) 18 de abril de 1939: concluído o primeiro Acordo Comercial (via “troca de notas”) entre o Brasil e a África do Sul, no Rio de Janeiro;
- 2) 28 de outubro de 1947: criada a “Legação do Brasil” junto ao governo da África do Sul, em Pretória;
- 3) 14 de dezembro de 1960: Brasil apoia, com outros países, a Resolução da XV Assembleia Geral da ONU, a *Declaração de Garantia de Independência dos Países Coloniais*, o qual reafirmou o princípio da autodeterminação dos povos;

4) Maio/Junho de 1965: envio de missão comercial especial brasileira à África Ocidental. A África do Sul era responsável por 90% do comércio brasileiro com a África Subsaariana;

5) 15 de Novembro de 1975: Brasil vota a favor, na ONU, da Resolução que considera o sionismo uma forma de racismo e discriminação racial, bem como vota a favor da condenação do *apartheid* na África do Sul;

6) 22 de setembro de 1994: tem sede, em Brasília, a III Reunião da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, marco oficial do ingresso da África do Sul na Zopacas;

7) 23 de junho de 1997: Brasil, África do Sul, Alemanha e Cingapura apresentam, em Nova Iorque, uma *Iniciativa Conjunta sobre o Meio Ambiente*, em Assembleia da ONU;

8) 20 a 24 de julho de 1998: o Presidente Sul-Africano, Nelson Mandela, visita o Brasil e, sucessivamente, assina o *Protocolo de Ushuaia* sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile (Zona de Paz);

9) 15 de dezembro de 2001: o Presidente Sul-Africano, Thabo Mbeki, durante a Cúpula do Mercosul, no Brasil, assina o *Acordo-Quadro Mercosul-África do Sul*;

10) 4 de junho de 2003: Brasil e África do Sul assinam acordo de cooperação na área de defesa.

11) 6 de junho de 2003: criado o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

No que respeita ao Governo Lula (2003-2010), especialmente, o interesse estratégico brasileiro específico na África do Sul não foi ao acaso. Esta, apenas para listar um de seus vários aspectos positivos e atrativos, constitui-se, atualmente, em uma das maiores potências econômicas mundiais em desenvolvimento, destacando-se em razão de suas amplas reservas naturais, de altíssimo e internacionalmente reconhecido valor: platina, ouro, carvão, diamantes, ferro, cromo, manganês, dentre outras matérias-primas. O Governo Brasileiro, sob o Mandato de Lula e com auxílio do Itamaraty e outros Ministérios, apercebeu-se de que essas riquezas, uma vez bem exploradas, poderiam gerar diversos frutos para o próprio país africano – o que se amolda ao preceito do “desenvolvimentismo”, tão defendido pelo Presidente Lula - bem como para o seu parceiro sul-americano.

Ainda, quanto às potencialidades sul-africanas para fins de investimento econômico-comercial brasileiro, conforme se demonstrará adiante, revelaram-se muito amplas, como se pode inferir da seguinte análise de mercado:

A África do Sul oferece um grande potencial para incrementar as exportações brasileiras. Ao analisar os dados disponibilizados pelo Sistema Radar Comercial, relativos ao triênio 2007-2009, percebe-se claramente essa potencialidade. Neste triênio, o Sistema selecionou 262 “Produtos Prioritários”, que representam US\$ 28.422 milhões de “Potencial Importador a ser Explorado”. **Esses produtos corresponderam a 42% das importações totais da África do Sul em 2009 (...)**⁴⁹. (sem grifos no original)

Ao lado da aproximação brasileira em relação à África do Sul, nos mais diversos setores (econômico, comercial, acadêmico, político, financeiro, social, cultural etc.), há vários dados na literatura, em análises de conteúdo de documentos oficiais e históricos, bem assim de discursos, conforme se buscará demonstrar ao longo deste Capítulo, que denotam ser, o principal fim de ter ocorrido tal avizinhamento: político. Um fato que corrobora essa afirmação seria a constatação de que um dos objetivos claramente estabelecidos na PEB do Governo Lula foi a busca por maior representatividade na ordem mundial, o que poderia ser viabilizado na medida em que o Brasil investisse em parcerias com países considerados “estratégicos”, via multilateralismo, dentre os quais se incluiu a África do Sul. Essa hipótese será abordada com mais acuidade nas próximas subseções. A similaridade de interesses entre ambos foi declarada pelo Ministro Celso Amorim⁵⁰:

Existe uma compatibilidade de visões em relação ao quadro internacional que nos torna aliados naturais na defesa de interesses políticos, comerciais, ambientais, etc., como pude constatar em meus contatos com o Presidente Mbeki e o chanceler Zuma.

Ademais, dados apontam que a África do Sul posiciona-se, hodiernamente, na diplomacia internacional, da mesma forma que o Brasil, ou seja, questionando o unilateralismo norte-americano, pugnando, com esta atitude, pela defesa do multilateralismo. Assim, a criação da ordem mundial não mais se centralizaria nas mãos de poucas Nações - nos mesmos moldes estanques definidos após a 2ª Guerra Mundial – porque estas não mais traduziriam de forma fidedigna a realidade, postura que se alinha a um dos princípios norteadores da Política Externa do

⁴⁹ *Guia do Exportador – África do Sul*, Disponível em: <http://www.global21.com.br/guiaexportador/50004/4/africa-do-sul>; Acesso em 18/07/2012.

⁵⁰ “O Brasil e o renascimento africano”, artigo do Ministro Celso Amorim no Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 25/05/2003.

Governo Lula (multilateralismo)⁵¹. Esse princípio aparece na seguinte afirmação do Ministro Celso Amorim⁵²:

Não é pequeno o desafio que têm pela frente os integrantes das Nações Unidas. Existe uma crescente consciência de que a ONU corre o risco de ver sua influência erodida na ausência de uma reforma. Ao permanecer como está, a Organização está sujeita a perder dinamismo ou, pior, a se tornar irrelevante. A escolha que a comunidade internacional tem diante de si, portanto, não é simplesmente fazer uma escolha entre fazer ou não a reforma.

Isso se deveu, em meio a diversos fatores, ao fato de a economia mundial ter sofrido diversas, profundas e rápidas alterações nos últimos 20 anos. Dados referentes às últimas décadas mostraram que o peso das chamadas “principais economias avançadas” (Estados Unidos, União Europeia e Japão), no que tange ao seu Produto Interno Bruto (PIB), teve redução de 63% para 45%, o que não pode ser negligenciado:

(...) o fenômeno do maior dinamismo de grandes países do “Sul” frente a grandes países do “Norte” é real, e um dos principais símbolos desta nova ordem é o termo cunhado por Jim O’Neill em 2001. Por essa razão, os quatro países [Brasil, Rússia, Índia e China] optaram por aproveitar o que alguns analistas têm denominado “BRIC mania” (ROBERTS, 2010, p. 43) como instrumento a ser utilizado na busca de seus objetivos no cenário internacional.⁵³

Na esfera bilateral, o relacionamento do Brasil com a África do Sul na área científica e tecnológica merece destaque. Com esse país, foi assinado em 2003, o “Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica”, o qual entrou em vigor em fins de 2008. Em maio de 2009, os dois países trocaram missões científicas de alto nível e foram definidas, na “1ª Reunião do Comitê Conjunto de Cooperação Científica e Tecnológica”, quatro áreas prioritárias de cooperação bilateral: biotecnologia; ciências espaciais e astronomia; nanotecnologia/luz síncrotron; e inovação.

Com vistas a avançar na implementação das iniciativas acordadas na reunião do Comitê Conjunto, foram realizados quatro seminários reunindo pesquisadores dos dois países nessas áreas. Além disso, Brasil e África do Sul

⁵¹ *As instituições saídas de Bretton Woods estão defasadas da economia mundial*, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/05/01/as-instituicoes-saidas-de-bretton-woods-estao-defasadas-da-economia-mundial/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=10a3c3299d-Weekly+Digest++May+16%2C++2012&utm_medium=email; Acesso em 12/07/2012.

⁵² “A ONU aos 60”. Artigo do Ministro Celso Amorim. *Política Externa*, vol. 14, n. 2, 2005.

⁵³ *De BRIC a BRICS: como a África do Sul ingressou em um clube de gigantes*, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120613_boletim_internacional1010.pdf; Acesso em 25/07/2012.

mantêm estreita cooperação trilateral sobre ciência com a Índia, no marco do Foro de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), estando em discussão nesse âmbito o lançamento de satélite IBAS (Balanço, 2012, p. 190).

VIZENTINI (2009, p. 21) reforça a positividade da aproximação entre Brasil e África do Sul:

(...) a África do Sul é um dos parceiros mais importantes no continente africano, em função de sua posição geográfica e seu nível de desenvolvimento industrial. Brasil e África do Sul são os polos mais desenvolvidos do capitalismo em seus respectivos continentes, o que se expressa não só na grandeza de seus PIBs, mas também nos respectivos graus de sofisticação industrial. A África do Sul (...) pode ser considerada um trampolim para a penetração em todo o subcontinente da África Austral, regiões de grande valor econômico derivado de sua produção e reservas de minerais estratégicos.

O Governo Lula tem procurado uma nova aproximação com a África, **em especial a África do Sul, que tem interesses semelhantes no sistema internacional, como a defesa da multipolaridade.** (sem grifos no original)

Assim, a presente subseção procurou demonstrar algumas das afinidades entre Brasil e África do Sul, a fim de justificar o investimento realizado por aquele na Política Externa do Governo Lula.

4.2 AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE BRASIL E ÁFRICA DO SUL

A hipótese aventada, na presente Dissertação, para a pergunta-problema (qual a importância da África do Sul na Política Externa do Governo Lula?) é que a aproximação procedida entre os dois países foi motivada muito mais por razões políticas, do que comerciais. De modo a comprovar que este intercâmbio (o comercial) não justificaria o empenho de ambos em se aproximar, serão apresentados, abaixo, alguns dados estatísticos e numéricos, os quais serão devidamente analisados.

Tabela 1. Direção do Comércio Exterior Sul-africano - EXPORTAÇÕES

| ANO | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Japão | 11,9% | 11,1% | 9,8% | 8,9% |
| Reino Unido | 8,8% | 7,7% | 9,6% | 7,5% |
| China | 4,0% | 6,6% | 8,7% | 9,1% |
| Alemanha | 7,5% | 8,0% | 6,8% | 6,9% |
| Países Baixos | 5,2% | 4,5% | 4,1% | 5,8% |
| Itália | 2,6% | 2,2% | 3,9% | 3,6% |
| BRASIL | 0,8% | 0,8% | 1,1% | 0,9% |

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Informação Comercial, com base em dados do FMI - Direction of Trade Statistics, CD August 2009.

Países listados em ordem decrescente, tendo como base os valores apresentados em 2008.

Analisando os dados acima, percebe-se, claramente, que a média de volume sul-africano exportado para o Brasil, comparativamente aos demais países, é praticamente insignificante. Portanto, há uma primeira evidência de que as relações bilaterais comerciais entre ambos não é de grande monta.

Tabela 2. Direção do Comércio Exterior Sul-africano - IMPORTAÇÕES

| ANO | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Alemanha | 12,6% | 10,9% | 10,8% | 8,9% |
| China | 10,0% | 10,0% | 10,3% | 10,0% |
| Estados Unidos | 7,6% | 7,2% | 7,0% | 6,2% |
| Angola | 0,5% | 1,9% | 6,8% | 21,7% |
| Arábia Saudita | 5,3% | 4,2% | 5,7% | 4,1% |
| Japão | 6,6% | 6,1% | 4,9% | 2,8% |
| BRASIL | 2,0% | 1,9% | 2,0% | 1,8% |

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Informação Comercial, com base em dados do FMI - Direction of Trade Statistics, CD August 2009.

Países listados em ordem decrescente, tendo como base os valores apresentados em 2008.

Na mesma linha da primeira tabela trazida, é possível constatar, na segunda, que a porcentagem de importações de produtos brasileiros, pela África do Sul, quando comparada com outros países, não justificaria todo o empenho que foi engendrado pelo Governo Brasileiro em se aproximar daquele. Assim, em não sendo este o porquê, há que se ter outra razão plausível, que entendemos, como já dito e demonstraremos adiante, é de cunho político.

Além dos números apresentados, a Divisão de Informação Comercial do Ministério das Relações Exteriores Brasileiro, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercial elaborou estatísticas avaliando o intercâmbio comercial Brasil – África do Sul:

1) A participação no total de exportações brasileiras: 1,1% em 2004; 1,2% em 2005; 1,1% em 2006; 1,1% em 2007; 0,9% em 2008 e 0,8% em 2009.

2) A participação no total de importações brasileiras: 0,4% em 2004; 0,5% em 2005; 0,5% em 2006; 0,4% em 2007; 0,4% em 2008 e 1,0% em 2009.

3) A participação no total do intercâmbio brasileiro: 0,8% em 2004; 0,9% em 2005; 0,8% em 2006; 0,8% em 2007; 0,7% em 2008 e 0,9% em 2009.

Portanto, considerados tais dados oficiais apresentados pelo próprio governo brasileiro, constata-se que, comercialmente, a África do Sul não se destaca entre os países com os quais o Brasil investe em relacionamentos com este fito. Vê-

se que o volume intercambiado é praticamente irrisório, o que reforça a hipótese desta Dissertação de que a aproximação da Nação Sul-africana fundou-se em outros motivos – de natureza política – conforme se passa a expor.

4.3 O ESTABELECIMENTO DE “PARCERIAS ESTRATÉGICAS”

De modo a atingir e concretizar várias das metas da sua Política Externa, o governo Lula entendeu que seria imprescindível a celebração de “*parcerias estratégicas*” com outros países e não atuar isoladamente na seara internacional, cujo conceito fora trabalhado por LESSA (1998, p. 1), antes mesmo da assunção de Lula ao cargo de Chefe de Estado e de Governo, mas que acabou por ser por este incorporado a sua PEB:

(...) processo de construção do universalismo enquanto vetor da política exterior do Brasil, processo tal qual que encontra na adjetivação proporcionada pela seletividade ao longo das últimas décadas, um novo modo de proporcionar instrumentalidade ao sistema de relações bilaterais do Brasil, concretizado na construção de parcerias estratégicas.

Ainda, seguindo os ensinamentos de LESSA (1998, p. 3), de modo a buscar um conceito apropriado de “parceria estratégica”, fundamental para o bom desenvolvimento deste trabalho, esta deve ser compreendida em conjunto com os vértices do universalismo e da autonomia pela diversificação, já citados no Capítulo 1. Deste modo, tais parcerias se concretizariam na seleção de relações prioritárias com determinados países e regiões, com os quais o Brasil barganharia, dialogaria e realizaria aproximações políticas. Ademais, abrir-se-iam “portas” para realização de grandes projetos e ações conjuntos.

O universalismo seletivo resultante desta visão pragmática de formulação e implementação da Política Exterior tem permitido a escolha de parceiros preferenciais, aos quais se atribui atenção diplomática privilegiada, com o objetivo de lhes conferir densidade política e econômica, o que permitiria a auferição de ganhos concretos de lado a lado. Este movimento, recorrente na história da política exterior do Brasil, pode ser conceituado como construção de **Parcerias Estratégicas, que são relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado.** (LESSA, 1998, p. 3) (sem grifos no original)

LESSA (2010, p. 1) aponta que a noção de “parcerias estratégicas” é de fundamental importância no esforço brasileiro durante o Governo Lula na busca por diversificação e sofisticação dos laços políticos e econômicos enquanto estratégia do país para se incorporar ao cenário internacional, bem como sua relação com

outros movimentos, a exemplo da perseguição por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, pontos estes já vistos no Capítulo 1 desta Dissertação, daí a importância de haverem sido mencionados àquela oportunidade. Tais coalizões, objetivariam coordenar duas ideias:

1) A visão mundial de um país que se vê como um poder regional em uma ascensão pacífica, um relevante mercado emergente, um promotor de uma ordem internacional genuinamente multipolar, por meio da qual espaços multilaterais são uma condição essencial;

2) Uma percepção negativa da política internacional atual associada a uma leitura favorável no que respeita à necessidade de reformas nos mecanismos de tomada de decisão, nas mais diferentes arenas.

Isso porquanto, ainda segundo LESSA (2010, p. 4), visto o “peso relativo” de países como o Brasil administrarem processos de estabilização em seus respectivos subsistemas de poder, aliado ao fato de que esses países (particularmente o Brasil) possuem ativos (vantagens) diplomáticas que são consideradas extremamente importantes na realização de grandes agendas e negociações. E, durante o Governo Lula, relações com determinados países receberam a estampa de “estratégicas” (LESSA, 2010, p. 8), dentre os quais podem ser incluídas a Índia e a África do Sul (o Grupo IBAS). Nas palavras do autor (2010, p. 15):

The qualifier “strategic” as a synonym of special, important, and necessary matches a vision of political and economic cooperation projects based on a sense of opportunity but whose effects will last. Thus, Brazil’s strategic partnerships, taken into account in an assessment of the Lula government’s foreign policy, may be more than tools of an involved diplomacy. They may be associated with shared worldviews and sound results for the national development strategy, reinforcing the capacity for autonomous international action.⁵⁴

Especificamente em relação à África do Sul, a qual possui maior relevância para esta Dissertação, pode-se afirmar que, durante a Presidência de Lula, enquadrou-se na presente categoria de “parceiro estratégico”, pois, conforme ensina LESSA (1998, p. 11):

Finalmente, **as relações com a África do Sul**, retomadas após a redemocratização do país com o fim do regime segregacionista do

⁵⁴ O qualificador “estratégico” como um sinônimo de especial, importante, e necessário combina com uma visão de projetos econômicos e políticos baseada em um senso de oportunidade mas cujos efeitos são duráveis. Portanto, as parcerias estratégicas do Brasil, tendo-as em consideração como um ponto positivo da política externa do Governo Lula, podem ser mais do que instrumentos de uma diplomacia envolvida. Eles podem ser associados com visões de mundo compartilhadas e resultados tangíveis para uma estratégia de desenvolvimento nacional, reforçando a capacidade para ação internacional autônoma. (tradução livre do autor)

apartheid, **assumem importância estratégica de relevo para o Brasil**, uma vez que, considerando-se ser esta a fronteira atlântica natural do cone sul americano, para ela convergem os esforços de cooperação na área de segurança, além de se abrirem boas oportunidades de cooperação nos investimentos recíprocos na exploração mineral e agropecuária. (sem grifos no original)

RODRIGUES (2010, p. 58) também se utiliza do termo “parcerias estratégicas” para explicar, por exemplo, o grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul (acrônimo IBAS), exigindo, para que tanto se verifique, a constatação de quatro variáveis, simultaneamente: 1) condução de diálogo profícuo e amistoso entre altas autoridades políticas de ambas as partes, sustentado por mecanismos institucionais; 2) manutenção de relações dinâmicas nos campos econômicos e sociocultural, com participação de diferentes atores sociais, contribuindo para o desenvolvimento de seus projetos nacionais; 3) desenvolvimento de cooperação ativa e abrangente em questões estratégicas e de segurança, inclusive no campo militar; 4) compartilhamento de visões a respeito da organização do ambiente internacional.

Um sinônimo, por vezes utilizado na literatura, com o mesmo intuito de conceituar e se referir a “parcerias estratégicas”, é a expressão “Estados Intermediários”, como preferem Mônica Hirst e RODRIGUES (2010, p. 56):

Segundo Mônica Hirst (2006), os Estados Intermediários possuem recursos suficientes para, *em conjunto*, atuarem no ambiente internacional de forma pró-ativa, **afetando temas da agenda internacional**.

FLEMES (2007, p. 8), por ser turno, vale-se do termo “*Middle Power*” para conceituar o Brasil, bem como Índia e África do Sul no que concerne às suas posições no sistema internacional e justificar a formação da tríade caracterizada pelo IBAS, como se pode inferir:

Middle Power is a term used in the discipline of International Relations to describe states that do not have great power status, but that nevertheless have international influence. Keohane (1969: 298) defines middle powers as states whose leaders consider that they cannot act alone effectively, but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution.⁵⁵

Assim, constata-se que, independentemente do termo ou expressão eleito para fazer referência ao fenômeno acima, percebe-se a importância da consciência

⁵⁵ Poder Médio é um termo usado na disciplina de Relações Internacionais para descrever Estados que não possuem *status* de grande potência, mas nem por isso deixam de exercer influência internacional. Keohane (1969: 298) define Poderes Médios como Estados cujos líderes consideram que não podem agir, efetivamente, sozinhos, mas que podem exercer impacto sistêmico em um grupo pequeno ou por meio de uma Instituição Internacional. (tradução livre do autor)

de alguns países de que o atingimento de suas metas só será tangível a partir do momento em que se unirem estrategicamente a outros, cujos interesses sejam afins.

4.4 A POLÍTICA EXTERNA DA ÁFRICA DO SUL ENTRE 2003 E 2010

De modo a analisar e estabelecer paralelos entre as políticas externas do Brasil e da África do Sul serão trazidas algumas informações a respeito desta no interregno analisado nesta Dissertação (2003-2010), de modo a averiguar se houve ou não semelhança entre elas e, em caso positivo, quais seriam, a fim de justificar a aproximação brasileira do Estado sul-africano.

Conforme TAYLOR (2013, p. 139), sob a presidência de Mbeki e Zuma, a Política Externa da África do Sul, voltou seu foco, crescentemente, ao sistema global. O ativismo estatal direcionou-se, particularmente, para iniciativas multilaterais e para a criação de alianças entre países com visões semelhantes visando a compor uma agenda favorecedora dos países em desenvolvimento, categoria na qual se incluiria (bem como o Brasil).

Ainda, segundo o autor (2013, p. 143), como exemplos de mudanças significativas implementadas na Política Externa Sul-africana, a aproximação de países em desenvolvimento merece destaque, a exemplo do G-20, o Fórum de Diálogo IBAS (formado por Índia, Brasil e África do Sul) e os BRICS (grupo que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a fim de buscar influenciar a governança global:

In short, the policy options currently being pursued by South Africa through its multilateralism seeks to press for increased access to the global market. Far from critically engaging with globalization, Pretoria is pragmatically pushing for greater integration into the global capitalist order, but on renegotiated terms that favor externally-oriented elites (TAYLOR, 2013, p. 145).⁵⁶

Ainda, segundo TAYLOR (2013, p. 146), Pretoria empenhou-se em estabelecer estratégias comuns buscando aproximar-se do comércio internacional e do desenvolvimento. O Ministro de Relações Exteriores sul-africano, Nkosazana Dlamini-Zuma asseverou que um grupo seletivo de países em desenvolvimento

⁵⁶ Em resumo, as opções políticas hodiernamente perseguidas pela África do Sul por meio do multilateralismo visa a fazer pressão para aumentar seu acesso ao mercado global. A despeito de não estar historicamente envolvida com o processo de globalização, Pretoria está pragmaticamente forçando para uma maior integração à ordem capitalista global, mas em termos renegociados que favoreciam as elites. (tradução livre do autor)

deveria formar um conjunto de “Nações do Sul” que pudessem interagir em seu benefício. Os BRICS, na visão daquele governo, seriam uma excelente opção de coalizão forte a ponto de pressionar, por exemplo, reformas em Organizações Internacionais, especialmente a ONU, de modo a melhor servir os países menos desenvolvidos. Esta seria uma das prioridades da PEB sul-africana que vai totalmente ao encontro da brasileira, logo, vê-se aqui uma clara razão para a aproximação entre ambos.

De modo a demonstrar o real e forte empenho sul-africano em promover alterações no ambiente internacional, nos mesmos moldes do brasileiro, sob a liderança do Presidente Lula, traz-se a seguinte citação de TAYLOR (2013, p. 150):

But springing from Seattle, South Africa has been amongst the most active in seeking to formulate a way to reconvene the talks and form a coalition of reformist powers, with an emphasis on developmental issues and other matters related to the developing world. Both the G-20+ and the BRICS initiative are concrete manifestations of this diplomacy.⁵⁷

Ainda sobre os vértices da Política Sul-Africana, pontua TAYLOR (2013, p. 153):

- 1) Reconstrução da arquitetura financeira multilateral;
- 2) Aumento da representação de países em desenvolvimento em fóruns internacionais “chave”;
- 3) Elevação da representação dos países desenvolvidos na governança do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, aumentando, assim, o número e a importância dos votos básicos;
- 4) Reforma do método de determinação de quotas;
- 5) Melhor coordenação de políticas nacionais macroeconômicas, por meio de encontros anuais a exemplo do G-8 e América Latina, e do G-8 e África;
- 6) Melhor regulação financeira global e dos mercados de capitais, assim como aprimorar a regulamentação dos sistemas financeiros domésticos através de novas propostas negociadas pelo G-20, bem como pelo FMI.

⁵⁷ Mas despertando em Seattle, a África do Sul tem estado entre os mais ativos na busca pela formulação de um caminho para renovar as conversas e formar uma coalizão de poderes reformistas, com ênfase em assuntos de desenvolvimento e outros assuntos relacionados ao país em desenvolvimento. Tanto o G-20+ como a iniciativa BRICS são manifestações concretas desta diplomacia. (tradução livre do autor)

4.5 A FORMAÇÃO DE “GRUPOS” E “FÓRUNS”

Acerca da Cooperação Sul-Sul, já mencionada no Capítulo Dois, assim lecionam OLIVEIRA e ONUKI (2010, p. 9):

A reemergência e proliferação das coalizões do tipo Sul-Sul elucidaram desafios analíticos importantes no atual contexto da despolarização do sistema internacional e internacionalização econômica. Alianças Sul-Sul emergiram durante o período bipolar como um contraponto, ou uma alternativa viável, à estrutura estratégico-militar Leste-Oeste. A identidade coletiva do “Sul”, como o Movimento dos Não alinhados ou a Nova Economia Internacional, foi construída como um contrabalanço como um sentimento de não ser parte do “Norte”/grupo de países desenvolvidos. (tradução livre do autor)

Tamanha a relevância da já mencionada Cooperação Sul-Sul que, acerca dela, assim se manifestou o Presidente Lula⁵⁸:

A relação Sul-Sul não apenas é possível como necessária. O Sul não é um conjunto amorfo de países subdesenvolvidos e dependentes que nada têm a oferecer senão matérias-primas para os países ricos. (...) Juntos podemos ser mais fortes e não apenas aumentar nosso comércio, mas participar com maior força dos foros econômicos e políticos em que se discutem as grandes questões de interesse da humanidade, como a OMC e a ONU.

Tal ideia, como já exposto no Primeiro Capítulo desta Dissertação, carrega a noção governamental que o sistema e a ordem internacional, hoje, estão mal representados nas mais diversas Organizações Internacionais, havendo incongruência entre a realidade e o que se tem como instituído, conforme afirma MILANI (2011, p. 2): *“L’ordre mondial actuel est multipolaire mais déséquilibré, du fait de la déconnexion entre la géopolitique et la géoéconomie du monde”*.⁵⁹

Nos Capítulos anteriores, foi exposta a importância atribuída ao multilateralismo e à Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Presidente Lula. Dando ênfase a ela e, mais, materializando-a, foram criados diversos “Grupos”, “Blocos” ou “Fóruns” multilaterais dos quais o Brasil passou a fazer parte, a exemplo do IBAS/G-3 (formado por Índia, Brasil e África do Sul), dos BRICS (acrônimo para a junção de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, na sigla em inglês) e o G-20 (conjunto das 20 maiores economias emergentes do mundo e que inclui Brasil e África do Sul). Cada qual possui características e objetivos específicos que, muitas vezes, encontram pontos de semelhança, todavia, mantêm suas peculiaridades e diferenças, e passarão a ser analisados mais detalhadamente.

⁵⁸ Entrevista coletiva concedida pelo Presidente Lula a órgãos de imprensa da Argélia. Argel, 07/02/2006.

⁵⁹ A ordem mundial atual é multipolar, mas desequilibrada, ante à desconexão entre a geopolítica e a geoeconomia do mundo. (tradução livre do autor)

O fundamento precípua de tais concertos, conforme será detalhado doravante, possuem o objetivo principal de *“reformatar a ordem mundial, rebalançando o sistema e, conseqüentemente, incluindo membros (...) o benefício para o qual a ação coletiva destina-se é óbvio: a reforma do próprio sistema”* (OLIVEIRA e ONUKI, 2010, p. 3), posição esta a qual o autor da presente Dissertação alinha-se e que defende justificar a aproximação entre Brasil e África do Sul (além de outros países). Traz-se, ademais:

Hence, the calculation of interest compatibility in a broad coalition is more complex than for specific coalitions. This is why it is plausible to suppose that the motivation bases of broad South-South coalitions are of two categories: a normative one, pressuring for the democratization of the system and of the international order; and a substantive one, albeit of defensive substantive interests.

(...)

Hence, it is necessary to adjust the central argument, namely, that in comparison with the great powers or smaller countries, intermediate countries have as a distinctive aspect the fact of giving priority treatment to “the multilateral arenas and the collective action among similar countries in order to perform some goal of power and to influence in the international results.” (OLIVEIRA e ONUKI, p. 12).⁶⁰

Os autores acima citados enquadram Brasil e África do Sul na categoria de “países intermediários” (ao lado de outros), classificação esta com a qual concordamos, os quais, conforme dito, priorizariam os espaços multilaterais e alianças com países similares, com o intuito de atingirem objetivos comuns, tais como adquirir mais poder e relevância na seara internacional – o que foi, claramente, afirmado nos vértices da Política Externa de Lula (Capítulo 1) – bem como serem atores mais proeminentes, relevantes e participativos nos resultados internacionais, fato este também enquadrado na PEB. Conforme se verá adiante, a África do Sul também possui tais interesses, daí a justificativa do estabelecimento de parcerias entre as duas nações. Contudo, a título ilustrativo, traz-se o seguinte ensinamento (ESTEVEZ, 2012, p. 66):

⁶⁰ Portanto, o cálculo do interesse de compatibilidade em uma coalizão ampla é mais complexa do que em coalizões específicas. Este é o porquê de ser plausível supor que as bases motivacionais de amplas coalizões Sul-Sul são de duas categorias: uma normativa, pressionando para a democratização do sistema e da ordem internacionais; e uma substantiva, apesar de interesses substantivos defensivos.

(...)

Desta via, é necessário ajustar o argumento central, nomeadamente, que em comparação com grandes potências ou países menores, nações intermediárias possuem um aspecto distintivo no fato de darem prioridade de tratamento a “arenas multilaterais e à ação coletiva entre países similares com o intuito de alcançar objetivos de poder e influenciar nos resultados internacionais”. (tradução livre do autor)

(...) A segunda visa à **ampliação das regiões parceiras para além do continente africano em favor do sul global, que integre particularmente a América Latina**, o Caribe, e o Oriente Médio, **visto que estas regiões apresentam posições** políticas, econômicas e sociais **convergentes às da África do Sul**. (sem grifos no original)

Outros autores, como MILANI (2012, p. 13), optam por se valerem da expressão “novos poderes”, referindo-se aos países que se posicionam de forma reativa à hierarquia internacional visando-se a mudanças no *status quo*:

These countries do not accede to a Western-centric order, and they do not consider that they benefit from the established liberal international order, which does not necessarily imply a foreign policy of fundamental rejection. This category includes a series of six states which may have a clear non *status quo* foreign policy behavior (Brazil, China, India, South Africa) (...) The six selected countries can also be considered “rising states”, since they are regional or global powers, part of the intermediate *per capita* revenue list of countries, and members of the G20. The six countries also share the of North-South relations, and manifest some sort of geopolitical dissatisfaction. They showcase regional and international leadership and negotiation capabilities, and all have traditional foreign services and a history of national diplomacy.⁶¹

MILANI (2012, p. 14) elenca algumas características entre os países com os quais o Governo Lula aliou-se, incluídas as relações Brasil e África do Sul e que, assim, justificariam a aproximação dos dois: 1) são todos ambos recipientes e doadores de cooperação ao desenvolvimento; 2) atribuem grande importância à diplomacia de Cooperação Sul-Sul (em seus discursos oficiais, por meio do estabelecimento de instituições, desenvolvimento de projetos, e alocações relevantes); 3) eles são estrategicamente importantes nas suas respectivas regiões e em termos de geopolíticas globais; 4) dividem legados históricos em termos de participação, entre os anos 1950 e 1970, em discussões sobre relações do centro-periferia, não alinhamento, Terceiro Mundo e da nova ordem econômica internacional; 5) são todos países de renda média e; 6) apresentam similaridades e diferenças para uma aproximação comparativa.

⁶¹ Estes países não concordam com a ordem Oeste-cêntrica, e não consideram que se beneficiam da ordem internacional liberal estabelecida, o que não necessariamente significa uma política externa de rejeição fundamental. Esta categoria inclui uma série de seis Estados que podem ter um claro comportamento de política externa contrária ao *status quo* (Brasil, China, Índia, África do Sul) (...) Os seis países selecionados também podem ser considerados “Estados ascendentes”, pois são potências regionais ou globais, participam da lista de países com renda *per capita* intermediária, e são membros do G20. Os seis países também dividem o legado de relações Norte-Sul, e manifestam algum tipo de insatisfação geopolítica. Demonstam liderança regional e internacional e capacidades negociadoras, e todos possuem tradicionais serviços estrangeiros e um histórico de diplomacia nacional. (tradução livre do autor)

Ainda, concernentemente às vantagens dos concertos encetados entre os países acima relacionados e que, conseqüentemente, aplicar-se-iam à aliança Brasil – África do Sul, é pertinente o seguinte trecho do estudo de MILANI (2012, p. 15):

The six selected countries also show some distinctive capabilities to project hard and soft power on the regional and global levels. According to Ryan K. Beasley *et al.* (2002) in a multipolar system, such powers “often have the most autonomy and regional influence because there is greater choice in alliance partners when the major powers are competing”.⁶²

De maneira sintética, pode-se afirmar que o objetivo precípua das “Potências Médias” (abarcando todos os seus sinônimos) é exercer um poder que contrabalanceie os interesses e preferências das ditas “Grandes Potências” dentro das mais diversas Instituições Globais e Multilaterais.

4.5.1 O “FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS”

Assim como questionado por OLIVEIRA e ONUKI (2010, p. 3):

How can countries with clearly divergent positions coordinate in multilateral arenas? Two hypotheses may be raised with a view to explaining the compatibility between coordinated action and divergent positioning. The first has to do with the classic dynamic of inter-thematic exchanges; the second, with a fundamentally tactical action that ultimately seeks to reform the decision-making process of multilateral organizations. In this article, we take the view that the second hypothesis is correct.⁶³

A priori, e como se demonstrará adiante, também adotamos a segunda hipótese nesta Dissertação. O IBAS (grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul) é uma importante representação da “Cooperação Sul-Sul Lulista” (ou “Cooperação Horizontal”, como prefere adjetivar PECEQUILO) e, mais, um dos espaços por meio dos quais o Brasil percebeu que poderia promover a consecução de vários objetivos, dentre eles, as “Metas para o Milênio”, assumidas internacionalmente junto à

⁶² Os seis países selecionados também apresentam algumas capacidades distintas de projetar “hard” e “soft power” nos níveis regional e global. De acordo com Ryan K. Beasley *et al.* (2002) em um sistema multipolar, tais poderes “frequentemente possuem maior autonomia e influência regional porque há maiores chances em parceiros de aliança enquanto as grandes potências estão competindo”. (tradução livre do autor)

⁶³ Como podem, países com claramente posições divergentes, coordenarem-se em arenas multilaterais? Duas hipóteses podem ser levantadas com uma visão para explicar a compatibilidade entre ação coordenada e posição divergente. A primeira relaciona-se com a dinâmica clássica de trocas inter-temáticas; a segunda, com a ação tática fundamental que, ultimamente, busca reformar o processo de tomada de decisões em organizações multilaterais. Neste artigo, nós adotamos que o segundo ponto de vista é o correto. (tradução livre do autor)

Organização das Nações Unidas (ONU). Acerca da união entre os três países, assim se manifestou o Chanceler Celso Amorim:

Buscamos também fortalecer nossos laços com grandes democracias do Sul, o que se refletiu na iniciativa de criação do G-3 ou Ibas – Índia, Brasil e África do Sul – foro de coordenação e cooperação que reúne três países com visões convergentes sobre a ordem internacional. Não é mera coincidência que os três países façam parte do núcleo do G-20, que se consolidou como interlocutor necessário nas negociações comerciais globais, sempre em defesa de uma perspectiva dos países em desenvolvimento.⁶⁴

Assim como ensinam OLIVEIRA e ONUKI (2010, p. 3), a justificativa para a junção dos três países, conforme dito acima, justifica-se como um movimento de processo de formação de coalizão⁶⁵ internacional com o intuito de exercer papel central nas dinâmicas de negociação regional e multilateral, dentro do escopo da “Cooperação Sul-Sul/Horizontal”, já citada nos Capítulos anteriores, daí a relevância dos dados neles apresentados:

The opening of a new round of multilateral negotiations in the ambit of the World Trade Organization (WTO), with a focus on the challenges of international trade and development, reintroduces the centrality of the role of South-South coalitions.⁶⁶

Na mesma linha de entendimento, RODRIGUES (2010, p. 56), destaca dois pontos fundamentais de convergência na tríade, os quais trariam benefícios a todos, quais sejam: 1) uma concertação Sul-Sul com outros Estados Intermediários oferece aos três países uma maior possibilidade de parceiros comerciais, diversificando e alternando oportunidades de cooperação e ganhos econômicos e comerciais; 2) um tipo de concertação Sul-Sul de caráter estratégico oferta aos Estados Intermediários uma possibilidade maior de interferência no contexto decisório do ambiente

⁶⁴ *A política externa do governo Lula: dois anos*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>; Acesso em 06/01/2014.

⁶⁵ Para fins desta Dissertação, também optamos pelo conceito de “coalizão” proposto por OLIVEIRA E ONUKI (2010, p. 3), qual seja: “Coalizões são grupos formados com propósitos de barganha e negociação coletiva. Refere-se a qualquer grupo de tomadores de decisão que participam em uma negociação e que concordam em atuar de modo coordenado, buscando consenso”. (...) “A recorrência da formação de coalizões e seu papel central nos mais relevantes processos políticos contribuiu para a emergência da “Teoria da Coalizão”. Originalmente, a Teoria da Coalizão foi desenvolvida para o estudo da formação de governos em sistemas parlamentares. Mais tarde, seu uso foi ampliado aos estudos de outros processos, tais como relações e negociações internacionais. (tradução livre do autor)

⁶⁶ A abertura de uma nova rodada de negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), com foco nos desafios do comércio internacional e desenvolvimento, reintroduz a centralidade do papel das coalizões Sul-Sul. (tradução livre do autor)

internacional, especialmente dimensionado nas instituições internacionais. Na mesma esteira, FLEMES afirma (2007, p. 7):

In the long run IBSA's soft balancing strategy aims at halting the lack of representation of the developing world in global governance. (...) IBSA leaders use international organizations as platforms to challenge the legitimacy of the present international order and to change exist dominant norms.⁶⁷

Assim, a hipótese aventada neste trabalho – e que se procurará demonstrar – é que, a resposta à pergunta-problema levantada (qual a importância da África do Sul na Política Externa do Governo Lula?), foi se aproximar daquele país a fim do Brasil ganhar mais força, poder de barganha e de negociação coletiva, por meio da criação de coalizões (como o IBAS e os BRICS), haja vista a Nação sul-africana ser, no período analisado, considerada uma potência regional – tal qual o Brasil – bem como possuir interesses semelhantes aos brasileiros em assuntos internacionais. Logo, seria um parceiro importante e estratégico para o atingimento das metas brasileiras de política externa. Esse entendimento é sustentado por RODRIGUES, 2010, p. 51:

Tanto sob a perspectiva indiana quanto brasileira e sul-africana, a aspiração pela admissão ao CSONU e a projeção de países com envergadura para a admissão ao condomínio decisório é certamente um motivo de prestígio e reconhecimento internacional. Um lugar permanente no CSONU permitiria aos países “falarem mais alto” ao exporem os seus pontos de vista acerca de propostas articuladas pelas grandes potências.

A ambição da Índia, do Brasil e da África do Sul, para uma reforma institucional do CSONU (contemplando sua regionalização) busca uma efetiva transformação do *status* da instituição derivando, desta inferência, uma relevância maior para o desempenho dos três países no ambiente internacional.

O IBAS foi criado em junho de 2003, mediante a celebração da “Declaração de Brasília”, sendo também denominado de G-3. O propósito principal do fórum é a consolidação de parcerias estratégicas entre países em desenvolvimento, podendo-se destacar três objetivos comuns principais: comprometimento com valores e instituições democráticas; o desejo de unir combate à pobreza e políticas desenvolvimentistas; e a convicção de que procedimentos e instituições multilaterais

⁶⁷ No longo prazo, a estratégia de “balanço leve” do IBAS objetiva suprir a falta de representação do mundo em desenvolvimento na governança global. (...) Os líderes do IBAS utilizam Organizações Internacionais como plataformas para desafiar a legitimidade da presente ordem internacional e alterar as normas dominantes existentes. (tradução livre do autor)

devem ser fortalecidas nos contextos econômico, político e instabilidade em segurança, conforme OLIVEIRA e ONUKI (2010, p. 3).

Ainda na linha dos dois autores:

The IBSA is an emblematic South-South coalition, because it is formed by three developing countries. As pointed out by the literature, these three countries belong to all of the many categories meant to express the notion of intermediate conditions in the international system – regional powers, medium powers, intermediate countries, or emerging markets. Such specificity allows us to evaluate the profile, the bases of formation, and the potentialities of a coalition “between the medium powers from the South.” (OLIVEIRA e ONUKI, p. 16)⁶⁸

Corroborando a posição apresentada acima, acerca da necessidade de alteração na composição de Organismos Internacionais Multilaterais, assim manifestou-se o próprio Presidente Lula⁶⁹:

O Brasil deseja ter presença ainda mais ativa no FMI [Fundo Monetário Internacional]. Há anos temos indicado a necessidade de aumento das quotas e da influência dos países em desenvolvimento, inclusive a nossa, no organismo.

Daí a importância de se ter dado espaço, anteriormente, à análise do conceito de Cooperação Sul-Sul relativa ao governo Lula, posto que explica a aproximação brasileira da África do Sul, objeto de análise da presente Dissertação (ao lado da Índia). Desta maneira dispõe a *Declaração de Brasília*:

Este constitui um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo. Nos últimos anos, notou-se a importância e a necessidade de diálogo entre países e nações em desenvolvimento do Sul. (...) Os Ministros recomendaram a seus Chefes de Estado e/ou Governo a realização de encontro de Cúpula dos três países. Decidiram também intensificar ainda mais o diálogo em todos os níveis, quando necessário, para organizar encontros de funcionários de alto nível e especialistas responsáveis por questões de interesse mútuo. **Decidiram manter consultas políticas regulares sobre os itens da agenda internacional, assim como intercambiar informações sobre questões de cooperação mútua, a fim de coordenar posições sobre questões de interesse**

⁶⁸ O IBAS é uma emblemática coalização Sul-Sul, porque é formado por três países em desenvolvimento. Como apontado pela literatura, esses três países pertencem a todas de várias categorias que visam a expressar a noção condições intermediárias no sistema internacional – poderes regionais, poderes medios, países intermediarios, ou mercados emergentes. Tal especificidade permite-nos avaliar o perfil, as bases de formação, e as potencialidades de uma coalizão “entre os poderes medios do Sul. (tradução livre do autor)

⁶⁹ Discurso do Presidente Lula durante reunião com o Diretor-Gerente do FMI, Rodrigo de Rato. Brasília, 10/01/2006.

comum. (...) Os Ministros decidiram denominar este grupo de “Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul” (IBAS)⁷⁰. (sem grifos no original)

De modo a reiterar o que fora dito quando da instituição do IBAS, assim manifestou-se o Presidente Lula⁷¹, reforçando, ademais, a hipótese de que o interesse na África do Sul possuía fins de formação de coalizões políticas, buscando alterar a ordem e o sistema internacionais, bem como reformar a constituição de instituições, especialmente o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas:

O IBAS é, em primeiro lugar, **um mecanismo de concertação política sobre grandes temas da agenda internacional**, nos quais temos significativa identidade. **Defendemos o multilateralismo** e uma ordem internacional baseada no direito e na construção de consensos. **Somos favoráveis a uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas** que inclua países em desenvolvimento entre seus membros permanentes. (sem grifos no original)

Ainda, nesta linha⁷²:

Apoiamos a reforma ampla da Organização proposta pelo Secretário-Geral Kofi Annan. Participamos das negociações para a criação da Comissão de Construção da Paz e do Conselho de Direitos Humanos, bem como nas discussões em andamento para ampliação do Conselho de Segurança (CSNU), o fortalecimento do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a revitalização da Assembleia-Geral (AGNU), e a reforma administrativa e do Secretariado. (...) O Brasil está brigando para que a gente faça uma reforma profunda na ONU. (...) E a ONU precisa levar em conta a nova geopolítica.

Para demonstrar como a formação de coalizões, por parte do Brasil e outros países – neste caso, com Índia e África do Sul – em decorrência da similaridade de objetivos, é importante trazer a seguinte declaração emitida, por eles, em conjunto⁷³:

Os Chefes de Estado e de Governo expressam a visão de que a legitimidade do FMI depende de uma reforma fundamental de quotas e voz que seja mais representativa dos países em desenvolvimento. A reforma deve efetivamente reduzir o grave desequilíbrio entre a ampla maioria de poder de voto ora detida pelas economias avançadas e a participação insatisfatória dos países em desenvolvimento. (sem grifos no original)

⁷⁰ *Declaração de Brasília*. Reunião Trilateral de Chanceleres do Brasil, da África do Sul e da Índia. Brasília, 06/06/2003.

⁷¹ “A aliança Índia-Brasil-África do Sul”, artigo do Presidente Lula no jornal *Valor Econômico*. São Paulo, 15/09/2006.

⁷² Entrevista concedida pelo Presidente Lula à revista *The Economist*. Londres, 24/02/2006.

⁷³ Declaração Conjunta da I Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Brasília, 13/09/2006.

A literatura especializada no estudo de coalizões políticas, a exemplo do IBAS, como RODRIGUES (2010, p. 56), também vê neste concerto, assim como a hipótese da presente Dissertação, que o seu principal objetivo é promover alterações no ambiente internacional, especialmente na sua estrutura política, de modo a fazer com que os países que, hoje, possuem destacável relevância econômica, passem a ter essa realidade refletida tanto na ordem como no sistema internacionais, e uma das formas de fazê-lo seria conquistar maior participação nas Instituições Internacionais e em decisões políticas com potencial de envolver a comunidade internacional como um todo:

(...) **observou-se que as políticas externas indiana, brasileira e sul-africana trabalharam com suas capacidades no efetivo exercício de obtenção de poder**, não apenas no sentido clássico do realismo (a **busca por prestígio**, no caso), mas também na efetiva **promoção de mudanças no ambiente internacional**. Suas políticas externas atuaram com vistas a **promoção de mudanças em ambientes institucionais internacionais**, seja por meio de políticas objetivando reformas institucionais (no âmbito da aspiração) como o CSONU ou na concertação liderada de países no GATT/OMC. (sem grifos no original)

A aproximação brasileira em direção à África do Sul (e também da Índia), via IBAS, foi assim positivamente vista por STUENKEL (2013, p. 5):

Refilwe Mokoena escreve que, quando os países do IBAS primeiramente se uniram, em 2003, “rapidamente ficou claro que as três Nações compartilhavam visões comuns em um leque de desafios globais e que, trabalhando juntos em foros multilaterais, especialmente na ONU e na Organização Mundial do Comércio (OMC), poderiam, futuramente, atingir seus objetivos” (Mokoena, 2007). Como Manmohan Singh apontou, **o IBAS fundou-se em uma identidade política comum** – e definida por membros vindos de diferentes continentes, mas que **compartilhavam “visões similares de mundo e aspirações”**. (sem grifos no original; tradução livre do autor)

4.5.2 O “GRUPO BRICS”

Se, de um lado, houve declínio da tríade composta por Estados Unidos, Europa e Japão, por outro, deflagrou-se a ascensão de cinco “novas potências emergentes”, quais sejam: Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, da África do Sul (os “BRICS”). Estudos demonstram que, no íterim entre 1994 e 2003, o G7 (grupo formado pelas sete mais avançadas economias mundiais: Estados

Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá) perdeu 31 pontos na sua importância geopolítica, enquanto os BRICS adquiriram 36 pontos.⁷⁴

Entretanto, tais mudanças ainda não se refletiram, por exemplo, nas duas organizações financeiras mundiais nascidas em *Bretton Woods* em 1944: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Para se ter noção mais clara desta desproporção, basta mencionar que os BRICS são titulares de menos de 12% dos direitos de voto no FMI, sendo que os EUA e a Europa continuam a ser privilegiados na medida em que “repartem” a chefia das duas instituições:

O panorama geopolítico está em mudança. O FMI e o BM estão ainda atrasados para reconhecer a nova realidade e se ajustarem em termos de liderança e de regras”, resume Mark Thoma, professor na Universidade do Oregon, e autor de um dos blogues de referência norte-americanos, *Economist's View*. E o ritmo de mudança que se verifica dentro dessas duas instituições é frustrante: “não satisfaz as expectativas dos países em crescimento”, afirma Hugo Dixon, editor do *Reuters Breakingviews*, em Londres. As duas instituições são “excessivamente ocidentalizadas” e “a sua forma de decidir está ainda controlada de um modo neocolonialista pelos EUA e por uma vagarosa Europa”, acentua-nos Shaun Rein, outro norte-americano que criou em Xangai a *China Market Research* nos anos 1990 e que é autor do livro *The End of Cheap China*. Por seu lado, Jayati Ghosh, professora de Economia na Universidade Jawaharlal Nehru, em Nova Deli, e fundadora da Fundação de Investigação Econômica, é mesmo mais radical: “Essas duas instituições têm três déficits: de relevância, de credibilidade e de confiança. Sem dúvida que a atual distribuição de quotas e de votos não faz sentido. Mas, para mim, a ideologia dessas duas organizações é o problema real.”⁷⁵

Houve entendimento da Diplomacia e da Administração Federal, durante o Governo Lula, de que o Brasil deveria procurar novos parceiros, com os quais possuía afinidades e interesses comuns, de modo a ter mais força, representatividade e instrumentos para alcançar suas metas, conforme já dito no Primeiro Capítulo (“universalismo” e “autonomia pela diversificação”). Assim, reforçando a tendência atual ao regionalismo, insere-se o grupo BRIC (acrônimo criado por Jim O’Neil, economista-chefe do grupo financeiro *Goldman Sachs*) que, a partir de abril de 2011, recebeu a inclusão da letra “S”, por conta da entrada oficial da África do Sul ao grupo, de acordo com os termos da Declaração de Sanya:

⁷⁴ De BRIC a BRICS: como a África do Sul ingressou em um clube de gigantes, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120613_boletim_internacional1010.pdf; Acesso em 25/07/2012.

⁷⁵ As instituições saídas de Bretton Woods estão defasadas da economia mundial, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/05/01/as-instituicoes-saidas-de-bretton-woods-estao-defasadas-da-economia-mundial/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=10a3c3299d-Weekly+Digest++May+16%2C++2012&utm_medium=email; Acesso em 12/07/2012.

Os Chefes de Estado e de Governo do Brasil, Rússia, Índia e China expressam sua satisfação com o ingresso da África do Sul no BRICS, e registram sua expectativa de reforçar o diálogo e a cooperação com a África do Sul no âmbito do Fórum (...). Apoiamos o desenvolvimento de infraestruturas na África e sua industrialização no quadro da NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África)⁷⁶. (sem grifos no original)

Jim O'Neill, em artigo publicado no Jornal "Folha de São Paulo", em 29/08/2010 ("*A África pode ser o próximo BRIC*"), já havia destacado algumas afinidades entre a África do Sul e os BRIC:

Se considerarmos a África em termos coletivos, e a considerarmos sob os mesmos padrões que determinam nossos cenários para os BRIC (...) teremos uma economia tão grande quanto a de alguns dos BRIC. Se estudarmos o potencial das 11 maiores economias africanas para os próximos 40 anos (considerando fatores como demografia, mão de obra e produtividade), seu PIB combinado em 2050 pode superar os US\$13 trilhões, o que as tornaria maiores que o Brasil e a Rússia (...) Entre os 11, **a África do Sul tem papel crítico, por ser mais desenvolvida e por servir de certa forma como portal para o sul da África**. (sem grifos no original)

Até o ano de 2006, quando ocorreu o primeiro encontro de chanceleres dos países que compunham o BRIC, eram, basicamente, acadêmicos, jornalistas e políticos que ousavam asseverar serem, os membros do grupo, um sintoma de alteração na ordem mundial. Assim, tendo como termo inicial a data acima, finalmente, os governos dos quatro países, articuladamente, assumiram o papel que lhes costumavam atribuir. Todavia, de modo a exteriorizar suas crenças nos frutos da formação do bloco, assim manifestaram-se⁷⁷, em conjunto, seus integrantes:

Os BRICs defendem um cenário internacional baseado no multilateralismo e no direito internacional, com **maior participação dos países em desenvolvimento nas instâncias decisórias**. Por suas características políticas, econômicas e sociais, os BRICs podem servir como ponte entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento na promoção do desenvolvimento sustentável e de uma **agenda internacional mais equilibrada**. (sem grifos no original)

Há estudiosos, como STUENKEL⁷⁸, que vêem a entrada da África do Sul no grupo como algo positivo, porquanto, haveria grandes potencialidades de ampliação dos fluxos comerciais e de investimentos entre seus integrantes, possibilidades de

⁷⁶ *Declaração de Sanya*, Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/iii-cupula-do-brics-declaracao-de-sanya/view>; Acesso em 27/07/2011.

⁷⁷ Nota à imprensa. "Reunião dos BRICs em Ecatimburgo". Brasília, 12/05/2008.

⁷⁸ *As instituições saídas de Bretton Woods estão defasadas da economia mundial*, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/05/01/as-instituicoes-saidas-de-bretton-woods-estao-defasadas-da-economia-mundial/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=10a3c3299d-Weekly+Digest++May+16%2C++2012&utm_medium=email; Acesso em 12/07/2012.

expansão da cooperação nas áreas energética e financeira (dentre outras), utilização dos países-membros como porta de acesso para seus respectivos parceiros, apenas para citar algumas das vantagens. Nesse diapasão, a entrada da África do Sul traria consigo o papel de representante do continente africano, sendo um acréscimo ao “porta-voz” da América Latina (Brasil), da Ásia (China e Índia) e das chamadas “economias em transição” (Rússia). Ademais, reforçaria a participação das regiões do mundo em desenvolvimento, e, destarte, a imagem dos BRICS como sendo os mais adequados representantes das mudanças globais que estão ocorrendo, conforme se infere da seguinte declaração do Presidente Lula⁷⁹:

O Brasil (...) tem hoje como uma das prioridades de sua política externa a necessidade de reforma e de fortalecimento das instituições multilaterais, sejam as financeiras ou políticas. Com os BRICs, buscamos oferecer uma alternativa em matéria de concertação política e de coordenação diplomática. Estamos seguros de que a consolidação do grupo vai contribuir para encontrarmos soluções mais eficazes para os desafios do mundo atual, marcado por profundas assimetrias nos processos decisórios (...).

Uma demonstração da semelhança entre os membros do BRICS resta nos resultados que estes produziram em decorrência da crise internacional que teve início em 2008, porque foram alguns dos menos afetados, negativamente, do que os ditos “desenvolvidos”, o que se confirma pela análise da taxa média de crescimento econômico entre aquele ano e 2010: de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a referida taxa, nos desenvolvidos, foi de apenas 0,1%, ao passo que, nos emergentes, o valor foi de 5,4% (5,5 %, em média, para os países do BRICS).⁸⁰

Ainda, procedendo-se a uma análise em escala global, os BRICS espriam-se entre 26% dos continentes, abrigam 42% da população mundial, sendo dois de seus membros (Índia e China) os países mais populosos do mundo, representando, os cinco, 40% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial. Na visão de O’Neill, em seu artigo publicado na *Folha de São Paulo*, o grupo deverá ultrapassar o poder econômico do G-7 em 2035 e, na última década, foram os principais responsáveis pelo crescimento econômico mundial, elevando o PIB em 50%.

Dessa forma, enquanto os países desenvolvidos vêm sofrendo sucessivas crises – problema da dívida pública nos Estados Unidos, crise na Zona do Euro etc. – **os países emergentes, com destaque para os países do**

⁷⁹ Entrevista concedida pelo Presidente Lula ao jornal francês *Les Echos*. Ecatimburgo, 16/06/2009.

⁸⁰ Idem

BRIC, passam a ser percebidos cada vez mais como os novos dinamos da economia mundial.⁸¹ (sem grifos no original)

Há autores, na literatura que se debruça sobre o tema, como STUENKEL (2013, p. 3), que defendem a criação e desenvolvimento dos BRICS pelo fato desta junção atender aos interesses particulares de cada um de seus componentes no que se refere à busca de elevação de seus *status* no ambiente internacional e, como o próprio estudioso assevera:

Aos olhos dos formuladores de políticas brasileiro, russo, indiano e chinês, o rótulo BRIC parece reforçar o *status* de cada país como uma potência emergente e dinâmica com papel crescente em assuntos internacionais, provendo legitimidade e autoridade adicionais, e ajudando-os a serem reconhecidos como tal pelas potências estabelecidas. (...) As mesmas razões levaram a África do Sul a buscar sua filiação – exatamente esperando que a integração aos BRICS daria à crescente economia daquela reconhecimento internacional adicional como uma potência emergente.

Ademais, STUENKEL (2013, p. 1) destaca a importância para o país sul-africano de fazer parte do grupo BRICS, enquanto eixo fundamental da Política Externa daquele país, bem como a vantagem que tal adesão incorporaria ao grupo:

After significant diplomatic efforts, South Africa's inclusion into the BRICS grouping in 2011 can be regarded as one of South Africa's principal foreign policy achievements over the past years. It also fundamentally altered the nature of the BRICS group, giving it a more global structure.⁸²

No artigo intitulado *“Why South Africa's BRICS entry is good for Brazil”*⁸³, STUENKEL afirma que o último encontro do grupo, em 14/04/2012, na cidade de Sanya (China) – resalte-se: o primeiro no qual a África do Sul esteve presente após sua inclusão - foi extremamente significativo e relevante para o país latino-americano por algumas razões: a primeira resta no fato de que a entrada do Estado africano dá, ao conjunto de nações, *“uma dimensão verdadeiramente global, aumentando sua representatividade e crescendo peso as suas futuras*

⁸¹ *Cimeira de Nova Deli: os BRICS vão passar das palavras aos atos?*, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/03/29/cimeira-de-nova-delo-os-brics-vaopassar-das-palavras-aos-atos/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=1b79130bf6-Weekly+Digest++April+4%2C++2012&utm_medium=email; Acesso em 15/07/2012.

⁸² Após significativos esforços diplomáticos, a inclusão da África do Sul ao grupo BRICS em 2011 pode ser considerado como uma das principais conquistas na sua política externa nos últimos anos. Isso também altera, fundamentalmente, a natureza do grupo BRICS, dando-o estrutura mais global. (tradução livre do autor)

⁸³ *Why South Africa's BRICS entry is good for Brazil*, Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2011/04/30/why-south-africas-brics-entry-is-good-for-brazil/>; Acesso em 12/07/2012.

manifestações conjuntas”. Além disso, acaba com o “isolamento brasileiro”, territorialmente falando, pela proximidade entre as duas nações (Brasil e África do Sul), via Atlântico Sul, não deixando aquele mais tão distante de seus outros parceiros, sitos em terreno asiático.

O segundo ponto positivo, sob a ótica brasileira, em relação à entrada da África do Sul ao grupo, caracteriza-se no reforço que esta dá ao “poder de negociação” daquele país, posto que são similares em dois aspectos: são potências emergentes que buscam um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU⁸⁴ e são democracias. Visto que um terceiro componente do grupo (Índia) também pleiteia uma posição fixa no mencionado órgão, fica cada vez mais difícil para Rússia e China manifestarem-se em sentido contrário. Ademais, o país africano não vê o Brasil como um rival, a ponto de atrapalhá-lo na busca de suas ambições.

A relevância atribuída à formação do bloco e, notadamente, ao Brasil, foi assim asseverada por um dos mais importantes atores e articulistas da Política Externa do Governo Lula, o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães⁸⁵:

Um mundo melhor será aquele em que as promessas de desarmamento se realizem; em que os preceitos do Direito Internacional sejam obedecidos pelas grandes potências; em que as diferenças econômicas entre os Estados se reduzam; em que o meio ambiente seja preservado; em que os direitos humanos, políticos, econômicos e sociais sejam respeitados; em que a pobreza e a miséria sejam abolidas; em que cada indivíduo possa desenvolver todo o seu potencial. Com esses objetivos, **o Presidente Lula e o Ministro Celso Amorim têm defendido a democratização das instâncias internacionais de decisão, como o Conselho de Segurança da ONU e o G-8.** (sem grifos no original)

Na mesma linha, à junção Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul fora, expressamente, exposta pelo próprio Presidente Lula⁸⁶:

Cumprimos a promessa de imprimir um sentido estratégico à aproximação com grandes nações emergentes como a China, Índia, Rússia e África do Sul. Juntos, nossos países desempenham papel fundamental na configuração de uma nova geografia econômica e comercial internacional.

⁸⁴ O Brasil favorece uma maior interação entre o CSNU, a AGNU e o ECOSOC, como parte do processo de fortalecimento e democratização das Nações Unidas. A Delegação deverá intervir no debate, levando em conta tanto a perspectiva de participação do Brasil como membro eleito em 2004-2005 **quanto a postulação brasileira a ocupar um assento permanente, no contexto da reforma do CSNU**. Livro de Instruções à Delegação do Brasil à LVIII AGNU. Brasília, 2003. (sem grifos no original)

⁸⁵ Entrevista concedida pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, ao *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 26/02/2007.

⁸⁶ “O Brasil no novo cenário internacional”, artigo do Presidente Lula. *El País*, 21/01/2005.

Para o Brasil, ser membro dos BRICS, alça-o a outro nível internacional porquanto reforça seus laços com atores já importantes no cenário mundial e que tem, crescentemente, exercido papel de liderança no século XXI, algo extremamente relevante para este país no que tange a seus interesses políticos e econômicos⁸⁷. Logo, o concerto entre os cinco países poderia fazer o Brasil tornar-se um ator mais proeminente no cenário internacional, um dos objetivos da política externa brasileira contemporânea – um dos eixos da PEB de Lula - e no entendimento de STUENKEL:

If the BRICS are able to speak with one voice on any issue in global affairs, they immediately turn into an agenda-setters and a very powerful voice that neither the U.S. nor Europe can ignore. It would be the first time we would have a serious alternative to the established powers narrative in how to view the world. The American control of the public discourse globally is still quite strong because the emerging countries are unable to articulate an alternative vision at this point. The BRICS can change that. (...) Because **the BRICS have the potential to turn into a very important voice.** You can't solve climate change without the BRICS. You can't deal with global financial instability effectively without the BRICS. So if these five countries can say, 'We have a common position on climate change', that is crucially important to the next climate change summit in terms of the global debate. You can not solve climate change without the Brazilian president at the table. Even if the BRICS are unable to find common ground on a certain topic, that will strongly influence the attempt to find solutions.⁸⁸ (sem grifos no original)

E continua:

Para além da ideia de um Banco de Desenvolvimento, a iniciativa de um mercado bolsista comum, a eliminação de barreiras ao investimento e a cooperação na segurança marítima, apontam para um plano de regulamentação comum que permita o desenvolvimento do comércio entre os BRICS. Também serão dados passos no sentido do reforço dos laços ao nível da sociedade civil, que são fracos, bem como nas relações entre institutos de investigação e organizações não governamentais, para troca

⁸⁷ *BRICS: What's in it for Brazil?*, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/04/29/brics-whats-in-it-for-brazil/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=10a3c3299d-Weekly+Digest++May+16%2C++2012&utm_medium=email; Acesso em 12/07/2012.

⁸⁸ “Se os BRICS forem capazes de falar a uma só voz sobre qualquer questão global, eles imediatamente tornar-se-ão estabelecadores de agendas e uma voz muito poderosa que nem os EUA, nem a Europa poderão ignorar. Seria a primeira vez que teríamos uma séria alternativa na narrativa dos poderes estabelecidos em como ver o mundo. O controle americano do discurso público global é ainda relativamente forte porque os países emergentes são incapazes de articular uma visão alternativa neste momento. Os BRICS podem mudar isso. (...) Porque os BRICS têm o potencial de se tornar uma voz importante. Não é possível resolver a questão das mudanças climáticas sem os BRICS. Então se esses cinco países podem dizer ‘Sim, nós temos uma posição comum quanto à questão da mudança climática’, isso é crucialmente importante para a próxima discussão global sobre mudança climática. Não é possível resolver a questão climática global sem a Presidenta do Brasil à mesa. Até se os BRICS forem incapazes de concatenar uma posição comum sobre um tópico, isso irá fortemente influenciar a tentativa para encontrar soluções”. (tradução livre do autor)

de boas práticas sobre assuntos como a desigualdade, poluição, redução da pobreza, saúde e educação.⁸⁹

Assim, pode-se afirmar que a ideia desenvolvida quando da junção dos cinco países, não foi apenas bem aceita por eles, como também seus conceitos foram incorporados à política externa de cada um, na exata medida em que se justapõe à imagem que buscam projetar, individualmente e em escala mundial, de si próprios:

A imagem projetada pelo símbolo BRICS atua, na verdade, como um multiplicador do poder que os países já possuem (ROBERTS, 2010, p. 42): *a imagem do poder não sobrevive sem o poder real*, mas aquela é mais do que o mero reflexo desta, sendo capaz de reforçá-la à medida que o símbolo ganha projeção (grifado no original).⁹⁰

No caso brasileiro, tem-se que um dos objetivos da Política Exterior de Lula foi possuir maior participação na condução de grandes questões internacionais nas searas política, militar, financeira, dentre outras. Tal política se fortaleceria através da coordenação com outros países relevantes e que compartilhassem as mesmas perspectivas, o que se percebe no grupo, em diversos pontos. O Brasil, ao vincular sua imagem à de grandes países, os quais possuem economias em diferentes níveis de evolução, especialização e diversificação (notadamente no que respeita à Índia e à China), bem como relativo peso político superior (haja vista os demais integrantes serem potências nucleares, excetuada a África do Sul), pôde aproveitar a forte visibilidade da simbologia representada pelo BRICS para se fazer notar e projetar no espaço internacional. Ressalte-se que o Brasil foi um dos países que mais se esforçou para transformar o conceito “BRICS” em um grupo formal.⁹¹

Como analisado por Barbosa (2009, p. 99-100): **“A inclusão do Brasil (...) [no BRIC] significou um salto qualitativo na percepção externa sobre o país, que passou a ser visto e reconhecido como um mercado emergente com capacidade de influir na economia global, [mesmo] antes de ter o peso da China e da Índia”**. Ou seja, mesmo tendo recursos de poder em dimensão inferior à dos demais integrantes, **a força do símbolo BRIC contribuiu para incluir o Brasil no rol dos países considerados**

⁸⁹ *Cimeira de Nova Deli: os BRICS vão passar das palavras aos atos?*, Disponível em: http://www.postwesternworld.com/2012/03/29/cimeira-de-nova-delo-os-brics-vaopassar-das-palavras-aos-atos/?utm_source=Post-Western+World+Monthly+Newsletter&utm_campaign=1b79130bf6-Weekly+Digest++April+4%2C++2012&utm_medium=email; Acesso em 15/07/2012.

⁹⁰ Idem

⁹¹ *De BRIC a BRICS: como a África do Sul ingressou em um clube de gigantes*, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120613_boletim_internacional1010.pdf; Acesso em 25/07/2012.

relevantes para os rumos das mudanças em curso na ordem internacional.⁹² (sem grifos no original)

A coalizão representada pelos BRICS daria maior suporte para o Brasil alcançar diversas metas previstas na sua Política Externa, especialmente a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, como já mencionado anteriormente e reiteradamente afirmado pelo Presidente Lula⁹³:

O Brasil já era para estar [no Conselho de Segurança da ONU] desde 1945, quando foi criada a ONU. O Brasil não entrou, o Brasil defende a democratização das Nações Unidas, defende, sobretudo, a democratização do Conselho de Segurança, defende a participação de representantes por continente, pela África, que pode ter dois, pela América do Sul, pela Ásia, e o Brasil reivindica para si essa vaga, por ser o maior país da América do Sul e da América Latina, por seu um país de maior número de habitantes, o país de maior extensão territorial, então, **nós temos o direito de reivindicar. Estamos reivindicando.** (sem grifos no original)

Relativamente à visão da África do Sul sobre a importância dos BRICS, TAYLOR (2013, p. 151/152) afirma que o país escolheu direcionar suas energias visando à construção e consolidação do grupo porque tal atitude beneficiá-lo-ia, em um primeiro momento e, em um segundo, o continente africano como um todo.

4.6 UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

A reforma da ONU, em particular do Conselho de Segurança, decorre da necessidade de aumentar a legitimidade, transparência e representatividade nas suas decisões. Mesmo sem resolver todos os problemas (como o do veto, por exemplo), um Conselho ampliado enviaria aos Estados-membros uma mensagem de confiança na capacidade da ONU de se adaptar aos novos tempos.⁹⁴

O ponto acima (reforma), que foi explicitamente declarado como objetivo a ser alcançado na Política Externa do Governo Lula (2003–2010), foi a busca de um assento (vaga) permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tal meta fora claramente descrita na elaboração da sua PEB, conforme já demonstrado no Capítulo Inicial desta Dissertação e que se tem, ao longo do trabalho,

⁹² Idem

⁹³ Entrevista concedida pelo Presidente Lula no Palácio do Planalto. Brasília, 29/04/2005.

⁹⁴ “Por uma nova arquitetura internacional”. Palestra do Ministro Celso Amorim como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. Lisboa, 05/01/2009.

mencionado, como pode ser vislumbrado nas seguintes declarações do Ministro Celso Amorim:

A reforma das Nações Unidas é peça-chave da agenda de mudanças. O multilateralismo é a expressão normativa da multipolaridade. O mundo multipolar que emerge neste século deve encontrar seu paralelismo lógico no reforço das instituições multilaterais⁹⁵. (...)

Nossos desafios clamam por reformas da governança global. As estruturas decisórias de certos órgãos da própria ONU e das instituições de Bretton Woods – adotadas há mais de 60 anos – estão ultrapassadas. Não mais refletem a atual realidade econômica e política. As estruturas atuais são deficientes em termos tanto de legitimidade como de eficácia⁹⁶.

Conforme destaca BARRETO (2012, p. 472-473), um dos momentos mais emblemáticos em que o Brasil manifestou expressamente o entendimento da necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, deu-se em 11 de julho de 2005, quando o Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil junto à Instituição Internacional, apresentou um projeto de resolução em nome de 29 países que elencava vários argumentos, dentre eles:

As realidades de poder de 1945 já haviam sido superadas; a estrutura de segurança então estabelecida já estava claramente ultrapassada; para desempenhar de maneira eficaz suas funções e poderes, o CSNU necessitava de uma reforma abrangente, **inclusive com a expansão da categoria de membros permanentes, de forma a ajustá-lo ao mundo contemporâneo** (...). (sem grifos no original)

Uma das hipóteses, também já aqui aventada, é que a formação de coalizões com outros países auxiliaria o Brasil a conquistar a mencionada vaga, sendo, um deles, a África do Sul, haja vista esta também “ver-se” como a representante ideal do continente africano para tanto, posto inexistir algum desta região na atual composição daquela Organização. Cabe, neste momento, o seguinte pronunciamento do Presidente Lula⁹⁷:

O Brasil tem credenciais para ocupar assento permanente e assim influir no processo de tomada de decisões que afetam toda a comunidade internacional. Essas incluem nossa longa tradição em prol da solução pacífica dos conflitos e da observância do direito internacional e nossa atuação na promoção dos interesses dos países em desenvolvimento, que constituem a maioria da comunidade internacional. (sem grifos no original)

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Discurso do Ministro Celso Amorim na Conferência das Nações Unidas sobre a Crise Financeira e Econômica Mundial e seu Impacto sobre o Desenvolvimento. Nova Iorque, 26/06/2009.

⁹⁷ Entrevista concedida pelo Presidente Lula à Agência Interfax. Moscou, Rússia, 18/07/2006.

O desejo do Governo Lula de reformar o CSNU e, assim, conseguir um assento permanente, foi algo inegável (como se vê abaixo⁹⁸) e, de acordo com o já exposto, a formação de coalizões com parceiros estratégicos, a exemplo da África do Sul, tornaria tal objetivo concretizável:

Os contornos essenciais da presente ordem multilateral foram definidos na década de 1940. Trata-se agora de redefinir o papel dos países em desenvolvimento nessa ordem institucional que completa mais de seis décadas de existência. Nesse contexto se insere o empenho do Brasil e de seus parceiros do G-4 em favor de uma reforma justa e abrangente das Nações Unidas, incluindo a expansão do número dos assentos permanentes do Conselho de Segurança. Em 1945, a ONU possuía 50 Estados-membros. Hoje, são 192 países. O *status quo* no Conselho de Segurança não é sustentável. Mais membros permanentes, sobretudo do mundo em desenvolvimento, contribuirão para uma maior democratização do Conselho.

E tome-se outra amostra:

As Nações Unidas discutem há quinze anos a reforma do Conselho de Segurança. A estrutura vigente, congelada há seis décadas, responde cada vez menos aos desafios do mundo contemporâneo. Sua representação distorcida é um obstáculo ao mundo multilateral que todos nós almejamos. Considero, neste sentido, muito auspiciosa a decisão da Assembleia Geral de iniciar prontamente negociações relativas à reforma do Conselho de Segurança.⁹⁹

A prova de que a África do Sul foi percebida pelo Governo Lula como um parceiro estratégico – no conceito de LESSA – para fins de formar uma coalizão política com força a pressionar a mencionada reforma no CSNU, está no trecho abaixo (RODRIGUES, 2010, p. 50):

A ambição da África do Sul por um assento permanente no CSONU na agenda política externa do país efetuou-se de forma mais recente. Entretanto, de forma alguma significa que a inclusão no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) não tenha aderência relevante na agenda política externa sul-africana. Muito contrário. Sua eleição recente como membro não-permanente do CSONU articula-se diretamente às suas aspirações tanto no continente africano quanto no próprio ambiente internacional (...) a África do Sul tem no condomínio decisório do CSONU um recurso de projeção de poder fundamental enquanto Estado Intermediário e Potência Média, algo, indubitavelmente, característico nas políticas externas da Índia e do Brasil.

Finalizando a análise sobre a importância dos BRICS, trazem-se os ensinamentos de VALDEMAR CARNEIRO LEÃO (MESA-REDONDA, 2012, p. 55):

⁹⁸ “Criação e Inovação na Política Externa Brasileira”. Conferência do Ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 25/04/2008.

⁹⁹ Discurso do Presidente Lula na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 23/09/2008.

(...) trabalham a seu favor o peso econômico (e político), consideravelmente acrescido, que resulta da soma de seus membros, e a inspiração reformista comum. **Os BRICS estão juntos porque o que desejam não pode ser alcançado por nenhum de seus membros, individualmente.** Como os EUA necessitaram do G-7, nos anos 1980 e 1990, para estabelecer as regras e os rumos da economia mundial, **os BRICS parecem necessitar de sua aliança para reunirem peso (ou contrapeso) suficiente para interferirem no processo decisório de maneira efetiva.** Sua autoridade tende também a ganhar com um ideário que não contesta os princípios basilares da ordem internacional, nem se mostra iconoclasta em relação à institucionalidade estabelecida ou ao multilateralismo. **Pleiteia reformas e aprimoramentos, mas não sua substituição.** (sem grifos no original)

Assim, conforme descrito no início deste Capítulo, buscou-se demonstrar que a importância da África do Sul na Política Externa do Governo Lula teve prioridade, mais do que comercial – como exposto em relação a outros países no Capítulo 2 (política), haja vista ambos compartilharem de visões semelhantes neste aspecto, especialmente no que respeita à realização de reformas no ambiente internacional (política internacional), com maior inclusão dos dois países, bem como maior representação destes em Instituições Internacionais. O esforço empreendido pelo Governo Lula para que este objetivo fosse concretizado teve como uma de suas vertentes, em conformidade com o que foi exposto no decorrer deste Capítulo, a conquista de maior participação em Organizações Internacionais. Neste respeito, tal objetivo fora atingido, pois o brasileiro José Graziano da Silva foi eleito para Direção-Geral da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), o que, certamente, representou não somente o atingimento de um dos vértices da Política Externa do Governo Lula, mas também uma vitória para o país.

Portanto, tomando por base que o propósito deste artigo era, fundamentalmente, expor a importância da África do Sul na Política Externa do Governo Lula (2003-2010), uma vez trazidas as informações acima, mostra-se claro que o Brasil percebeu aquele país como um “parceiro estratégico” e que sua aproximação com ele proporcionaria ao primeiro alcançar diversos dos objetivos de sua PEB, haja vista ambos possuíam afinidades e metas em comum nesta seara.

Ademais, constatou-se que a razão precípua de aumentar e aprimorar o relacionamento com a África do Sul não foi comercial, posto que os dados estatísticos apresentados confirmam esta afirmação, mas que a justificativa foi política, porquanto o Brasil percebeu, no país africano, potencial para, em parceria, unindo forças, concretizar objetivos como: maior participação na tomada de decisões de cunho internacional e na ordem mundial, bem como o aumento da participação

brasileira na direção de Organismos Multilaterais, o que se materializou com a ascensão de José Graziano da Silva ao cargo máximo da FAO, na posição de Diretor-Geral, o que foi ocasionado, em parte, pelo apoio de diversos países africanos, notadamente da África do Sul. Tal conclusão respalda-se em todos os elementos e que foram trazidos no presente trabalho e, fortemente, na seguinte afirmação de CERVO (2008, p. 297): *“Essa atuação brasileira coteja a presença de outros atores de peso nas relações internacionais, como Estados Unidos, China e Índia, a demonstrar o acerto da **política africana brasileira do governo Lula, antes de tudo uma opção política**”*. (sem grifos no original)

5 CONCLUSÃO

Em conformidade com o exposto na Peça Introdutória desta Dissertação, a presente estruturou-se em três capítulos. No primeiro, foram apresentadas as características da Política Externa do Governo Lula entre 2003 e 2010, cujos vértices mais importantes poderiam ser assim relacionados: a autonomia pela diversificação, representada pela busca de novos parceiros, em escala global, apresentando, assim, ao Brasil, novas alternativas e possibilidades às relações tradicionais. Tal vetor uniu-se, umbilicalmente, ao do universalismo.

Destaque-se, ademais, a extrema e consistente importância atribuída ao multilateralismo, representado pela defesa de que o ordenamento mundial não mais poderia ser elaborado por um grupo restrito de Nações, nos moldes ocorridos no passado, mas pelo maior número possível de países, haja vista que as decisões tomadas no seio internacional afetam esta comunidade como um todo. E, um dos modos vislumbrados de fortalecer o multilateralismo seria por meio da sua valorização, bem como da reforma das mais diversas Organizações Internacionais existentes, que o materializam.

Também a construção de parcerias estratégicas, com o fito de estabelecer, com países com os quais o Brasil tivesse interesse comuns, assim como pudesse estabelecer um relação de ganho para ambas as partes. Demais, o investimento na Cooperação Sul-Sul/Horizontal, caracterizada pelo investimento em novos parceiros, dentre os quais se incluiu o Continente Africano, o que não representou, de forma alguma, a abdicação de costumeiras parcerias com “países do Norte”, a exemplo dos Estados Unidos da América, Europa e Japão.

No Segundo Capítulo, por seu turno, apresentaram-se dados atinentes às relações encetadas entre o Brasil e o Continente Africano, as quais se enquadraram na citada Cooperação Sul-Sul/Horizontal, de modo a demonstrar como aquele buscou cooperar nos mais diversos *fronts*, construindo, assim, parcerias, bem como uma boa imagem perante os envolvidos, em variadas áreas como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, e temas, a exemplo de questões de saúde, agricultura, defesa, etc..

Sucessivamente, no Terceiro e derradeiro Capítulo, focou-se a relação entre Brasil e África do Sul, cuja análise das suas justificativas constituiu a pergunta-problema do presente trabalho. Apresentou-se um breve histórico do relacionamento entre as duas Nações, bem como a Política Externa Sul-Africana contemporânea à

do Governo Lula (2003-2010), a fim de se proceder ao cotejo entre ambas, nas busca por semelhanças e diferenças.

Assim, da análise realizada, conclui-se que o intuito brasileiro em aproximar-se da África do Sul teve, minoritariamente, causas comerciais, posto que, pelos dados estatísticos apresentados, em forma de números, porcentagens e tabelas, deixaram claro que as relações comerciais realizadas entre ambos (importações e exportações) são irrisórias quando comparadas com outros parceiros. Portanto, pode-se afirmar que o objetivo preponderante de eleger o país sul-africano como um parceiro estratégico não se fundou, preponderantemente, por motivações comerciais e econômicas.

Por outro lado, constatou-se que a África do Sul foi percebida, pelo Governo Lula, preponderantemente, como um parceiro estratégico no que respeita às aspirações políticas mundiais deste país, já que, dentro do quadro de orientações da Política Externa Brasileira apresentada no Primeiro Capítulo, evidenciaram-se inúmeras afinidades e pontos de convergência com o país africano, quais sejam: ambos veem-se como poderes regionais, constituem-se em mercados emergentes relevantes, buscam a reforma da ordem internacional via multilateralismo, notadamente pela valorização de espaços em que este fica caracterizado, como no caso das Instituições Internacionais.

Contudo, concluiu-se que tais objetivos seriam mais fácil e eficazmente alcançados na medida em que os dois países juntam-se a outros (encetando “parcerias estratégicas”, como já citado), de importância considerável no cenário mundial e que compartilhassem objetivos e visões em comum, pois, desse modo, em “blocos” (ou “grupos”) passariam a ter mais “força” e legitimidade para fazerem valer seus pleitos na arena internacional. Daí a constituição do IBAS e do BRICS, concertos nos quais as duas Nações citadas uniram-se à Índia, Rússia e China na persecução de alterações que todos entendem imprescindíveis hodiernamente no ordenamento internacional, haja vista que este não refletiria, fidedignamente, a realidade contemporânea, notadamente a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas, cuja estrutura permanece inalterada desde sua constituição, em 1945.

E, conforme apresentado no decorrer do Capítulo Três pode-se afirmar, que a hipótese aventada para responder a pergunta-problema da presente Dissertação (“Qual a importância da África do Sul no Governo Lula?”) confirmou-se, ou seja, deu-

se com o fito de se estabelecerem parcerias estratégicas, por razões precipuamente políticas, voltadas à busca de maior inserção mundial do Brasil, maior protagonismo na construção da ordem internacional e conquista de posições de prestígio em Organismos Internacionais, notadamente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Como resultado positivo do trabalho realizado no período estudado, houve a ascensão de José Graziano da Silva, brasileiro, ao cargo máximo da FAO, na posição de Diretor-Geral da Instituição.

REFERÊNCIAS

ATOYEBI, Afoluke Olabisi. Um Estudo das Relações entre o Brasil e a Nigéria sob a estrutura das Relações Sul-Sul. Dissertação apresentada para obtenção de título de Mestre em Ciências. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AUSTRAL. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. *Brazilian Journal of Strategy & International Relations. O Atlântico Sul, o Brasil e a Cooperação entre Semiféria e Periféria*. Porto Alegre, v. 2, n. 4, jul-dez 2013.

BARRETO, Fernando de Mello. A Política Externa após a Redemocratização. Brasília: FUNAG, 2012.

BRICS-PED. Disponível em: <http://brics-ped.com.br>. Acesso em 11/07/2012.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. Política Externa Brasileira e Coalizões do Sul: o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBSA). Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias>. Acesso em 08/08/2012.

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Luiz Amado: Conferências Internacionais da ONU. *O Livro na Rua*. Funag, 2009.

CERVO, Luiz Amado: O Brasil e o Conselho de Segurança. *O Livro na Rua*. Funag, 2009.

CERVO, Luiz Amado: BRIC - O Brasil e os Países Emergentes. *O Livro na Rua*. Funag, 2009.

CERVO, Luiz Amado e BUENO, Clodoaldo: História da Política Exterior do Brasil. 3. ed. Brasília: UnB, 2010.

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - II CNPEPI: O Brasil no Mundo que vem aí. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

DIÁRIO DO PARÁ. Disponível em: <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-120087-INSTITUTO+LULA+SE+DEDICARA+A+ACOES+NA+AFRICA.htm>. Acesso em 13/03/2011.

ESTEVES, Paulo; ABREU, Aline; FONSECA, João; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra e URIAS, Filipe: *A Cooperação para o Desenvolvimento, os BRICS e a*

Política Externa Brasileira. Economia, Paramentos, Desenvolvimento e Migrações. Brasil-Europa, Parte 01, 22/08/2012, p. 51-72.

FLACSO. *10 Anos de Governos Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Disponível em: www.flacso.org.br. Acesso em 12/05/2013.

FLEMES, Daniel. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. GIGA Research Programme: Violence, Power and Security, August 2007, n. 57. Disponível em: www.giga-hamburg.de/workingpapers.

FONSECA JÚNIOR, Gélson e CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de Castro. *Temas de Política Externa Brasileira II*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Paz e Terra, 1997, v. 2.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2. ed. rev., ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *África do Sul: Visões Brasileiras*. CAPES/IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; VIEIRA, Marco Antonio. *Voices do Sul e Agenda Global: África do Sul, Brasil e Índia*. São Paulo: Hucitec, 2012.

INSTITUTO LULA. Disponível em: <http://www.institutolula.org/missao/>. Acesso em 16/07/2012.

IPEA. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Abr/Jun., 2012, n. 10., p. 7-28. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 08/08/2012.

ITAMARATY. *Balço de Política Externa 2003/2010*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em 08/02/2013.

LEITE, Patrícia Soares: O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. *Fundação Alexandre de Gusmão*, Brasília, 2011. Disponível em: www.funag.gov.br; Acesso em 13/07/2012.

LESSA, Antônio Carlos: A Diplomacia Universalista do Brasil: a Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 41 (n. esp. 40 anos): 29-41, 1998.

LESSA, Antônio Carlos: Brazil's Strategic Partnerships: An Assessment of the Lula Era (2003-2010). *Parcerias Estratégicas do Brasil: um Balço da Era Lula (2003-2010)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 53 (special edition): 115-131 [2010].

LIMA, Maria Regina Soares de. *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 48 (1): 24-59, 2005.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. *Política Externa e Cooperação Técnica: As relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2013.

MESA-REDONDA: o Brasil, os BRICS e a agenda internacional/Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. Brasília: FUNAG, 2012.

MILANI, Carlos R. S. *South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: designing a comparative framework*. IPSA 2012.

MILANI, Carlos R. S. *Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et légitimité politique*. ÉCLAIRAGES, 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil*. FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília: 2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil (2008-2009)*. FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília: 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. *Visitas internacionais e nacionais do Ministro Celso Amorim e visitas de Ministros de Negócios Estrangeiros ao Brasil (2003-2010)*. Brasília: 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DIPLOMÁTICO. *Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo (2003-2010)*. Brasília: 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *África do Sul*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/afrika/afrika-do-sul/?searchterm=afrika%20do%20sul>

MOSCARDO, Jeronimo e CARDIM, Carlos Henrique. *II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. O Brasil no Mundo que vem aí*. Brasília: FUNAG, 2008.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de e ONUKI, Janina. *India, Brazil and South Africa: Collective Action, Divergent Positions*. *New Global Studies*, Manuscript 1087, 2010. Disponível em: www.bepress.com/ngs

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Brasil e China: uma nova aliança não escrita?* *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2): 88-106, 2010.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 136-153, 2008.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. As Relações entre África do Sul e Brasil: do Impacto da Globalização à Constituição do IBAS. The Relations Between South Africa and Brazil: the Impact of Globalization on the Constitution of IBSA. Século XXI, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jan-dez 2010.

POST WESTERN WORLD. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com>. Acesso em 13/07/2012.

PRETO, Alessandra Falcão: O Conceito de Diplomacia Presidencial: O Papel da Presidência da República na Formulação de Política Externa. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira: *Adjustment Changes: A Política Africana do Brasil no Pós-Guerra Fria*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 18, nº 35, fevereiro 2010, p. 55-79.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira: A política africana do governo Lula (2003 – 2006). *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, v. 21, n. 2, pp. 185-209.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira: Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006). Dissertação de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RODRIGUES, Diego de Freitas: Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. *South-South horizontal cooperation: arrangements for policy between India, Brazil and South Africa*. *Rev. Bras. Pol. Int.* 53 (1): 45-66 [2010].

SADER, Emir: 10 Anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. *Flacso-Brasil*, 2013. Disponível em: www.flacso.org.br; Acesso em 12/05/2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra: A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? *África in the 21st century's international order: epidermic changes or essays of decisory autonomy?* *Rev. Bras. Pol. Int.* 51 (1): 87-104 [2008].

SARAIVA, José Flávio Sombra: Política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Rev. Bras. Pol. Int.* 45 (2): 5-25 [2002].

SARAIVA, José Flávio Sombra: The New Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *A Nova África e o Brasil na era Lula: o renascimento da política atlântica brasileira*. *Rev. Bras. Pol. Int.* 53 (special edition): 169-182 [2010].

SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SANTOS, Thauan: *El rol brasileño en La integración regional y en La cooperación sur-sur em El siglo XXI*. Densidades nº 11: 107-118, 2012.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A Política Externa do Brasil*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPR/FUNAG, Brasília, 2003.

STOLTE, Christina. *Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?* Chatam House, Africa Programme and Americas Programme, November, 2012.

STUENKEL, Oliver. *South Africa's BRICS membership: A win-win situation?* African Journal of Political Science and International Relations. Vol. 7(7), pp. 310-319, October 2013, Disponível em: www.academicjournals.org/AJPSIR

TAYLOR, Ian: *South Africa and the Emerging Powers. A África do Sul e as Potências Emergentes*. Estudos Internacionais, v. 1, n. 2, jan-jul 2013, p. 139-156.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI Jr., Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. *O papel da integração regional para o Brasil: Universalismo, soberania e percepção das elites*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 51 (1): 5-27, 2008. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 10/04/2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A África na Política Internacional. O Sistema Inter-africano e sua Inserção Mundial*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *As Relações Internacionais da Ásia e da África*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes; CEPIK, Marco Aurélio; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *G3 – FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS. Uma Experiência de Cooperação Sul-Sul*. Curitiba: Juruá, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *África do Sul. História, Estado e Sociedade*. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais*. NERINT, 2009.