

A Oscilação das Relações Brasil-África: um estudo comparado da política externa brasileira para a África nos últimos quatro governos (2003-2022)

Vinicius Zanchin Baldissera¹

Resumo

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ganhou espaço na agenda brasileira de política externa durante o século XXI, fortalecendo-se principalmente na modalidade entre países em desenvolvimento, na denominada Cooperação Sul-Sul. Esse movimento proporcionou ao Brasil uma atuação mais assertiva no plano internacional, estreitando laços com países fora do centro sistêmico capitalista, principalmente aqueles da América Latina e África. Ao mesmo tempo, do outro lado do Atlântico Sul, os países africanos vivenciavam um momento de crescente relevância internacional, sobretudo por causa do aumento nos índices de crescimento econômico e pela descoberta de recursos minerais, bem como pela possibilidade de integrar a África, de maneira mais estreita, às cadeias globais de produção e consumo. Por conta destes fenômenos, observou-se uma aproximação nas relações entre Brasil e África, principalmente durante a primeira década e meia do século XXI. Porém, com o passar do tempo, esse aprofundamento das relações não se manteve. Por meio de um estudo comparado entre as políticas externas implementadas pelos últimos quatro governos do Brasil (de 2003 a 2022), busca-se compreender melhor os motivos que levam às oscilações das relações entre Brasil e África. Pressupõe-se que a Cooperação Sul-Sul não foi institucionalizada como prática consolidada do Estado brasileiro na forma de instrumento constante de sua política externa, o que resulta em oscilações nas relações internacionais do país com demais países da periferia e semiperiferia sistêmica.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Relações Brasil-África, Cooperação Sul-Sul, Oscilação.

Introdução

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a política externa brasileira para a África no século XXI, identificando possíveis momentos de aproximação e distanciamento das relações entre Brasil e países africanos. Para fins de análise, considera-se a Cooperação Sul-Sul como um fator chave dessas relações, uma vez que esta é um importante instrumento de política internacional para o estreitamento das relações entre países da periferia e semiperiferia do sistema capitalista global que visam o desenvolvimento conjunto e alternativo às estruturas de dominação impostas pelo Ocidente, este que é considerado como o centro desse sistema.

¹ Mestrando em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: vinicius.zanchin@ufrgs.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5195643070169349>. Bolsista CAPES de Mestrado.

Propõe-se, então, comparar os últimos quatro governos brasileiros em termos de sua política externa para a África, fundamentando-se na Cooperação Sul-Sul como elemento comparativo central. A não institucionalização da Cooperação Sul-Sul como diretriz e prática perene do Estado Brasileiro prejudicam a atuação do Brasil para e em conjunto com o continente africano. À vista disso, pretende-se demonstrar a oscilação da política externa brasileira nesse aspecto, que ora almeja a aproximação do país com a África, ora não. As consequências disso são a incerteza nas relações Brasil-África e a impossibilidade de manter programas de desenvolvimento conjunto de longo prazo. Esses fatores pesam contra a inserção internacional brasileira quando se mede a grande relevância política, econômica e geoestratégica da África para o Brasil.

Portanto, o trabalho constitui-se como um estudo comparativo de cunho qualitativo, utilizando-se fundamentalmente de fontes secundárias para a pesquisa, tais como concepções, teorias e dados coletados e formulados por outros autores das áreas de Ciência Política e Relações Internacionais. Ademais, faz-se uso também de documentos oficiais disponibilizados por ministérios e outros órgãos e departamentos do Estado Brasileiro.

Primeiramente, apresenta-se uma discussão sobre o Sistema-Mundo capitalista e como que a cooperação internacional se estabelece nele, ponderando sobre a modalidade entre países periféricos (Cooperação Sul-Sul) como a principal via de desenvolvimento para tais países. Em seguida, o trabalho analisa as relações Brasil-África e a utilização (ou não) da Cooperação Sul-Sul inserida na política externa brasileira para o continente africano nos governos Lula (2003-2010), Dilma (2010-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022). Por fim, traz-se as conclusões da comparação entre esses governos a fim de compreender a oscilação dessas relações entre Brasil e África.

Cooperação Internacional e Sistema-Mundo

A cooperação internacional é um tema bastante relevante para a política externa dos Estados. Ela é um meio de estabelecer parcerias para alcançar objetivos individuais ou em comum no sistema internacional, ao mesmo tempo que pode ser usada para promover o desenvolvimento nacional de um Estado. No caso brasileiro, a cooperação internacional está muito presente nas suas relações internacionais contemporâneas, apresentando-se em duas modalidades distintas: Cooperação Norte-Sul e Cooperação Sul-Sul. A primeira faz referência às ações de cooperação entre a periferia e o centro sistêmico, onde o Brasil atua como receptor dessas ações. Enquanto a segunda corresponde à cooperação prestada entre países periféricos e caracteriza-se por sua horizontalidade entre parceiros, sob o princípio de

benefícios mútuos em prol do desenvolvimento. Nesta, o Brasil atua ao mesmo tempo como doador e receptor de cooperação, tendo os países do continente africano como importantes parceiros, sobretudo a partir da primeira década do século XXI.

A Cooperação Sul-Sul é compreendida neste trabalho por meio do paradigma da teoria de sistema-mundo, a qual consiste no fundamento de que o sistema internacional representa uma estrutura única, integrada à uma lógica econômica e política baseada no acúmulo de capital. Essa estrutura condiciona países economicamente menos desenvolvidos à exploração por um seleto grupo de Estados que estão localizados no centro da dinâmica capitalista e que detém privilégios econômicos e políticos nesse sistema. Assim, utiliza-se as noções de centro e periferia do sistema, cuja dicotomia implica uma ordenação sistêmica com níveis desiguais de desenvolvimento (Wallerstein 1974; 2009, Arrighi 1996).

Dessa forma, o Brasil e a África, como um todo, apesar de níveis de desenvolvimento diferentes, se enquadram respectivamente na semiperiferia e periferia do sistema e enfrentam fortes barreiras estruturais para atingir o desenvolvimento da maneira que os países do centro o atingiram. Atualmente, o centro sistêmico tem seu principal representante nos Estados Unidos da América, que perdura até hoje como a grande potência capitalista e controla uma zona de influência econômica e militar global, mesmo que apresentando já sinais de fraqueza e decadência frente ao surgimento de novos competidores (PENNAFORTE, 2011).

Essa decadência de poder relativo dos Estados Unidos indica uma etapa de transição hegemônica dos ciclos sistêmicos de acumulação de capital. São considerados ciclos, uma vez que esse processo de hegemonia passa por fases: um período de expansão financeira que ocorre ainda dentro do ciclo antigo; seguido por um período de consolidação do regime de acumulação, quando a potência busca ampliar seu domínio material e adquire caráter global; e, por fim, um retorno a expansão financeira até a decadência do regime por causa do surgimento de regimes concorrentes (ARRIGHI, 1996).

Nessa acumulação em larga escala, as regiões periféricas são exploradas para financiar o desenvolvimento das economias desse centro capitalista, provocando o subdesenvolvimento periférico. Assim, temos o desenvolvimento do centro como produto das forças produtivas globais em regiões periféricas, como a América Latina, a África e a Ásia. E essa mesma condição de desenvolvimento é perpetuada pela constante condição de dependência da periferia, onde o intercâmbio desigual, a ação das empresas multinacionais ocidentais e a manutenção desse sistema pelo centro extraem os excedentes da periferia e a impedem de se desenvolver e industrializar, perpetuando a dependência (GUNDER FRANK, 1980).

Contra essas adversidades sistêmicas, o Movimento dos Países Não Alinhados, precedido pela Conferência de Bandung em 1955, assume relevância para compreender o fenômeno do desenvolvimento da periferia. Através desse movimento, países da periferia uniram-se em um conjunto de princípios norteadores², estabelecendo relações entre si com a finalidade de buscar alternativas para o desenvolvimento face às barreiras impostas pelo centro do sistema. Nesse contexto, insere-se a Cooperação Sul-Sul (CSS), a qual foi institucionalizada a partir do Plano de Ação de Buenos Aires em 1978 e surgiu como modalidade fundamental de cooperação baseada na reciprocidade e horizontalidade, vinculada à busca pelo desenvolvimento autônomo da periferia e à construção de uma ordem alternativa à bipolaridade imposta pela Guerra Fria (AYLLÓN PINO, 2014; PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

A emergência da periferia do sistema internacional, na metade da década de 1970, é um dos indicadores que marcam o início da crise da hegemonia norte-americana. Esse conjunto difuso de países periféricos, majoritariamente da Ásia, da África e da América Latina, puderam aproveitar o novo contexto e, por meio da Cooperação Sul-Sul, desenvolver relações estratégicas entre si, objetivando interesses em comum no cenário internacional (LIMA, 2005). Muito embora a Cooperação Sul-Sul tenha enfraquecido nas décadas de 1980 e 1990 por conta do fim da Guerra Fria e do avanço das ideologias liberais e do protagonismo do centro sistêmico na área da cooperação, ela ressurge no século XXI devido a novos movimentos de concertação dos interesses da periferia, liderados sobretudo por países da semiperiferia, tais como China, Índia e Brasil (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Observou-se, então, um grande impulso nas iniciativas de cooperação do Brasil com áreas do Sul Global consideradas como estratégicas para a inserção internacional e para o desenvolvimento brasileiro, com destaque para a América do Sul e a África Atlântica e Lusófona. A cooperação planejada a longo prazo aumenta a efetividade de projetos e ações nas áreas de educação, agricultura, treinamento, saúde, ciência e tecnologia e saneamento, uma vez que ela dá espaço à criação e evolução de programas perenes que podem gerar bons resultados para o desenvolvimento dos Estados participantes (IPEA, 2018; IPEA & ABC, 2013). Seguindo tal lógica, devem ser fundadas instituições que consolidam a cooperação em uma arena de ação permanente. Atualmente, no Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem essa responsabilidade, mas a cooperação também se fragmenta em “agências

² Dentre os principais, cabe destacar a luta contra o colonialismo e o racismo, a autodeterminação dos povos, a não interferência nos assuntos internos dos Estados, a liberdade de escolha dos Estados no que diz respeito aos seus sistemas políticos e às relações internacionais e o estímulo à cooperação e aos interesses mútuos.

especializadas de cooperação que se disseminaram por ministérios, órgãos governamentais e organizações internacionais” (SATO, 2010, p. 55).

No panorama geral, a Cooperação Sul-Sul oferece uma alternativa frente às instituições financeiras internacionais tradicionais e aos países do centro sistêmico, possibilitando o estreitamento das relações entre países da periferia e distanciando-se da dependência dos países desenvolvidos, podendo gerar benefícios mútuos e promover o desenvolvimento. Porém, este não é um caminho simples de ser trilhado, porque as estruturas de dominação ocidental têm raízes muito profundas na periferia do sistema e a barreira imposta pela dependência econômica dessas regiões periféricas em relação ao ocidente é difícil de ser quebrada.

No entanto, o contexto sistêmico do século XXI se difere tanto dos anos de Guerra Fria quanto do breve momento de unipolaridade constatado nos anos 90, uma vez que a hegemonia americana já não é mais incontestada e surgem pólos de poder capitalistas externos ao centro sistêmico. Para os Estados africanos e para o Brasil esse movimento representa oportunidades de emplacar uma política externa autônoma e rever a participação e o impacto do capital estrangeiro ocidental em suas economias. O possível fim do ciclo sistêmico de acumulação norte americano compreende um momento sensível para a economia mundial, pois poderia levar a uma mudança na dinâmica da política internacional e a uma maior autonomia dos países periféricos, na qual a Cooperação Sul-Sul desempenharia um papel fundamental de aproximação entre tais países e na ruptura da dependência destes com os países ocidentais..

A política externa brasileira para a África: a presença da Cooperação Sul-Sul nos últimos quatro governos brasileiros

A década das independências africanas, 1960, quando ocorreu simultaneamente um momento de expansão da indústria brasileira, é considerada um ponto chave para as relações entre Brasil e África após o grande hiato nessas relações imposto pelo período colonial europeu no continente africano. Desde então, tais relações foram historicamente marcadas por momentos de arrefecimento e estagnação e momentos de aproximação e maior intensidade ao longo dos anos (SARAIVA, 2012; RIZZI *et al.*, 2011). Apesar de um enfoque inicialmente econômico, o plano do político não foi totalmente desconsiderado, tornando-se importante particularmente em períodos de estreitamento de laços entre o Brasil e a África.

Assim, nossos vizinhos do outro lado do Atlântico ganharam destaque em nossa agenda política quando alguns governos brasileiros identificaram neles, além de sua importância comercial, um potencial estratégico para a defesa de interesses comuns internacionalmente, bem como para a inserção internacional do Brasil. A Política Externa Independente de Quadros e Goulart, a segunda fase do regime militar até a redemocratização e a política externa “ativa e ativa” de Lula da Silva são exemplos da aproximação entre Brasil e África que excedem o âmbito econômico.

Durante esses períodos, houve em comum a disposição de diversificar as parcerias do Brasil face o domínio dos países ocidentais. Nessas circunstâncias, pode-se observar um discurso favorável ao desenvolvimento mútuo e com um viés terceiro-mundista, considerando a Cooperação Sul-Sul como o principal instrumento para esse desenvolvimento. E, na primeira década do século XXI, na medida que os países africanos experienciaram altas taxas de crescimento, o governo de Lula da Silva (2003-2010) desenvolveu fortes relações bilaterais e multilaterais com Estados africanos nas mais diversas áreas, tais como do comércio e investimento, da saúde, da agricultura, da educação e até mesmo segurança e defesa (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2020).

Nesse contexto, a “autonomia pela diversificação”, termo pela qual a política externa durante o governo Lula ficou conhecida, teve como pautas a diversificação de parcerias, a internacionalização de empresas brasileiras, o aumento do investimento nacional no exterior e o protagonismo nos debates internacionais em favor do desenvolvimento dos países periféricos do sistema internacional através da Cooperação Sul-Sul e visando uma ordem multipolar (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; DORATIOTO; VIDIGAL, 2021). A promoção da integração regional e as iniciativas de inserção econômica global, buscando maior cooperação horizontal com países em desenvolvimento, foram as diretrizes basilares da política externa dessa época (CEPIK; SOUSA, 2011).

A “década de ouro do crescimento econômico na África” (SARAIVA, 2012) no início do novo século e a criação da CPLP em 2006 foram importantes estímulos para a política externa brasileira (PEB), favorecendo uma agenda para o Sul Global e para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) principalmente voltada aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) (ALVES, 2013; BUSS; 2018). De acordo com informes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da ABC, os recursos destinados para CID cresceram gradativamente entre 2005 e 2010, especialmente para a cooperação técnica, científica e tecnológica e educacional. A América Latina e Caribe e a África representam em

conjunto 90,7% dos gastos com a CID em 2010, onde, na África, os PALOP são os principais receptores das ações brasileiras (IPEA; ABC, 2010; 2013).

À vista disso, o Brasil concluiu cerca de 550 projetos de CID somente na África por meio da ABC nesse período. As áreas abrangidas incluem: agricultura, saúde, educação, desenvolvimento social, cultura, esportes, meio ambiente, gestão e planejamento público, desenvolvimento urbano, justiça, reforço das capacidades legislativas, defesa e segurança (IPEA; ABC, 2013), sendo que as três primeiras áreas citadas (agricultura, educação e saúde) são as mais expressivas em termos de quantidade de projetos desenvolvidos e recursos aplicados. Evidentemente, a cooperação entre países em desenvolvimento, ou seja, a Cooperação Sul-Sul, esteve fortemente presente na política externa brasileira de Lula não só em sua retórica, mas também de modo concreto (MILANI; CONCEIÇÃO; MBUNDE, 2016).

Além disso, a reaproximação com a África traz de novo à tona o papel crucial da região geográfica do Atlântico Sul para os interesses econômicos e estratégicos dos países que dividem esses ambientes. Portanto, o Brasil buscou estreitar laços com a África do Sul, e com a Índia também, através do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o qual é um importante canal de cooperação fundado em 2003 a fim de aproximar os países em questão e fomentar a cooperação Sul-Sul entre eles. Ressalta-se que um Atlântico Sul sem a presença de tropas estrangeiras e controlado pelos países que o cercam é vital para a segurança do Brasil, bem como para a da África Ocidental e Austral, pelo fato de que a região é uma rota comercial que liga o ocidente com o oriente (VISENTINI, 2016).

O oceano não só é uma conexão com outras regiões do globo por onde o Brasil realiza trocas comerciais³, como também é uma área de grande riqueza e abundância de recursos naturais e minerais, tais como petróleo, gás natural e reservas de pesca. A região vem ganhando importância por conta de seu potencial energético e, conseqüentemente, atrai o interesse de potências extrarregionais, a exemplo de Estados Unidos, Reino Unido, França e China. À vista disso, foi fundada em 1986, por iniciativa brasileira, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), que tem a finalidade de salvaguardar e desmilitarizar a região do Atlântico Sul, ao mesmo tempo em que promove um espaço de diálogo multilateral aos países membros⁴ para debater questões de segurança, comércio e cooperação (PEREIRA, 2016). Trata-se de uma iniciativa de Cooperação Sul-Sul que visa

³ Estima-se que 95% do comércio internacional brasileiro ocorra por meio do Atlântico Sul (BRASIL, 2023).

⁴ Destes, 3 são sul-americanos: Argentina, Brasil e Uruguai; e 21 são africanos: África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

institucionalizar as relações dos países dessa região em prol de sua segurança e desenvolvimento pautados no controle do Atlântico Sul e que foi revitalizada em 2007 por conta de iniciativas angolanas e brasileiras.

A vontade política de não só fazer negócios, mas também de colocar em ação uma agenda assertiva que visa a projeção brasileira no continente africano e no mundo é evidente no governo Lula. Contudo, a vontade política do presidente e de seus ministros não representa, por si só, o sucesso imediato da sua agenda política. Esta depende também da sinergia das demais entidades políticas e atores públicos para sua efetividade. A articulação da política externa torna-se complexa devido a uma pluralidade de atores cada vez mais relevantes no cenário doméstico, protagonizada por governos estaduais, grandes prefeituras, órgãos técnicos e burocracias e até ministros sem vínculos partidários ou bancadas de expressão do poder legislativo (BUSS, 2018).

Devido a isso, torna-se possível a existência de uma cooperação internacional diversificada, onde vários atores são capazes de coordenar ações de maneira descentralizada. A priorização da Cooperação Sul-Sul a partir do governo Lula contribuiu para a coordenação dos programas e ações de cooperação e para uma maior integração entre os atores. Como argumenta Almeida *et. al.* (2014), a primeira década do século XXI registrou um processo de internacionalização de ministérios e a aproximação destes com o Ministério das Relações Exteriores, demonstrando o caráter estratégico e maior horizontalidade da cooperação técnica na política externa brasileira. Dessa maneira, o período foi caracterizado pela pluralização de atores na política externa.

Nesse cenário, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Itamaraty, adquire importante papel organizacional para coordenar as ações inseridas na estratégia de política externa voltada à Cooperação Sul-Sul, recebendo acréscimos contínuos em seu orçamento entre 2003 e 2010 para implementá-las (MILANI, 2017). As políticas de cooperação internacional do Brasil e da ABC são regidas pelos princípios da horizontalidade nas relações, da promoção da autonomia nacional, da formulação de políticas públicas de desenvolvimento, dos mútuos benefícios e do respeito à soberania (ABC, 2016). Além disso, o interesse político brasileiro com a Cooperação Sul-Sul objetiva resultados particulares de poder no sistema internacional, uma vez que a projeção internacional vinculada a uma imagem positiva pode obter ganhos econômicos e diplomáticos e é tratada como um resultado da agenda de cooperação (VIDIGAL, 2010).

Desse modo, a Cooperação Sul-Sul inserida na agenda de “autonomia pela diversificação” tem sido caracterizada como um instrumento de inserção internacional. A

cooperação abre portas ao comércio e à internacionalização de empresas, podendo resultar em ganhos estratégicos em foros internacionais e promove benefícios voltados ao desenvolvimento nacional (ABC, 2016; MILANI, 2017).

Milani (2017) ressalta a importância da cooperação para a economia brasileira ao afirmar que “[a] cooperação em si não assegura o sucesso comercial de uma nação, mas facilita o trabalho de operadores econômicos, uma vez que participa do processo de diversificação e adensamento das relações internacionais do Brasil” (p. 178). Complementarmente, o autor argumenta que a ausência de cooperação e uma presença diplomática reduzida certamente não tendem a produzir incrementos ao comércio exterior brasileiro.

Embora a Cooperação Sul-Sul estivesse no centro da PEB na primeira década do século XXI, esta tendência não permaneceu em evidência durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Não só houve um arrefecimento das ações de cooperação, como também uma redução generalizada do ativismo global do Brasil (CASARÕES, 2013).

Os princípios não se alteraram consideravelmente para justificar uma mudança da política externa. Porém, é possível sustentar a tese de uma “contenção na continuidade”, na qual mantiveram-se os objetivos nacionais da política externa anterior, mas de maneira menos propositiva (CORNETET, 2014). À vista disso, sob o governo Dilma, o plano doméstico recebeu maior atenção em detrimento das relações exteriores (DORATIOTO; VIDIGAL, 2021).

Mesmo mantendo-se um governo de mesmo partido no poder, as diferenças na política externa para a África são grandes a ponto de perceber-se uma estagnação das relações e em certa medida até um distanciamento. Um elemento que evidencia tal argumento é o número reduzido de visitas presidenciais ao outro lado do Atlântico Sul: enquanto Lula da Silva realizou 33 visitas em 22 países africanos ao longo de 8 anos de mandato, Dilma Rousseff esteve presente em apenas 6 países na África em 7 visitas durante 5 anos e meio de mandato. Evidentemente, o primeiro teve um mandato mais longo que a segunda, mas comparativamente Lula esteve muito mais envolvido com viagens ao continente africano do que sua sucessora.

Julga-se interessante notar também que a Cooperação Sul-Sul manteve-se presente na retórica da política externa brasileira durante o governo Dilma. Além disso, os primeiros 3 anos de seu governo mantiveram e deram continuidade a muitas das concepções e ações de cooperação com a África já presentes no governo anterior, tanto que as 7 visitas da ex-presidente ao continente Africano se deram entre os anos de 2011 e 2013. Percebe-se que a

estagnação e o arrefecimento das relações sucedem aos eventos políticos internos do ano de 2013, quando o governo foi pego de surpresa pelas manifestações de cunho político em todo o país e deixou a agenda internacional em segundo plano. De todo modo, continuou-se, de maneira bem mais discreta, a executar projetos de cooperação da modalidade Sul-Sul com países africanos em função do legado dos anos anteriores e do mantimento da Cooperação Sul-Sul como diretriz da PEB para o desenvolvimento brasileiro.

Com os desdobramentos políticos de 2016 e a chegada de Michel Temer na presidência do Brasil, a política externa brasileira passou por mudanças significativas no que se trata de objetivos e meios. O governo de Temer (2016-2018) abre mão de uma política assertiva nas relações internacionais e favorece relações comerciais e econômicas em especial com Estados Unidos, Europa e China, sem necessariamente atingir objetivos de interesse nacional mais amplos e relacionados ao desenvolvimento sócio-econômico. A agenda de cooperação com países em desenvolvimento ficou em segundo plano, bem como as relações com a África (DORATIOTO; VIDIGAL, 2021).

A crise econômica e política contribuiu ainda mais para o declínio das perspectivas brasileiras de atuar ativamente como representante dos países em desenvolvimento na governança global. Assim, durante o governo Temer evidenciou-se a estagnação da agenda de cooperação internacional brasileira e, vide a guinada conservadora na América do Sul e nos Estados Unidos, da cooperação para o desenvolvimento em geral (BUSS, 2018).

Entretanto, não houve uma diminuição drástica dos recursos destinados à cooperação nos anos de 2017 e 2018 por conta da influência que a Cooperação Sul-Sul teve na política externa dos governos anteriores. Consequentemente, havia a necessidade de selar compromissos previamente estabelecidos nas relações internacionais do Brasil com a África e outras regiões (FRANCISCO *et al.*, 2021). Portanto, o governo de Michel Temer apenas deu continuidade aos projetos de cooperação internacional já em andamento, sem apresentar muitas inovações. De todo modo, houve em seu governo uma mudança na orientação da política externa brasileira, onde já não há mais espaço para a África e para a Cooperação Sul-Sul no discurso e nas práticas da maneira como havia nos governos anteriores de Lula e Dilma.

A partir de 2019, no governo de Jair Bolsonaro (2019 - 2022), a política externa brasileira prioriza o liberalismo econômico e relações comerciais pragmáticas, favorecendo os setores exportadores e almejando um alinhamento sem reciprocidade com os Estados Unidos. Concomitantemente, o ex-presidente e o ex-chanceler Ernesto Araújo, influenciados pela ala “ideológica” de seu governo e por segmentos da elite brasileira que se autodeclara “branca,

ocidental e cristã”, insistem em aplicar ideologias anti-globalistas voltadas ao ocidentalismo às relações internacionais do país. Tais medidas causam prejuízos e geram incongruências na política externa brasileira, a qual se torna ora pragmática, ora ideológica e afeta negativamente o relacionamento do Brasil com países que não compartilham os mesmos valores (SARAIVA; SILVA, 2019; VIDIGAL, 2019).

Essa mescla de diretrizes na PEB gera contradições entre os grupos de interesse presentes no governo e na sociedade brasileira. Sob tal óptica, averigua-se uma forte interação entre a política doméstica e a política internacional, onde a política internacional do governo Bolsonaro visa, muitas vezes, atender as demandas de sua base eleitoral. Logo, o viés ideológico presente na PEB dialoga diretamente com o plano doméstico, na medida em que a imagem do presidente e de seu governo correspondem ao que o seu eleitorado espera (SCHUTTE; FONSECA; CARNEIRO, 2019).

Todavia, a partir de 2021, percebeu-se algumas mudanças dentro da política externa do governo Bolsonaro. Em função das eleições americanas de 2020, com as quais o partido republicano e especialmente a figura de Donald Trump deixaram de comandar a máquina Estatal Americana, o governo brasileiro perdeu um aliado ideológico importante para a implementação da PEB. O que se observou como consequência foi a perda de força da ala ideológica do governo no Itamaraty, o que resultou na troca do Ministro das Relações Exteriores, o ex-chanceler Ernesto Araújo, pela figura muito mais pragmática de Carlos França. Assim, a pauta dos costumes conservadores deu lugar a um discurso que defendia o estabelecimento de relações comerciais pragmáticas principalmente com potências econômicas. Contudo, mesmo após essa mudança, o discurso e a prática não contemplavam a Cooperação Sul-Sul como instrumento de política externa e nem apresentavam uma visão de necessidade do desenvolvimento de países periféricos.

Dessa forma, há um abandono da Cooperação Sul-Sul como estratégia de política externa para angariar prestígio internacional ao Brasil, uma vez que tanto a ala ideológica quanto a ala pragmática do governo Bolsonaro não possuem interesse em diversificar parcerias com o Sul Global visando o desenvolvimento. Logo, observa-se uma redução significativa nas ações de cooperação internacional desenvolvidas por meio da ABC com países em desenvolvimento.

A intensidade com que novas iniciativas de cooperação internacional com países africanos surgiram na primeira década e meia do século XXI já não pode mais ser observada. Apenas projetos em andamento são executados, ao passo que novas iniciativas não são promovidas, causando um distanciamento gradual nas relações entre Brasil e países

Africanos. Francisco *et al.* (2021, p. 195) denominou esta tendência de “distanciamento pragmático”, onde há um abandono gradual da Cooperação Sul-Sul nas relações Brasil-África desde 2019, a qual deixa de ser um instrumento de aproximação política com parceiros internacionais e resulta no distanciamento da África da agenda brasileira.

Dessa forma, a tendência do governo Bolsonaro foi de reaproximação com os países centrais, ao invés de priorizar a CSS para diversificar parcerias com países em desenvolvimento e buscar um espaço de atuação internacional. As relações com a África se resumem ao distanciamento pragmático (FRANCISCO *et al.*, 2021) e a cooperação Sul-Sul viabilizada pela ABC e demais órgãos tem seu papel reduzido ao mínimo como instrumento da política externa brasileira.

Comparando os quatro governos, pode-se identificar 3 momentos distintos da política externa brasileira para a África. O primeiro, cuja duração compreende aproximadamente 10 anos, corresponde a um momento de aproximação e intensificação das relações entre Brasil e África que perpassa os dois governos de Lula da Silva e vai até o ano de 2013, terceiro ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Esse período caracteriza o ponto alto das ações de Cooperação Sul-Sul do Estado Brasileiro no século XXI, quando vários projetos de cooperação foram estabelecidos em parceria com Estados africanos, visando o desenvolvimento mútuo e também interesses particulares do Brasil de cunho econômico, político e geoestratégico. Nesse quesito, destacam-se o aumento das relações comerciais e a internacionalização de empresas brasileiras, o papel de liderança desempenhado pelo Brasil em fóruns multilaterais e organizações internacionais e a preocupação com a segurança e autonomia do espaço geográfico do Atlântico Sul.

O segundo momento identificado representa um período de estagnação das relações entre Brasil e África que começa no fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff até a chegada do ex-presidente Temer no poder do Estado Brasileiro em 2016. Utiliza-se o termo “estagnação” porque não evidencia-se uma ruptura da conduta da política externa brasileira para a África. São mantidas as diretrizes da PEB e a Cooperação Sul-Sul ainda é o instrumento principal para alcançar os objetivos internacionais do Brasil. Contudo, a intensidade das relações Brasil-África diminui consideravelmente, o que é perceptível pela redução dos projetos de cooperação internacional e pelas poucas visitas presidenciais ao continente africano.

Por fim, o terceiro momento remete ao distanciamento entre Brasil e África na política internacional, caracterizando-se como um novo ponto baixo dessas relações na história da política externa brasileira. O período consiste nos governos dos ex-presidentes Michel Temer

e Jair Bolsonaro. Durante esse momento, houve mudanças de diretrizes que acarretaram no declínio da importância da Cooperação Sul-Sul como mecanismo de política externa brasileira, visto que se deu prioridade às relações com os países do centro sistêmico capitalista e de outras grandes potências econômicas. Desse modo, a África e a periferia de modo geral perdeu também importância estratégica para o Brasil no que tange a obtenção de seus objetivos de política externa, os quais não mais visavam o desenvolvimento da periferia e um papel maior desta no cenário internacional, mas sim ganhos comerciais e boas relações econômicas e políticas com o Ocidente.

Conclusão

Em suma, é notável a oscilação das relações entre Brasil e África durante os 20 anos analisados neste trabalho, onde observou-se 3 momentos distintos de aproximação, estagnação e arrefecimento dessas relações. Essa oscilação ocorre em função da irregularidade da política externa brasileira para a África e relaciona-se a não institucionalização da Cooperação Sul-Sul como instrumento perene de política externa do Estado Brasileiro.

Conseqüentemente, as relações entre Brasil e África são inconsistentes quando observadas a longo prazo. Nesse sentido, a falta de coordenação e institucionalização da Cooperação Sul-Sul, bem como a indefinição dos objetivos almejados em plano internacional por meio dela acarretam em barreiras ao protagonismo e à autonomia brasileira no cenário internacional e ao desenvolvimento socioeconômico do país. Assim, considera-se a Cooperação Sul-Sul como importante instrumento para a política externa brasileira e para o desenvolvimento do Estado face ao sistema capitalista desigual cujo centro dominante é representado pelos países ocidentais.

Apesar de incentivos à cooperação internacional e principalmente à utilização da Cooperação Sul-Sul como instrumento norteador da PEB em períodos recentes (notadamente entre os anos de 2003 e 2013), não foi criado um arcabouço institucional e normativo que fosse capaz de consolidar a prática da Cooperação Sul-Sul como política estatal. Chega-se, então, à conclusão de que a Cooperação Sul-Sul e seus objetivos variam em função da alternância de poder no órgão executivo brasileiro, resultando em contradições nas relações do Brasil com outros Estados. Assim, as diretrizes da conduta brasileira para a África sofrem alterações de acordo com os interesses dos grupos que assumem o poder no Brasil, apresentando inconstâncias severas a uma concertação organizada com Estados de suma relevância às aspirações internacionais de uma potência média como o Brasil.

REFERÊNCIAS

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)**. Brasília, ABC, 2016. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/684>> Acesso em 19 abr. 2022.

ALMEIDA, C. M. *et al.* A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **RECIIS. Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde** (Edição em português. Online), v. 4, p. 25-35, 2010.

ALVES, Ana Cristina. **Brazil in Africa: Achievements and Challenges**. In: KITCHEN, Nicholas (ed.). **Emerging Powers in Africa - Special Report**. London: LSE IDEAS. SR016, jun. 2013, pp. 37-44.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

AYLLÓN PINO, Bruno. **Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)**. In: MELLO E SOUZA, André de. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

BRASIL. Marinha do Brasil. Centro de Comunicação Social da Marinha. **Economia Azul**. 2023. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/sobre>. Acesso em: janeiro/2023.

BUSS, Paulo Marchiori. Cooperação internacional em saúde do Brasil na era do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 1881-1890, 2018.

CASARÕES, G. Uma política externa à altura do Brasil. **O Estado**, São Paulo, 9 Set. 2013. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral.uma-politica-externa-a-altura-do-brasil-imp-,1072775> . Acesso em: 19 Abr. 2022.

CEPIK, Marco; SOUSA, Rômulo Paes de . A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula. **Século XXI : revista de relações internacionais / Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio Grande do Sul.**, v. 02, p. 109-134, 2011.

CORNETET, J. M. C.. A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, p. 111-150, 2014.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

FRANCISCO, Flávio T. R. *et al.* **O realinhamento brasileiro e o fim da África estratégica**. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R.; BERRINGER, T. (org.). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André, SP: Ed. UFABC, 2021.

GUNDER FRANK, André. **Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento**: repensando a teoria da dependência. Brasília: Editora Brasiliense, 1980.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2014-2016. Brasília: Ipea, 2018.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); ABC (Agência Brasileira de Cooperação). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009**. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: Ipea/ABC, 2013.

LIMA, Maria Regina S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1: 24-59, 2005.

MILANI, Carlos R. S.. **ABC 30 anos**: história e desafios futuros. 1. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017. v. 1. 224p.

MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, F. C. ; MBUNDE, Timóteo S. . Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. **Cadernos CRH**, v. 29, p. 13-32, 2016.

PENNAFORTE, Charles. **Análises dos Sistema-Mundo**: uma pequena introdução ao pensamento de Immanuel Wallerstein. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2011.

PEREIRA, Analúcia D. **Concertação político-estratégica e cooperação no Atlântico Sul**: os casos da ZOPACAS e da Comissão do Golfo da Guiné. In: VISENTINI, Paulo F.; MIGNON, Eduardo G.; PEREIRA, Analúcia. D. (Orgs). **A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, v. 1, p. 59-78, 2016.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. The emergence of the periphery in the World System: from the Bandung Conference to the Buenos Aires Conference (1955-1978). **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 4, p. 119-138, 2015.

RIZZI, K. R.; MAGLIA, C.; PAES, L.; KANTER, M. O Brasil na África (2003-2010): política desenvolvimento e comércio. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 2, n. 5, p. Pág. 61–81, 2011. DOI: 10.22456/2178-8839.19232. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/19232>. Acesso em: 26 jan. 2023.

SARAIVA, J. F. S. **África parceira do Brasil atlântico**: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam. The Brazilian Soft Power Tradition. **Current History**, New York, v. 103, n. 760, p. 64-69, feb. 2014.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, Lisboa. v. 64, pp. 117-137, dez. 2019.

SCHUTTE, G. R.; FONSECA, B. C. D. ; CARNEIRO, G. S. . Jogo de Dois Níveis Voltado ao Eleitorado: Uma Análise da Política Externa Bolsonaroista. **Conjuntura Global**, v. 8, p. 1-20, 2019.

VIDIGAL, C. E.. Brasil: potência cordial?. **RECIIS. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde** (Edição em Português. Online), v. 1, p. 36-45, 2010.

_____. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47** (UNB), v. 20, p. 1-16, 2019.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, 29, n. 2, 2007. 273-335.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?** 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes ; RIBEIRO, Luis Dario ; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos Africanos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2020.

WALLERSTEIN, IMMANUEL. **The Modern World System**. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. Londres: Academic Press, 1974.

_____. **World-Systems Analysis**. In: MODELSKI, G.; DENEMARK, R. A. **World System History**. Oxford, U.K.: Eolss Publishers, 2009.

Abstract

International Cooperation for Development gained space in the Brazilian foreign policy agenda during the 21st century, strengthening itself mainly in the modality between developing countries, in the so-called South-South Cooperation. This movement provided Brazil with a more assertive role at the international level, strengthening ties with countries outside the capitalist systemic center, mainly those in Latin America and Africa. At the same time, on the other side of the South Atlantic, African countries were experiencing a moment of growing international relevance, mainly due to the increase in economic growth rates and the discovery of mineral resources, as well as the possibility of integrating Africa more closely to global production and consumption chains. Due to these phenomena, relations between Brazil and Africa were closer, especially during the first decade and a half of the 21st century. However, as time went by, this deepening of relations was not maintained. Through a comparative study of the foreign policies implemented by the last four governments of Brazil (from 2003 to 2022), we seek to better understand the reasons that lead to oscillations in relations between Brazil and Africa. It is assumed that South-South Cooperation was not institutionalized as a consolidated practice of the Brazilian State in the form of a constant instrument of its foreign policy, which results in fluctuations in the country's international relations with other countries on the periphery and systemic semi-periphery.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Brazil-Africa Relations, South-South Cooperation, Oscillation.