

A política externa do Governo Lula com a África

Lusófona: dimensão política, cooperativa, educacional e econômica

La politique étrangère du gouvernement Lula avec le lusophone

Afrique: dimension politique, coopérative, éducative et économique

Antonio Gislailson Delfino da Silva¹

RESUMO

Ligados histórica e culturalmente, Brasil e África têm laços de relacionamento antigos; remontam ao período colonial e se devem, em grande medida, à colonização portuguesa. No entanto, após o fim da II Guerra Mundial, as relações entre Brasil e África, em especial aos países da África Lusófona começam a ganhar novos horizontes. Retomados com certo fôlego a partir do final da década de 1960, nos governos de Jânio Quadros e, em seguida, no governo de Joao Goulart com o lançamento da política externa independente (PEI), nem por isso, os vínculos políticos, econômicos e estratégicos com a África receberam, nos anos posteriores, prioridade por parte dos condutores da política externa brasileira. Contudo, no novo século, com a administração do Ex-presidente Lula, a África passou a ocupar espaço maior na agenda brasileira internacional. A Política Externa Brasileira para a África durante os governos Lula da Silva (2003-2010) é tida como uma grande mudança em relação aos períodos anteriores, tendo como argumento o aumento no número de projetos de cooperação, a abertura e reabertura de embaixadas brasileiras no continente africano e, por outro lado, apoiada pelo discurso de solidariedade internacional e da existência de uma “dívida” histórica com a África. Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é discutir as motivações do governo Lula rumando para África e seu significado, ou seja, se uma maior solidariedade com o continente tido como “o mais pobre do mundo”, conforme a retórica governamental, ou se o mesmo se insere como mercado e região promissoras para as novas demandas e interesses nacionais. Como metodologia, foi utilizada a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Relações Brasil-África. Relações Sul-Sul. Governo Lula.

RÉSUMÉ

Historiquement et culturellement liés, le Brésil et l’Afrique entretiennent des relations de longue date; remontent à la période coloniale et sont en grande partie dues à la colonisation portugaise. Cependant, après la fin de la seconde guerre mondiale, les relations entre le Brésil et l’Afrique, en particulier les pays africains lusophones, commencèrent à ouvrir de nouveaux horizons. Repris avec un certain souffle de la fin de la décennie de 1960 sur les gouvernements de Jânio Quadros, puis sur le gouvernement de João Goulart avec le lancement de la politique étrangère indépendante (PIP), non pas, les liens politiques, économiques et stratégiques avec le Dans les années ultérieures, l’Afrique a reçu la priorité des moteurs de la politique étrangère brésilienne. Cependant, au début du nouveau siècle, avec le gouvernement de l’ancien président Lula, l’Afrique occupait une place plus importante dans l’agenda international du Brésil. La politique étrangère du Brésil en ce qui concerne l’Afrique le Lula da Silva (2003-2010) les gouvernements sont perçus comme un changement majeur par rapport aux périodes précédentes, avec une augmentation du nombre de projets de coopération,

¹ Especialista em Relações Internacionais pela Faculdade Verbo Educacional. Especialista em Gestão Pública, Licenciado em Sociologia e Bacharel em Humanidades pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB. E-mail gislailsondelfino@yahoo.com.br.

l'ouverture et la réouverture des ambassades brésiliennes à Continent africain et, d'autre part, appuyé par le discours de la solidarité internationale et l'existence d'une «dette» historique avec l'Afrique. Dans cette perspective, l'objectif de ce travail est de débattre des raisons du gouvernement Lula pour l'Afrique et de son sens, c'est-à-dire une plus grande solidarité avec le continent. Selon la rhétorique du gouvernement, considéré comme "les plus pauvres dans le monde", est un marché prometteur et une région pour les nouvelles exigences et les intérêts nationaux. La recherche bibliographique a été utilisée comme méthodologie.

Mots-clés: Politique étrangère brésilienne. Relations entre le Brésil et l'Afrique. Relations Sud-Sud; Le gouvernement de Lula.

1. INTRODUÇÃO

“A cooperação com a África é prioritária para o Brasil. Nossa principal meta é garantir um desenvolvimento equilibrado e integral, em benefício das populações dos nossos países. Trata-se de relacionamento estratégico. Temos clara compreensão da importância do diálogo e do desenvolvimento de parcerias com os países africanos. Nosso relacionamento contribui para enriquecer e diversificar nossa inserção conjunta no sistema internacional.”

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o Painel de Alto Nível da XII Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Acra, Gana, 21 de abril de 2008.

Os laços entre Brasil e África são antigos; remontam ao período colonial e se devem, em grande medida, à colonização portuguesa. As relações entre os dois extremos do Atlântico Sul iniciam-se ainda no século XVI, através do tráfico de pessoas escravizadas, modificando para outras modalidades de comércio e perdurariam até meados do século XIX, quando da proibição do tráfico (SARAIVA, 1996). No entanto, após o fim da II Guerra Mundial, as relações entre Brasil e África, em especial aos países da África Lusófona² começam a ganhar novos horizontes. Segundo Digolin (2016, p.95), foi apenas com o advento da intitulada “Política Externa Independente” (PEI), adotada ao longo do governo de Jânio Quadros e João Goulart, que a África retomou seu caráter de relevância na agenda brasileira.

Após um longo período de distanciamento, as relações do Estado e da sociedade brasileiras com o continente africano superaram a retórica e ganharam um novo impulso a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Manifestações de tal aproximação podem ser vislumbradas pelos laços históricos e a condição do país com a grande população de afrodescendentes e o debate em torno da igualdade racial, que estão presentes na visão brasileira sobre a necessidade de aproximação e cooperação (VIZENTINI, 2007, p. 278). Além disso, observa-se no contundente discurso presente nos documentos oficiais de política externa de ambos os lados, mas também

² Entende-se por África Lusófona, ou PALOP, os países africanos que possuem o português como língua oficial. São eles: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

mediante a presença de empresas brasileiras em alguns países dos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), dentre eles, Angola e Moçambique, onde, nesse contexto, os aspectos estratégicos e econômicos são os mais importantes, sem se esquecer das recorrentes visitas presidenciais ao continente africano (LEITE, 2011, p. 47).

Desde então, segundo Deliberali (2015), a relação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) é caracterizada pela variação entre períodos de retrocesso e de aproximação, conforme as políticas adotadas pelos governos que antecederam o governo Lula. Com o governo Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, o Brasil ampliou significativamente sua participação na África. O país abriu e reabriu embaixadas em dezoito países do continente (passando de 18 para 36 embaixadas), no que foi correspondido pelos países africanos, que abriram 13 novas embaixadas em Brasília, atingindo um total de 29 países com representação no Brasil. O avanço, todavia, não foi apenas diplomático. O volume de comércio entre o Brasil e a África cresceu consideravelmente, passando de US\$ 5 bilhões, em 2002, para US\$ 26 bilhões em 2008. (AMORIM, 2003).

Diante disso, o presente trabalho busca discutir as motivações do governo Lula rumando para a África, e seu significado, ou seja, se uma maior solidariedade com o continente tido como “o mais pobre do mundo”, conforme a retórica governamental, ou se o mesmo se insere como mercado e região promissoras para as novas demandas e interesses nacionais. Para isso, como metodologia, recorreremos à pesquisa bibliográfica, consultando sites e revistas que trabalham a temática da política externa brasileira e suas múltiplas interpretações e análises com foco no governo Lula e, utilizamos dissertações, tese e monografias de pesquisadores nacionais e internacionais que discutem a temática.

2. DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (PEI) AO GOVERNO LULA: RETROCESSOS E APROXIMAÇÃO COM A ÁFRICA

As relações Brasil-África ao longo da história da política externa brasileira tiveram momentos de aproximação e afastamento. Desde o fim do tráfico de pessoas escravizadas, as relações estiveram estagnadas até meados da década de 1950, quando se iniciava o esgotamento do colonialismo no continente africano e se iniciavam as independências nacionais. Nesse caso, foi preciso o desencadeamento da Política Externa Independente, no governo Jânio Quadros, para que a África adquirisse importância para a diplomacia brasileira. Exemplo dessa importância foi o discurso do presidente Jânio Quadros no Congresso Nacional, em 1961, conforme Vizentini (2007):

Não menos importantes, hoje em dia, do que os laços tradicionais que nos ligam à Europa, são os interesses, aspirações e pontos de contato entre o Brasil e os povos da África [...] Uma África próspera, estável, é condição essencial para a segurança e desenvolvimento do Brasil (VIZENTINI, 2007, p.9).

Em 1961, apesar de haver divergências teóricas³, com o lançamento da Política Externa Independente, por Jânio Quadros e seu chanceler Afonso Arinos, o Brasil lançou uma política africana e tomou posição em favor do direito à autodeterminação dos povos coloniais, especialmente das colônias portuguesas, que iniciavam a luta armada. Diversos acordos foram criados, bem como houve a criação de um departamento específico no Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, para abordar as questões e atividades relativas ao continente africano e o envio de um Grupo de Trabalho do Itamaraty para avaliar a possibilidade de novas representações diplomáticas brasileiras nos recém-independentes Estados africanos. Como resultado dos trabalhos realizados, foram criadas mais cinco novas embaixadas – em Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Nigéria e Senegal –, além de novos consulados em Angola, Congo, Moçambique, Quênia e Rodésia do Sul. (VIZENTINI, 2007, p.10).

Paulatinamente, a dimensão das potencialidades africanas foi sendo inserida na política externa brasileira. Durante o governo de Jânio Quadros (que governou de 1.º de fevereiro até 25 de agosto de 1961) e continuada pelo Presidente João Goulart, até março de 1964, a relação do Brasil com a África baseava-se no discurso culturalista⁴. Nele, os governantes focaram, principalmente, nos laços culturais que unem o Brasil à África e não se aprofundaram para além disso. Já o governo do presidente Médici (1969-1974), no regime militar, esboçou aproximação com a África através de visitas realizadas em alguns países africanos, porém pautada em interesses econômicos e estratégicos. Foi, no governo de Geisel (1974-1979), com a sua ideia do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, que a África voltou a ocupar uma posição mais proeminente na política externa brasileira. Tal postura levou o Brasil a ser o primeiro país do Ocidente a reconhecer a independência da Guiné-Bissau, em 1974, antes mesmo de Portugal manifestar-se a respeito, além de estabelecer Representações Especiais em Luanda (capital de Angola) e Lourenço Marques (atual Maputo, capital de Moçambique), no início de 1975. (RIZZI, 2012, p 93).

³Enquanto para Amado Cervo, em História da Política Exterior do Brasil, o discurso anticolonialista e de autodeterminação dos povos não era condizente com apenas a obstenção da ONU nas questões de Angola e Argélia, para Saraiva, em Olhares Transatlânticos: África e Brasil no Mundo Contemporâneo, 1961, ano de início da PEI, é um ano chave para o reencontro do Brasil com a África.

⁴ Ver o artigo de José Flávio Sombra Saraiva. “Construção e Desconstrução do Discurso Culturalista na Política Africana do Brasil”, 1993.

A partir desse contexto, em 11 de novembro de 1975, após ter reconhecido a independência de Moçambique, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, a República Federativa do Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência da República Popular de Angola, sob o governo marxista-leninista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Este ato garantiu uma inserção privilegiada na Angola independente e um avanço nas relações com o restante do continente (LECHINI, 2008, p. 60).

O reconhecimento do governo MPLA auxiliou as relações brasileiras com Moçambique, que estavam estremecidas. Moçambique realizou a sua independência em julho de 1975 e, os dirigentes da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) não convidaram as autoridades brasileiras, por julgar que houve omissão à sua luta pela independência (VIZENTINI, 2013, p. 11).

Durante o governo do presidente militar João Baptista Figueiredo (1979-1985), há um aprofundamento das relações do Brasil com a África e, particularmente com Angola, tendo sido ele o primeiro presidente brasileiro a visitar o continente. Anos depois, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a participação do Brasil nas Missões de Paz da Organização das Nações Unidas, ONU, em Angola (UNAVEM-III), para onde o Brasil enviou mais de mil e cem homens e Moçambique (ONUMOZ), demonstra o ideal brasileiro de articular a política externa brasileira com as organizações internacionais (VIZENTINI, 2013, p. 12).

Na década de 90, com ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência e a adoção do neoliberalismo como política econômica, surge mais uma nova fase de distanciamento em relação à África. O número de diplomatas brasileiros na África diminuía constantemente, como lembra Flávio Saraiva: em 1973 eram 25, atingindo 34, em 1989, e caindo para 24, em 1996, já na gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC). No governo FHC (1995-2002), o lugar da África nas relações internacionais com o Brasil, segundo Vizontini (2013) continuou modesto.

Algumas iniciativas importantes foram tomadas, dentre elas, o exército brasileiro participou ativamente das missões de paz da ONU em Angola e em alguns outros países. Em 1996, FHC visitou Angola e África do Sul, firmando acordos em várias áreas. Em 1997, em um momento da política externa nacional de alinhamento com países centrais, a Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa – CPLP – é consolidada. Em 1998, o presidente Mandela visitou o Brasil. A nova África do Sul emergia como parceira importante para o Brasil. No ano 2000, aquele país assinou um Acordo Quadro com o Mercosul. (VIZENTINI, 2013, p.17).

No que diz respeito à criação e/ou consolidação da CPLP, vale ressaltar que, inicialmente, o objetivo original que motivou a criação da CPLP, em 1996, foi, segundo Vargas (2012), o de promover um intercâmbio cultural em um espaço geográfico descontínuo, onde o idioma português constituísse o elo. Embora ainda persista o elemento fulcral da cultura na dinâmica da

Organização, logo se perceberia que seus alicerces históricos, étnicos e linguísticos permitiriam igualmente sustentar a busca de novas fórmulas de ação, capazes de traduzir, de forma concreta, as afinidades já existentes.

Progressivamente, nota-se, portanto, que após o lançamento da política externa independente e, finalmente, o reconhecimento das independências dos países dos PALOP, as relações do Brasil com a África começam a ganhar, de novo, mais atenção. Apesar de períodos de intensidade e de afastamento, é importante valorizar o peso dos atores nas escolhas realizadas pela política externa que foram fundamentais para as relações com a África, em diferentes conjunturas, e com motivações diversas.

E no governo Luiz Inácio Lula da Silva, o que mudou?

3. LULA E SUA APROXIMAÇÃO COM A ÁFRICA: COOPERAÇÃO SOLIDÁRIA OU INTERESSES?

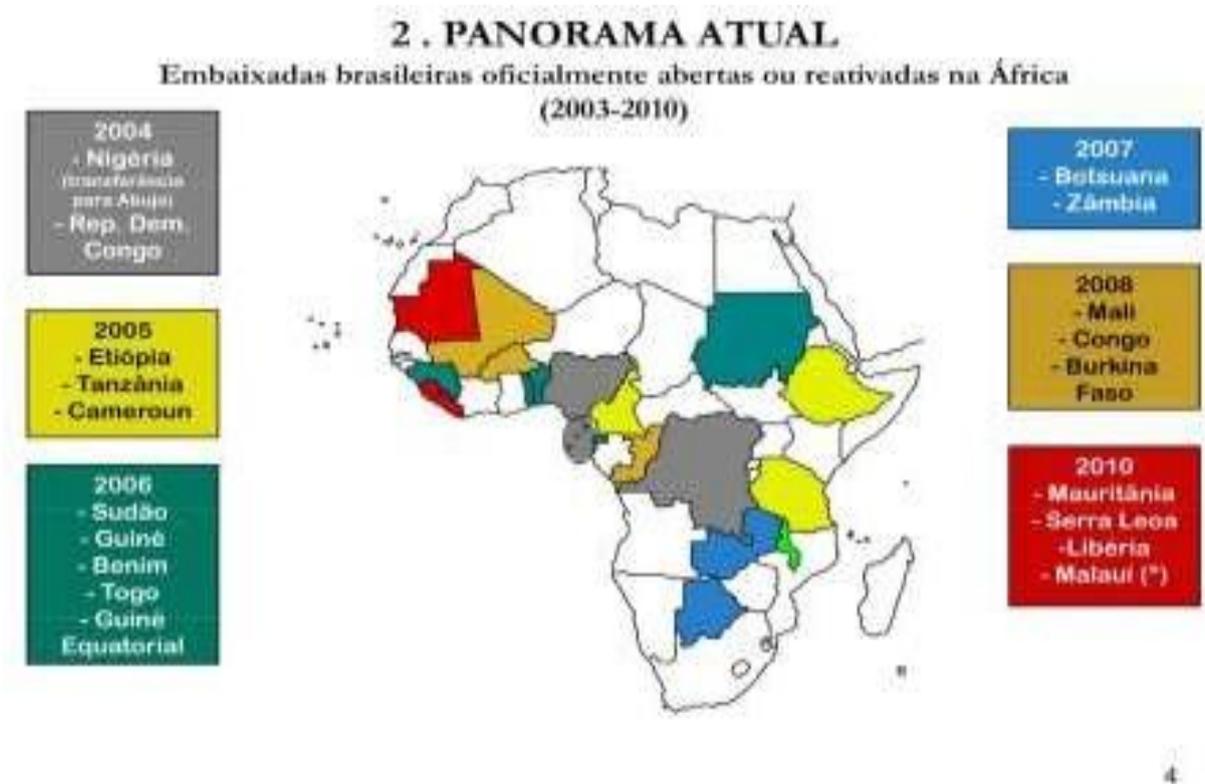
Após décadas de constantes incertezas sobre a participação da política externa brasileira na África Lusófona, segundo LEITE (2011), foi através da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva que o Brasil voltou a conferir prioridade ao continente africano. Pautado numa política de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007), o Brasil tornou a firmar uma série de acordos de cooperação com uma parcela relevante dos países africanos, nos mais diversos setores, e forneceu incentivos para que o empresariado brasileiro investisse nas economias africanas e ampliasse suas exportações para o continente. Além disso, no plano bilateral, abriram-se novas embaixadas no continente africano e intensificaram-se as visitas presidenciais e ministeriais, ao passo que, no plano multilateral, forjou-se uma maior coordenação nos organismos internacionais. (LEITE, 2011, p. 54).

Pautado em um discurso de quitar uma “dívida histórica” com a África, o presidente Lula realizou diversas viagens para o continente africano. No dia 2 de novembro de 2003, Lula iniciava sua primeira visita presidencial à África. Acompanhavam o então presidente 12 ministros - mais de um terço dos chefes da Esplanada – e tinham por objetivo, também, diversificar os parceiros de comércio exterior, abrir novas fronteiras de investimento e ganhar mais espaço nos organismos decisórios internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU.

As viagens foram o primeiro elemento da estratégia de Lula para aproximar o Brasil da África. *“A política é como se fosse o aroma de um perfume. As pessoas precisam se conhecer, se olhar nos olhos, pegarem na mão”* (Discurso de Lula em Moçambique).

Depois da viagem inaugural, Lula fez outras 34 viagens, enquanto de Figueiredo - o primeiro presidente a viajar para um país africano - a Fernando Henrique Cardoso, foram 15 viagens. Outra chave da nova política africana foi a criação de novas embaixadas. Nos quatro primeiros anos do governo Lula, o Brasil abriu embaixadas desativadas no governo FHC e inaugurou novas representações diplomáticas e um consulado-geral, totalizando 13 novos postos. A presença brasileira na África saltou de 18 para 30 embaixadas ao longo do governo Lula, e dois consulados-gerais, numa perspectiva completamente inversa no período anterior. (FERREIRA,2016, p.3).

Imagem 1: Embaixadas brasileiras oficialmente abertas ou reativadas na África (2003-2010)



Fonte: JORGE, 2011, p. 04.

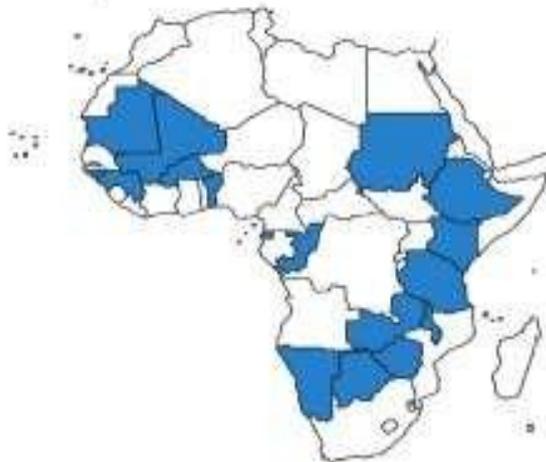
Nota-se, portanto, que a abertura e/ou reativação de embaixadas na África foi fundamental para a política externa do petista com os países africanos. Em contrapartida, despertou-se o interesse de países africanos na abertura de postos diplomáticos no Brasil. Foram instaladas 17 novas embaixadas africanas em Brasília.

Vejamos a imagem logo abaixo:

Imagem 2: Embaixadas de países africanos abertas em Brasília (2003-2011).

2. PANORAMA ATUAL

Embaixadas de países africanos abertas em Brasília (2003-2011)



Benim, Botsuana, Burkina Faso, Congo, Etiópia, Guiné-Conacri, Guiné-Equatorial, Guiné-Bissau, Mali, Malawi, Mauritânia, Namíbia, Quênia, Sudão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue

Fonte: JORGE, 2011, p. 06.

6

De uma forma geral, percebe-se que durante o período citado, a maioria dos Estados africanos passam a ter embaixadas e representatividades no Brasil, no total 33 aproximadamente. A cooperação Sul-Sul foi também um eixo importante de aproximação. Diferente de FHC, com a sua “autonomia pela participação”, Lula procurou, através da sua “autonomia pela diversificação”, inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras (...), 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 da política externa. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Sendo assim, a política africana do petista se insere nessa perspectiva e ganhou bases mais permanentes e ações mais concretas.

Em dez anos, o Brasil realizou mais de 600 projetos de transferência de conhecimento e tecnologia, em 43 nações africanas. Destes, 145 estão em curso - em 2002, eram 21 em seis países. Os maiores são realizados em conjunto com o Senai, a Embrapa e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

O governo Lula também criou um departamento de cooperação humanitária no Itamaraty. Nos últimos anos, os programas sociais brasileiros começaram a chamar a atenção de países africanos. Já há iniciativas similares à Bolsa Família e projetos piloto do Programa de Aquisição de Alimentos.

Seguindo essa linha, o Brasil desenvolveu com países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) fortes programas de cooperação bilateral. Entre os mais significativos, estão a abertura de centros de ensino técnico brasileiros no Timor Leste (que fica na Ásia) e em Angola, e a disposição de urnas eletrônicas para o pleito de Guiné-Bissau, que acabou adiado por conta do golpe militar ocorrido no país em 2008. Foi negociada, ainda, em Moçambique, a instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais. Também em Moçambique, a Companhia do Vale do Rio Doce está presente desde 2004, em Moatize, norte do país, após ganhar concurso internacional para a realização de pesquisas, naquela que é considerada uma das maiores reservas carboníferas do mundo (FERREIRA, 2009, p. 118 *apud* VERDADE, 2009).

As iniciativas tomadas para com o continente africano podem ser analisadas, também, levando em conta a trajetória do líder sindical. Segundo Sens (2014), os elementos pessoais de Lula, como antigo líder sindical, bem como a plataforma política de seu partido, o Partido dos trabalhadores (PT), devem ser considerados. Pautado em valores da justiça social e uma política distributiva, com o intuito de dirimir as desigualdades históricas de renda entre as camadas sociais, tais iniciativas também influenciaram na política externa do seu governo. Sendo assim, levando em conta o que o seu chanceler Celso Amorim define como “princípio da não indiferença”, o governo não se afasta da necessidade de cooperar com outros países menos desenvolvidos e/ou em desenvolvimento, em especial os países africanos. (SENS, 2014, p.28).

4. COOPERAÇÃO TÉCNICA, INTERESSES POLÍTICOS, ECONÔMICOS E COMERCIAIS?

Curiosamente, embora demonstrando interesses em reaproximar o Brasil da África, através de ações em diversos setores, o governo Lula não ficou livre de críticas. Alguns autores destacam que a política externa de Lula não representa uma significativa ruptura com o passado das opções seletivas e sofre consequências das mesmas visões limitadas, regional e tematicamente que caracterizaram as políticas africanas do passado. Mas, como analisam Vicentini e Pereira:

A aproximação com o continente africano tem se mostrado como um desdobramento importante da política externa brasileira. Em uma avaliação superficial, a estratégia atrai críticas, na medida em que pode parecer paradoxal um país em desenvolvimento como o Brasil fomentar seus esforços diplomáticos em parceiros “pobres”, com pouca influência no contexto geopolítico global e, em seu conjunto, peso ainda baixo na balança comercial brasileira. No entanto, é preciso avaliar os movimentos de internacionalização e de algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento da globalização. (VISENTINI; PEREIRA, 2008, s/p.).

Em consequência, não só o diálogo político com os países africanos melhorou vigorosamente, mas também o comércio entre as duas margens do oceano atlântico ampliou em cinco vezes no período. No governo Lula, saltou de US\$ 5 bilhões em 2002 para US\$ 26 bilhões em 2008. Se considerado como um único país, a África apareceria como quarto parceiro comercial do Brasil, atrás apenas da China, Estados Unidos e Argentina, à frente de parceiros tradicionais, como Japão e Alemanha. Sendo assim, Visentini (2010) apresenta algumas visões a respeito da política africana do governo Lula, dentre elas a dimensão de negócios, em que, segundo essa visão, seria uma espécie de imperialismo *soft*, que se diferenciaria da presença chinesa apenas em forma e intensidade.

Segundo Silva (2006), fica claro que a política internacional de Lula foi, desde o início, a de aproximação para construir pontes diplomáticas e comerciais. Ao colocar o Brasil em foco e multilateralizar suas relações, Lula e Amorim pretendiam fortalecer a imagem do Brasil como *soft-power*⁵ e se tornar uma potência diplomática antes, e comercial durante (SILVA, 2006, p.37).

Segundo a jornalista Amanda Rossi, na sua obra intitulada “Moçambique, o Brasil é aqui: uma investigação sobre os negócios brasileiros na África” (2015), é possível analisar a atuação de empresas brasileiras, em particular do governo Lula, atuando em Moçambique, o que a autora denomina de “GRANDE PALOP”.

Segundo a autora, “Em um primeiro momento éramos percebidos em Moçambique como um “grande irmão brasileiro”, hoje em dia nos sobrou a fama de “primos ricos”, cujas práticas exploradoras, lamentavelmente, se assemelham aos antigos colonizadores portugueses, ainda que em diversos de seus discursos o ex- presidente Lula tenha feito apelos aos empresários brasileiros para que não agíssemos como os predadores de outrora” (ROSSI, 2015,p.43). Além da autora, outros autores como Leite (2011), Gladys Lechini (2012), Alberto Costa e Silva (2009) acreditam que, apesar do que o governo Lula tem concedido importância ao princípio da solidariedade e do companheirismo para o continente africano, outros fatores estão por trás desse viés “solidário”.

⁵ O conceito do soft-power adotado neste artigo refere-se ao contributo de Joseph Nye, desenvolvido especialmente no seu livro *Soft power: The Means to Success in World Politics*, publicado em 2004. No tempo da publicação deste livro, a política externa dos países como China, Índia e Brasil não era estudada com a mesma intensidade que é o caso hoje, ao contrário da atenção aos aspectos da política, a economia e a cultura dos Estados Unidos da América (EUA). Após a crise de 2008, os países emergentes estão a conquistar mais espaço no cenário internacional, desafiando ao mesmo tempo a distribuição do poder. No seu livro, *The future of power*, lançado em 2008, Joseph Nye avaliou as consequências da referida transição e difusão do poder, utilizando como quadro teórico o conceito de smart power, como a integração “inteligente” de redes de diplomacia, defesa, desenvolvimento e ferramentas do soft e hard power. Do ponto de vista das Teorias das Relações Internacionais, o smart power é uma estratégia que exige uma síntese do realismo e do liberalismo. Essa estratégia particular, é denominada por Joseph Nye como realismo liberal, que combina elementos de análise do cenário doméstico e do sistema internacional, além de enfatizar a natureza contextual do poder. Sugerimos consultar o trabalho de Garcia (2015), intitulado “Rede Brasil Cultural e a Diplomacia Cultural Brasileira”.

Imagem 3 - Comércio e Investimentos: As empresas brasileiras na África



Fonte: JORGE, 2011, p. 18

Na imagem, podemos notar a presença de grandes empresas brasileiras, dentre as quais: Petrobras, Vale, Queiroz Galvão e Odebrecht, nos países africanos e, também, em alguns países da África Lusófona, como é o caso de Angola e Moçambique. Segundo Miyamoto (2009, p.9), motivos diversos não faltavam para que Angola, por exemplo, merecesse interesse por parte do governo de Brasília. Segundo o autor, esse país, extremamente afetado pelos conflitos, possuidor de recursos naturais e relativa capacidade para comprar produtos e serviços brasileiros foram condições que fizeram com que se tornasse, no decorrer do tempo, o parceiro maior da Petrobrás no exterior. Posteriormente, a Odebrecht entrou em Angola, em 1984, quando iniciou a construção da hidrelétrica de Capanda.

Tais requisitos não apenas de Angola, mas de toda a África, é que foram alvo de atenção do governo brasileiro, em particular, também, no governo Lula. Essas empresas estatais e privadas, segundo Miyamoto (2009, p.10) estavam aptas e interessadas em explorar pelo menos três tipos de negócios diferentes, e que contemplam perfeitamente a *expertise* brasileira: exploração das oportunidades dos mercados nacionais ou regionais; extração de recursos naturais; construção de obras públicas de grande porte, como estradas, usinas de energia, e de infraestrutura em geral. Daí a forte presença das empreiteiras brasileiras do ramo de construção, com vasta experiência, como Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão.

A expansão e espacialização dessas companhias trouxeram e trazem um reflexo positivo para a economia brasileira. Segundo Baumam (*apud* VILAS-BÔAS, 2014), no período inicial do governo Lula, já eram notórias as vantagens dessas companhias nesses países. Entre os anos de 2004 e 2006, o IED (Investimento Externo Direto) brasileiro cresceu 14% graças à melhora das finanças das empresas e da estabilidade da moeda - o Real. Assim, o Brasil, em 2006, ultrapassou

o volume de investimentos no exterior (US\$ 32,3 bilhões de dólares) frente ao que recebia. Tal fato posicionou-o no 12º lugar no ranking dos maiores investidores mundiais. (VERDAN, 2013 *apud* KPMG, 2008).

A atuação de empresas brasileiras na África, os investimentos realizados e a cooperação técnica, como por exemplo, a criação de centros de formação profissional instalados em Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, em parceria com o SENAI, é vista por alguns autores como uma ação da cooperação para auxiliar esses países a se desenvolverem, porque o desenvolvimento deles também é benéfico, direta ou indiretamente, para o país que concede a cooperação.

Ainda assim, o discurso sobre cooperação internacional brasileira frequentemente ressalta a posição do Brasil como um ator “sem segundos interesses” na cooperação que concede. Por outro lado, com o número de empresas atuando nos países africanos e a economia brasileira saltando em pouco tempo, é fácil relacionar a cooperação a um instrumento de *soft power* que auxilia na aproximação de governo a governo e promove a imagem do Brasil. Nessa perspectiva, temos diferentes lógicas que podem ser levadas em conta quando se discute sobre a política africana do governo Lula.

5. A COOPERAÇÃO EDUCACIONAL NO GOVERNO LULA: O CASO DA UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA - UNILAB.

A universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), idealizada por Luiz Inácio Lula da Silva (LULA) e o seu governo, foi instituída como Universidade Pública Federal durante o seu segundo mandato, pela Lei Nº 12.289, em 20 de junho de 2010. Essa universidade tem como um dos seus objetivos viabilizar a cooperação solidária entre o Brasil e os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente, os países africanos. Segundo Heleno (2014, p.104), o nascimento da UNILAB se encontra associado a duas tendências da educação superior brasileira presentes no governo Lula: a internacionalização e a interiorização. Concomitantemente à implantação da UNILAB, a criação de outras duas universidades reforça a internacionalização da educação superior brasileira: a UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana e a UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará.

A UNILAB nasceu no contexto de redefinição da política externa brasileira pelos governos Lula (2003-2010), com ênfase na cooperação Sul-Sul fundamentada no princípio da

solidariedade. Esse é, ao mesmo tempo, o contexto do crescimento econômico do continente africano, visto que Lula buscou aproximar-se, cada vez mais, não somente dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), mas do continente na sua totalidade, visando satisfazer os interesses do seu governo e do seu país.

Referente ao princípio da solidariedade, MALOMALO (2017, p.54) destaca que a UNILAB não escapa das contradições entre capital e o trabalho, capital e direitos humanos, capital e desenvolvimento cooperativo que a integração entre o Brasil e a África nos coloca. Ela cumpre um papel especial na política externa brasileira; não de gratuidade. Trata-se de uma cooperação solidária, sem ônus econômicos diretos, porém, que está voltada a servir os interesses do Estado brasileiro e suas elites. Todas as políticas de cooperação para o desenvolvimento, mesmos as ditas solidárias, do Estado brasileiro para com outras nações, sempre comportam interesses ou motivos (PUENTES, 2010).

Por outro lado, vale ressaltar que, a criação da UNILAB corresponde, como destaca Malomalo (2017), à implantação de políticas de integração da população negra e indígena historicamente excluída da sociedade. Com aprovação da Lei de Cotas no Governo Dilma Roussef, as universidades públicas federais passaram a ofertar 50% das suas vagas para estudantes oriundos do ensino médio público, estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio. As demais vagas são ofertadas em ampla concorrência.

No que diz respeito à Internacionalização, atualmente⁶ a UNILAB possui 258 estudantes oriundos de Angola, 72 de Cabo Verde, 671 de Guiné-Bissau, 74 de São Tomé e Príncipe, 38 de Moçambique e 16 de Timor-Leste. Nota-se que, no número total de alunos da universidade, a maioria são brasileiros, equivalente a 77,88% do total, o que demonstra uma baixa mobilidade e baixo impacto da formação dos/as alunos/as em seus países de origem, tendo em vista o número bastante reduzido em uma universidade criada justamente para isso.

Outro fator que deve ser destacado é que, como a UNILAB surgiu no governo Lula, este projeto de Internacionalização e Interiorização está ameaçado pela elite golpista e pelo governo atual de extrema direita. Na conjuntura política que estamos vivenciando hoje, são notórios vários discursos contrários aos projetos e realizações dos governo petistas precedentes. Prova disso são os cortes de verbas das universidades públicas. É importante termos uma universidade que busca, apesar de todos os problemas políticos e econômicos, aproximar o Brasil da África através da

⁶ Dados consultados no site da Universidade. Junho de 2019.

presença de estudantes africanos/as na universidade, apresentando esta outra África, ainda desconhecida além das suas fronteiras.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi refletir sobre a política externa do governo Lula com a África Lusófona, levando em conta os interesses do governo com relação ao continente. Sendo assim, é notório que um olhar mais atento da política externa brasileira para o continente africano, pode destacar o que foi observado na primeira década do século XXI. Em um primeiro momento, é possível notar que, apesar de a África em nenhum momento ter sido “abandonada” pela política externa brasileira, houve períodos de afastamento e outros de maior proximidade com o continente, sendo eles: a Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964); o Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Geisel e sua continuidade durante o governo do General Figueiredo (1974-1985); e a política de cooperação sul-sul dos governos Lula da Silva (2003- 2010), nos quais é notório que a aproximação com o continente foi mais expressiva. Um dos indicadores para constatar tal fato é verificado pelo aumento expressivo de número de embaixadas abertas no governo Lula. As viagens tanto do ex-presidente, quanto do ex-chanceler também podem ser consideradas como fator indicativo da presença e importância dada pelo governo brasileiro ao continente africano.

Verificamos que a aproximação do governo Lula com a África lusófona se iniciou por meio do intercâmbio técnico, das ações humanitárias e “ajuda” econômica aos referidos países. No entanto, conforme constataram Silva (2006) e Vizentini (2010), fica claro que a política internacional do governo Lula foi, desde o início, a de aproximação para construir pontes diplomáticas e comerciais. A atuação de grandes empresas brasileiras nos países africanos, em particular em Angola e Moçambique, como é o caso da Petrobras, Vale, Odebrecht, entre outras, além de estarem inseridas no mercado do continente, contribuem para a divulgação da “marca Brasil” que pode ser identificada como uma forma *soft* de poder, situação em que a boa imagem do país no exterior tende a repercutir futuramente em pretensões do país em assumir posições estratégicas nos órgãos internacionais.

Por outro lado, a atuação “exploratória” de empresas brasileiras no continente africano pode manchar (e está manchando) a imagem do Brasil nesses países. Como bem destacou a jornalista Amanda Rossi, “Em um primeiro momento éramos percebidos em Moçambique como um “grande irmão brasileiro”, hoje em dia nos sobrou a fama de “primos ricos” cujas práticas exploradoras, lamentavelmente, se assemelham aos antigos colonizadores portugueses, ainda que

em diversos de seus discursos o ex-presidente Lula tenha feito apelos aos empresários brasileiros para que não agíssemos como os predadores de outrora” (ROSSI, *op.cit.*).

No que se refere à cooperação educacional, a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB pode ser uma oportunidade, como bem citou Lula nos seus discursos, “pagamento de uma dívida histórica com a África”. Não se sabe, ao certo, se a Universidade conseguirá, em longo prazo, “pagar” a dívida que o Brasil possui com a África, mas é notório que já foram dados vários avanços. Quanto disso tudo é discurso político, são interesses econômicos ou uma “cooperação solidária” entre duas periferias na busca do desenvolvimento socioeconômico, só o tempo dirá. No entanto, fica óbvio que governos africanos, por seu lado, precisam superar a mentalidade assistencialista e vitimizada⁷, dependente da ajuda, criada na época da Guerra Fria e agravada na “década perdida”, e intensificar seus processos de integração, sob o impacto desafiante da globalização. Superar a herança colonial do “dividir para reinar”, contida na configuração de pequenos e inviáveis Estados, é uma necessidade urgente. Ao mesmo tempo, necessitam aprofundar seus vínculos de cooperação externa numa perspectiva autonomista, revertendo à marginalização do continente.

Nesse contexto, acredito que muito além do aspecto comercial, o Brasil pode ser um parceiro importante para o continente africano, desde que consiga superar certos entraves políticos, sociais e econômicos internos. A África, por sua vez, também é útil ao Brasil, não apenas em termos econômicos, mas também político-culturais. Latouche (2004) nos aponta que a África possui o “remédio” para curar as mazelas do ocidente, ou seja, a África tem muitos a nos ensinar, pois se a África é pobre naquilo que somos ricos, ela se revela rica naquilo que somos pobres.

Por fim, é preciso ressaltar que o trabalho buscou compreender modestamente alguns pontos da política africana do governo Lula com a África lusófona. Desse modo, a intenção é contribuir para os avanços das discussões sobre a temática. É óbvio que não tivemos a pretensão de abordar todas as dimensões, benefícios e consequências da discussão aqui levantada. Acreditamos, ainda, que a totalidade, a dimensão real, jamais pode ser alcançada. Seria, portanto, ingenuidade crer que esta pesquisa esgota no tema proposto. A temática continua aberta aguardando novas pesquisas que contribuam para o avanço das discussões.

⁷ Segundo Rusen (2009, p.176), “ser uma vítima torna alguém inocente; e frente ao permanente sofrimento na experiência histórica a culpa e a responsabilidade por este sofrimento são colocadas no conceito da alteridade”.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso Luiz Nunes. "O Brasil e o 'renascimento africano'". **Folha de S. Paulo**, p. A3, 25 de maio 2003.
- DIGOLIN, Kimberly Alves. O continente africano na política externa brasileira: de Jânio Quadros a Lula da Silva. **Cadernos do Tempo Presente**, n. 24, jun./jul. 2016, p. 94-109. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/tempo>. Acesso em: 16 de jan. 2018.
- FERREIRA, Wallace. Política Externa do Governo Lula: Coalizões ao Sul Como Alternativa Multilateral. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v.3, n.1, p. 100-125, jan.- jun. 2009. Disponível em: http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/8351/5452%3Forigin%3Dpublication_detail. Acesso em: 23 de abr. 2018.
- FERREIRA, Wallace. FHC e Lula na África sob as perspectivas diplomática e econômica. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 1-13, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/viewFile/3998/3080>. Acesso em: 16. Mar. 2018.
- HELENO, Maurício Gurjão Bezerra. **A política externa do governo Lula: a experiência da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)**. Fortaleza-Ceará, UECE, Dissertação, 2014.
- JORGE, Nedilson. A África na agenda econômica do Brasil: comercio e investimentos. In: SEMINARIO AFRICA NA AGENDA ECONOMICA DO BRASIL. CEBRI. 22nov. 2011. **Anais...** Disponível em: <http://rss.cebri.org/nedilsonjorge.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.
- LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana no Itamaraty. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, Out. 2008. ISSN 02513552
- LEITE, P. S. (2011). **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos** [livro eletrônico] Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf. Acesso em 15 de jan. 2018.
- MALOMALO, Bas Ilele. A integração Brasil-África: uso e sentido da cooperação solidária nos discursos de Luiz Inácio Lula da Silva. In: FREITAS, Raquel Coelho de; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Org.). **Democracia, equidade e cidadania**. Curitiba: CRV, 2015. p. 70-91
- MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua oficial portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 9-44, jul/dez. 2009.
- RIZZI, Kamilla R. **O grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010)**. 2012. 301 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: Acesso em: 21 dez. 2017.
- ROSSI, Amanda. **Moçambique, o Brasil é aqui: Uma investigação sobre os negócios brasileiros na África**. São Paulo: Record, 2015.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. "A África na ordem internacional do século XXI". **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 51, n. 01, pp. 2008.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SENS, Diogo Filipe. **A Política Externa Brasileira para a África durante o governo Lula (2003- 2010): a cooperação internacional em prol da segurança alimentar**. Dissertação de Mestrado. Brasília. UNB. 2014.

VARGAS, José Israel. A CPLP no Contexto da Globalização. In: A Participação Brasileira na CPLP, 2012. Disponível em: Acesso em: 23 abr. 2018.

VERDAN, Mateus Fernandes. A geopolítica do governo Lula para a África Lusófona e sua relação com a expansão de empresas brasileiras em Angola e Moçambique/ Manografia, Campos dos Goytacazes, RJ, 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação”. **Contexto Internacional**. Vol. 29, n. 02, pp. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. e CINTRA, Rodrigo. Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. In: **Tempo Social**, USP, 2003.

VILAS-BÔAS, Júlia Covre. **A PRESENÇA DE EMPRESAS BRASILEIRAS NA ÁFRICA: incentivos, atrativos e motivações**. Dissertação, Brasília, 2014.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **As relações internacionais da Ásia e da África**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. PEREIRA, Analúcia D. **A política africana do governo Lula**. Núcleo de Estratégia em Relações Internacionais / UFRGS, artigos. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 08. Abr. 2018.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; P. G. F. (2012). **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.