

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

VINICIUS ZANCHIN BALDISSERA

**O INTERESSE NACIONAL NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: OSCILAÇÕES DA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO
AO NEOLIBERALISMO**

Porto Alegre

2024

VINICIUS ZANCHIN BALDISSERA

**O INTERESSE NACIONAL NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: OSCILAÇÕES DA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO
AO NEOLIBERALISMO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Baldissera, Vinicius Zanchin

O Interesse Nacional nas relações Brasil-África:
oscilações da Política Externa Brasileira, do
Nacional-desenvolvimentismo ao Neoliberalismo /
Vinicius Zanchin Baldissera. -- 2024.
119 f.

Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Relações Brasil-África. 2. Política Externa
Brasileira. 3. Projeto Nacional. 4. Atlântico Sul. 5.
Cooperação Sul-Sul. I. Pereira, Analúcia Danilevicz,
orient. II. Título.

VINICIUS ZANCHIN BALDISSERA

**O INTERESSE NACIONAL NAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: OSCILAÇÕES DA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO
AO NEOLIBERALISMO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 08 de novembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini - UFRGS

Prof. Dr. Charles Pereira Pennaforte - UFPEL

Prof. Dr. Igor Castellano da Silva - UFSM

*À Camila, aos meus pais, Rudimar e Elaine, e
ao meu irmão, Pedro.*

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação não teria sido possível sem o apoio de diversas pessoas e instituições às quais expresso minha mais profunda gratidão.

Primeiramente, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), expresso meu reconhecimento e agradecimento pelo espaço de formação acadêmica e pelas oportunidades oferecidas ao longo de minha trajetória.

À minha orientadora, Professora Analúcia Danilevicz Pereira, sou grato por sua orientação, paciência e sabedoria ao longo de todo o processo. Seu apoio e seu incentivo foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus colegas do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA), sou grato pelo ambiente de troca de ideias e apoio mútuo, que enriqueceu minha jornada acadêmica e pessoal. Estendo meus agradecimentos também aos colegas do PPGCP, cujo convívio e discussões ampliaram meus horizontes e contribuíram para o amadurecimento das minhas reflexões.

Aos meus pais, Rudimar e Elaine, ao meu irmão, Pedro e à Camila, minha companheira de vida, meu eterno agradecimento por todo o amor, apoio e compreensão ao longo desta caminhada. Suas palavras de incentivo e presença constante foram essenciais para que eu pudesse seguir em frente, mesmo diante dos desafios.

Aos meus amigos, tanto em Pelotas quanto em Porto Alegre, agradeço pela amizade, pelas conversas que trouxeram alívio nas horas difíceis e pela companhia ao longo dessa jornada.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro, que tornou possível a realização deste trabalho, proporcionando as condições necessárias para a sua conclusão.

A todos, meu sincero agradecimento.

RESUMO

As relações entre o Brasil e os Estados africanos formam uma complexa trajetória histórica desde o século XVI até o presente momento, moldada por transformações internas no Brasil e na África, bem como por mudanças sistêmicas na arena internacional. Ao longo desse período, tais relações oscilaram entre momentos de engajamento e afastamento das interações entre as duas partes. A partir do processo de descolonização da África nos anos 1960 e da conjuntura internacional favorável à intensificação das relações entre países da periferia sistêmica, o Brasil, sob o projeto Nacional-desenvolvimentista, optou por se aproximar dos novos Estados africanos por meio de sua política externa pautada na Cooperação Sul-Sul, especialmente na década de 1970, almejando com isso atingir seus objetivos de desenvolvimento econômico, industrialização e autonomia política internacional. Entretanto, a política externa brasileira para a África, desde os anos 1990, já sob um paradigma neoliberal, enfatiza a falta de uma continuidade estratégica que seja capaz de alinhar os interesses de longo prazo do Brasil com os interesses, as oportunidades e os desafios apresentados pelo continente africano. Desse modo, mesmo em períodos de fortalecimento da política africana do Brasil, esta representa muito mais uma situação de oportunismo do que uma política contínua e estratégica. Pois, atualmente, a política externa do Brasil reflete a ausência de um projeto nacional coeso. Ao mesmo tempo que, no atual cenário geopolítico, o Atlântico Sul emerge como um espaço crucial para a cooperação e a concertação política entre as nações da região, visto que se observa um aprofundamento da crise da ordem internacional estadunidense, a qual produz uma situação de competição entre os antigos e os novos pólos de poder, fazendo do Atlântico Sul uma zona de interesse estratégico para as potências extrarregionais devido a sua abundância de recursos energéticos e ao potencial para o estabelecimento de influência nos países da região.

Palavras-chave: Relações Brasil-África. Política Externa Brasileira. Projeto Nacional. Cooperação Sul-Sul. Atlântico Sul. Crise sistêmica.

ABSTRACT

The relations between Brazil and African states form a complex historical trajectory from the 16th century to the present, shaped by internal transformations in both Brazil and Africa, as well as by systemic changes in the international arena. Throughout this period, these relations have oscillated between moments of engagement and withdrawal from interactions between the two parties. Following the process of decolonization in Africa in the 1960s and a favorable international context for the intensification of relations among countries in the systemic periphery, Brazil, under its national-developmental project, chose to engage with the new African states through its foreign policy based on South-South Cooperation, particularly in the 1970s, aiming to achieve its goals of economic development, industrialization, and international political autonomy. However, since the 1990s, Brazil's foreign policy towards Africa, now under a neoliberal paradigm, highlights the lack of a strategic continuity capable of aligning Brazil's long-term interests with the opportunities and challenges presented by the African continent. Thus, even during periods of strengthening of Brazil's African policy, it represents much more a situation of opportunism than a continuous and strategic policy. Currently, Brazil's foreign policy reflects the absence of a cohesive national project. At the same time, in the current geopolitical landscape, the South Atlantic emerges as a crucial space for cooperation and political concert among its nations, as there is a deepening crisis in the U.S. international order, which creates a competitive situation between old and new poles of power, making the South Atlantic a zone of strategic interest for extraregional powers due to its abundance of energy resources and potential for establishing influence in the countries of the region.

Keywords: Brazil-Africa Relations. Brazilian Foreign Policy. National Project. South-South Cooperation. South Atlantic. Systemic Crisis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa político da África em 1880.....	27
Figura 2: Mapa político da África em 1885.....	28
Figura 3: Mapa dos países membros que fazem parte da ZOPACAS.....	68
Figura 4: O entorno estratégico brasileiro.....	82
Figura 5: Volume do comércio internacional Brasil-África entre 2000 e 2022.....	89
Figura 6: Presença militar de atores externos no Atlântico Sul.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AFRICOM	Comando dos Estados Unidos para a África
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil Rússia Índia China África do Sul
CIA	Agência Central de Inteligência
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	Cooperação Sul-Sul
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
G-77	Grupo dos 77
G20	Grupo dos 20 países em desenvolvimento
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MONUSCO	Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MNA	Movimento dos Não Alinhados
MPLA	Movimento Popular para a Libertação de Angola
NEPAD	Nova Parceira para o Desenvolvimento da África

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
OUA	Organização da Unidade Africana
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAIGC	Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde
PALOP	Países africanos de língua portuguesa
PEB	Política Externa Brasileira
PEC	Programa de Estudantes Convênio
PEC-G	Programa de Estudantes-Convênio de Graduação
PEC-PG	Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação
PEI	Política Externa Independente
PND	Política Nacional de Defesa
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
UA	União Africana
UDN	União Democrática Nacional
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. A FORMAÇÃO DA ECONOMIA-MUNDO MODERNA: A POSIÇÃO PERIFÉRICA DA ÁFRICA E DO BRASIL.....	18
2.1. A INCORPORAÇÃO DO BRASIL E DA ÁFRICA NA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA.....	21
2.2. OS IMPACTOS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL PARA O TERCEIRO MUNDO: a descolonização e a emergência da periferia.....	31
3. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO E AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DURANTE A GUERRA FRIA.....	39
3.1. O REENCONTRO DAS DUAS MARGENS DO ATLÂNTICO: da OPA de Kubitschek à PEI de Quadros e Goulart.....	40
3.2 O ESPÍRITO DE BANDUNG E O REGIME MILITAR: os três primeiros governos militares.....	46
3.3. GEISEL E OS ANOS DOURADOS DA POLÍTICA AFRICANA: o estabelecimento da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira.....	55
3.4. CONTINUIDADE NA CRISE: a política africana na transição para a democracia.....	62
4. O FIM DA GUERRA FRIA E AS OSCILAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A POLÍTICA AFRICANA DE COLLOR A BOLSONARO.....	69
4.1. NOVA FASE DE EXPANSÃO DA GLOBALIZAÇÃO CAPITALISTA: o Estado Neoliberal de Collor a Cardoso (1991-2002).....	69
4.2. A REEMERGÊNCIA DA PERIFERIA NO SÉCULO XXI: os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) e a Cooperação Sul-Sul.....	73
4.3. O FIM DO PROTAGONISMO NO ATLÂNTICO: os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022).....	90
4.4. TENDÊNCIAS OSCILATÓRIAS DA POLÍTICA INTERNACIONAL BRASILEIRA: a oscilação da política africana do Brasil e seu impacto para a cooperação no Atlântico Sul....	97
5. CONCLUSÃO.....	106
REFERÊNCIAS.....	110

1. INTRODUÇÃO

As relações entre o Estado brasileiro e os Estados africanos são marcadas por uma longa e complexa trajetória, que reflete tanto as transformações internas do Brasil e dos atuais países africanos, quanto as mudanças sistêmicas de âmbito internacional. As interações entre as duas margens do Oceano Atlântico datam desde meados do século XVI, por intermédio das potências marítimas europeias em pleno processo de expansão colonial no continente americano. Por esta via, o tráfico transatlântico de amplos contingentes populacionais escravizados – oriundos da África Subsaariana em direção aos territórios portugueses na América do Sul – estabeleceu os laços que interligam de maneira intrínseca a história brasileira à África. Logo, a formação da sociedade e do Estado brasileiro foram diretamente influenciadas por este processo histórico e pela presença dos africanos no Brasil.

Destaca-se, portanto, o Estado como um produto histórico, formado e transformado por forças sociais, econômicas e políticas, sendo essencial considerar a interação dialética entre as estruturas internas de poder e as pressões externas exercidas pelo ambiente internacional (Halliday, 1999). Para Halliday (1999), o Estado mantém sua centralidade na política global, caracterizando-se como uma entidade dotada de soberania, capaz de exercer poder e autoridade dentro de seu território e capaz também de representar essa autoridade no sistema internacional. Em sua perspectiva, o Estado não é uma entidade estática, mas um produto dinâmico das transformações internas e internacionais.

Dado esse caráter dinâmico e mutável do Estado, é possível observar como as mudanças internas e externas moldaram a percepção do Estado brasileiro acerca de si e, por consequência, acerca do internacional. De acordo com Brucan (1974), o conjunto de crenças proveniente dos membros da sociedade constitui seu caráter nacional, dotado de interesses nacionais que se projetam ao exterior. Tais interesses nacionais têm caráter histórico e social concreto, pois são determinados por aquilo que é considerado como necessário à existência e ao desenvolvimento independente da nação, compreendendo os desejos e opiniões dos grupos dominantes variando de acordo com os elementos e condições históricas, sendo esses desejos os estímulos fundamentais da atividade de determinada nação na política internacional (Brucan, 1974, pp. 128-129).

Dessa forma, os interesses nacionais do Estado brasileiro dão forma a sua política externa, que, por sua vez, é limitada pela estrutura sistêmica e pelas capacidades e relações de poder internacional. Nesse sentido, a política externa é o resultado de uma interação complexa entre o ambiente internacional e as condições internas, onde os interesses nacionais desempenham um papel central na orientação das ações do Estado. Para Brucan (1974), a política externa reflete a maturidade política e econômica de um país e deve projetar uma

visão de longo prazo, alinhando os interesses nacionais, esboçados em um projeto nacional, com as realidades do sistema internacional.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o continente africano passou por um processo gradativo de aquisição de independência política de seus territórios em relação às metrópoles europeias que os controlavam. A partir deste processo de descolonização, o Brasil poderia restabelecer suas relações diretamente com os novos Estados por meio de sua política externa, sem o intermédio das potências europeias. Além disso, a conjuntura internacional dos anos 1960 até meados de 1970 ensaiava a emergência da periferia no sistema internacional, favorecendo as relações e a cooperação entre países periféricos com fins de atingir o desenvolvimento econômico e a autonomia política internacional.

Nesse sentido, o Brasil tem bons motivos para direcionar sua política externa para a África e manter relações contínuas e próximas com os Estados africanos, dado que ambos dividem um espaço geográfico muito importante à sua segurança e economia: o Atlântico Sul. Desse modo, as duas partes têm muito o que ganhar em termos de desenvolvimento e de poder conjunto em âmbito mundial por meio da cooperação internacional e do aprofundamento de suas relações.

Ademais, no século XXI, os países africanos adquiriram maior relevância geopolítica e econômica no cenário internacional. O interesse estrangeiro na região acentuou-se devido às altas taxas de crescimento econômico, à descoberta de recursos naturais e minerais estratégicos e à possibilidade de integrar o continente às cadeias globais de produção e consumo. Soma-se a isso um período de aprofundamento da crise sistêmica e o surgimento de novos pólos de poder competidores de fora do centro sistêmico tradicional, ocasionando um momento de transição da ordem internacional, onde potências grandes e médias encontram oportunidades para conduzir uma política externa mais autônoma no plano internacional. Esse cenário é favorável para que Estados da periferia, tais como o Brasil e os Estados africanos, consigam expandir e diversificar suas parcerias com outros semelhantes.

Apesar disso, a política externa brasileira para a África, desde os anos 1990, enfatiza a falta de uma continuidade estratégica que seja capaz de alinhar os interesses de longo prazo do Brasil com os interesses, as oportunidades e os desafios apresentados pelo continente africano. Pois, as relações entre o Brasil e a África têm sido marcadas pela oscilação da política africana do Brasil, o que acarreta em períodos de aproximação seguidos por distanciamentos, refletindo uma falta de consistência que compromete o potencial dessas relações.

Portanto, a problemática que guia esta pesquisa visa entender por que, apesar do reconhecimento da importância estratégica da África para a política externa brasileira, o

Brasil não conseguiu desenvolver uma estratégia coerente e de longo prazo para suas relações com o continente, ao contrário da vigente oscilação da política africana do Brasil. Essa oscilação permeia os variados governos que assumiram o poder no Brasil e pode ser qualificada não apenas como um problema de execução de política externa, mas também como um reflexo de uma série de fatores internos e externos que influenciam a formulação e implementação das diretrizes diplomáticas brasileiras.

A hipótese que norteia a pesquisa consiste na suposição de que a oscilação das relações Brasil-África decorre da ausência de um projeto nacional sólido por parte do Brasil desde o declínio do projeto desenvolvimentista ao final dos anos 1980. Pois, durante o período desenvolvimentista, entre as décadas de 1930 e 1980, com breves exceções, o Brasil condicionou sua atuação internacional ao interesse nacional de um projeto bem delimitado e nítido, que utilizava a política externa para sustentar o desenvolvimento nacional por meio da intensificação de relações políticas, econômicas e militares com espaços estratégicos, tais como a África. Para isso, em vários momentos, o país adotou uma postura mais assertiva e planejada em sua política externa, buscando integrar-se mais efetivamente ao cenário internacional e promover os objetivos econômicos internos.

Contudo, com o declínio desse modelo e as subsequentes crises econômicas e políticas, o Brasil perdeu a coesão e a visão de longo prazo necessárias para sustentar uma política africana consistente. O fim da Guerra Fria e a expansão da globalização liberal provocaram transformações internas no Estado brasileiro, causando o fim do Estado Desenvolvimentista e emplacando as ideologias do liberalismo econômico. A partir desse momento, a política externa brasileira, incluindo as relações com a África, tornou-se reativa e fragmentada, influenciada por conjunturas internas e externas de curto prazo, em vez de ser guiada por um projeto nacional claro e articulado.

Essa ausência de estratégia de política externa perene reflete-se na forma como o Brasil tem abordado as relações com outros países em semelhante situação sistêmica, especialmente em relação à África. Embora o Brasil tenha reconhecido a importância estratégica do continente africano, a falta de uma visão de longo prazo resultou em uma diplomacia vacilante, com momentos de grande engajamento seguidos por períodos de afastamento. Essa oscilação comprometeu o potencial das relações Brasil-África, limitando os benefícios mútuos nos campos econômico, diplomático e geopolítico que poderiam ser alcançados por meio de uma parceria mais sólida e duradoura. Em suma, a política africana do Brasil sofre justamente em decorrência das crises dos projetos nacionais brasileiros desde os anos 1990.

À vista disso, este trabalho justifica-se, por um lado, pelo impacto acadêmico, na medida que levanta o debate das oscilações da política africana do Brasil justamente em um período no qual a África possui maior destaque na seara internacional. Da mesma forma,

questiona-se a existência de um projeto nacional brasileiro, institucionalizado em políticas de Estado, que valorize devidamente a importância de uma estratégia a longo prazo para o continente africano. Por outro lado, possui a justificativa social de estimular o estudo da África no Brasil, visto que o continente é um elemento importante para as relações internacionais contemporâneas e para a compreensão da própria sociedade brasileira. Ainda nesse sentido, o trabalho contribui para a valorização do debate acerca do espaço geopolítico do Atlântico Sul, para o qual as relações entre o Brasil e o continente africano são de grande relevância.

Elenca-se como objetivo geral do trabalho **analisar** as tendências de curto e longo prazo nas relações entre Brasil e África, explorando a existência ou não de uma estratégia brasileira consistente vinculada a um projeto de Estado que oriente essas relações na conjuntura atual. Para isso, a pesquisa se propõe, em primeiro lugar, a **analisar** a política externa brasileira em relação à África, desde a década de 1960 até os dias atuais, investigando como fatores internos e externos ao Estado brasileiro moldaram essas interações e foram responsáveis por causar oscilações de política externa (**objetivo específico 1**). Complementarmente, busca-se **avaliar** a relevância contemporânea da África para o Brasil, bem como o espaço do Atlântico Sul, considerando interesses securitários, econômicos e diplomáticos, e refletir sobre os benefícios mútuos dessa parceria, particularmente no contexto da Cooperação Sul-Sul (**objetivo específico 2**). Por fim, a dissertação pretende **examinar** os diferentes projetos nacionais do Brasil, observando de que forma estes lograram (ou não) estabelecer uma estratégia que combine a inserção internacional brasileira aos objetivos de desenvolvimento interno do país (**objetivo específico 3**).

O caminho metodológico adotado pela dissertação é de cunho qualitativo, onde será aplicado o método científico nos moldes de um raciocínio dedutivo. Logo, fundamentando-se em conceitos e teorias consolidadas do campo das relações internacionais e da ciência política, pretende-se inferir causalidade ao problema de pesquisa aqui exposto: a oscilação da política externa brasileira para a África face à crescente relevância estratégica do continente para o Brasil e o mundo. Assim, foram utilizadas majoritariamente fontes secundárias, tais como: livros, artigos e demais produções acadêmicas. Além disso, utilizou-se fontes primárias, tais como: memorandos, tratados, acordos e demais documentos e bancos de dados de cunho oficial disponibilizados por órgãos governamentais ou organizações internacionais.

Dessa maneira, a fim de obter poder explicativo e testar a hipótese apresentada, emprega-se o uso de elementos factuais históricos que compõem o quadro das relações entre Brasil e África, examinando e contextualizando historicamente temas e conceitos pertinentes para analisar a problemática em questão. Para isso, faz-se uso da sociologia histórica com o

objetivo de analisar a interação de estruturas e processos sociais, em grande escala, ao longo do tempo (Tilly, 1980), abrangendo, assim, os níveis de análise doméstico e internacional e englobando-os como partes constitutivas de um todo, pois, entende-se que os Estados funcionam simultaneamente em ambos os níveis (Halliday, 1999).

Excetuando-se os capítulos introdutório e conclusivo, a dissertação será dividida em três capítulos: o primeiro (capítulo 2) tem função explicativa e, além de introduzir e desenvolver o marco teórico-conceitual empregado ao longo da dissertação, pretende contextualizar a formação da economia-mundo atual, bem como evidenciar o processo de integração do Brasil e da África à periferia desse sistema.

Na sequência, o capítulo 3 aborda o encontro do Estado Desenvolvimentista no Brasil com os anos da descolonização e das independências africanas. Nele, será analisada a reconstrução das relações Brasil-África no século XX a fim de compreender como as conjunturas nacional e internacional favoreciam tal parceria e de que forma a África era relevante para o projeto nacional brasileiro. Logo, será apresentada a política externa brasileira do período que se estende desde o governo de Juscelino Kubitschek, perpassando o fim do período democrático e o regime militar, até a crise do projeto nacional desenvolvimentista e o processo de redemocratização levada a cabo na década de 1980.

O capítulo de número 4 debruça-se sobre o período que sucedeu ao fim da Guerra Fria. Realiza-se a análise do projeto neoliberal que ganha força no Brasil a partir dos anos 1990 e implica em tendência oscilatória da política externa brasileira e, conseqüentemente, das relações com os Estados africanos. Será demonstrado, então, como a política africana do Brasil é prejudicada pela ausência de uma estratégia de longo prazo de política externa, pautada em um projeto nacional consistente. Assim, mesmo em período de intensa aproximação, propiciado por uma conjuntura internacional favorável, as relações com a África carecem de continuidade devido à crise dos projetos nacionais brasileiros, caracterizando-se mais como oportunismo conjuntural do que como política de Estado.

2. A FORMAÇÃO DA ECONOMIA-MUNDO MODERNA: A POSIÇÃO PERIFÉRICA DA ÁFRICA E DO BRASIL

O sistema internacional após a Guerra Fria é deveras complexo. O processo em curso de transição da liderança e da hegemonia global é responsável por uma série de incertezas, onde o entendimento das posições de poder dos Estados é criticamente necessário para analisá-lo. Complementarmente, ao ponderar a respeito da estrutura de poder mundial, o fator político-econômico dos Estados, bem como sua geopolítica e seus processos históricos, são elementos significantes de sua posição internacional ou de sua capacidade de projeção de poder. Assim sendo e a fim de compreender a intrincada gama de interações entre os Estados, seja em nível regional ou internacional, faz-se preciso, em um primeiro momento, estabelecer alguns princípios teóricos acerca das características do sistema em que eles se inserem, considerando sua formação e evolução histórica.

Primeiramente, entende-se que o Sistema Internacional do século XXI, essencialmente capitalista, representa uma estrutura única, integrada a uma lógica econômica e política baseada no acúmulo de capital em escala global. O alcance planetário desse sistema econômico mundial é entendido como o processo de globalização, que expandiu e criou novas esferas de interação entre as regiões do globo. Essa estrutura sistêmica da economia mundial, acompanhada pelo processo de globalização, tem suas origens na Europa do século XVI, a partir da crise do modelo de Estado feudal e do surgimento da lógica mercantilista, a qual serviria como pilar de fundação para o desenvolvimento das economias capitalistas na Europa ao longo dos séculos seguintes.

Para Amin (2006), a transição política para uma lógica de poder baseada no plano econômico, de acúmulo de riquezas, teve seu ponto de origem na Europa por conta de (1) sua posição periférica em relação a outros sistemas afro-asiáticos, o que explica uma formação tributária atrasada e atomizada no modelo feudal; (2) da colonização e exploração da América, que foi motivada pela competição intra europeia e pela necessidade de expandir seus espaços políticos; e, (3) pela existência de elementos proto-capitalistas nas sociedades europeias, tais como uma burguesia nascente nas cidades e um campesinato envolvido na evolução comercial no campo. Os dois primeiros fatores foram responsáveis por acelerar o desenvolvimento desses elementos proto-capitalistas, podendo assim dar início à transição que levaria ao sistema capitalista (Pereira; Xerri, 2020). Enfatiza-se, então, a transformação fundamental do sistema capitalista:

[O capitalismo] se manifesta por uma transformação fundamental: a dominância do econômico substitui a do político-ideológico. É por isso que o sistema capitalista mundial é qualitativamente diferente de todos os sistemas anteriores que são forçosamente regionais, seja qual for a densidade das relações que tenham podido manter uns com os outros (Amin, 2006, 12-13).

Assim, a transição do feudalismo para o capitalismo, por intermédio do mercantilismo, foi possível em virtude da ascensão das redes de acumulação de capital e de sua primazia face às redes de poder. Isto é, a expansão da produção material, do comércio e do consequente acúmulo de capital público e privado em determinado Estado passou, gradativamente, a ser o objetivo mais relevante do que a pura expansão do poder por meio da conquista de novos territórios. Ou melhor, verifica-se o surgimento de “um sistema em que as redes de poder estão inteiramente inseridas nas redes de acumulação e subordinadas a elas” (Arrighi, 2013, p. 88). A partir disso, os elementos capitalistas presentes na sociedade se alinham com o Estado, emergindo daí a fusão singular do Estado com o capital. Evidencia-se, então, o surgimento do Estado e do sistema capitalista na Europa, que viria a tomar proporções planetárias, por meio de intensa atividade comercial e do monopólio das rotas de comércio em escala mundial, amparados pelo Estado.

Fossaert (1996) corrobora esse pensamento ao demonstrar o surgimento de um sistema de abrangência global em decorrência dessas transformações que foram levadas a cabo na Europa, em especial o estabelecimento de rotas comerciais por vias oceânicas e a supremacia marítima europeia. De fato, as frotas e a expansão marítima proporcionada pelos Estados europeus e suas companhias mercantis possibilitaram o domínio europeu dos mares e a interligação de várias partes do mundo, ao longo dos séculos subsequentes, ao seu sistema de acumulação de riquezas. Esses eventos podem ser interpretados como ponto de inflexão da posição periférica da região europeia em comparação com o espaço afro-asiático.

Nota-se que políticas de expansão territorial não foram completamente abandonadas, pois consistiam em um meio importante para a continuidade do novo sistema econômico que estava se desenrolando. Através dos mares, Estados europeus chegaram às Américas no fim do século XV e ao longo do século XVI, dando início ao processo de exploração que favorecia às metrópoles em detrimento das regiões colonizadas. Não só às populações nativas do novo mundo foram massacradas e deslocadas, como também foram obrigadas a integrar ao sistema de produção capitalista em expansão, produzindo exclusivamente para o exterior. Desse modo, o colonialismo europeu apropriou-se e organizou os fluxos globais de

mais-valia, estabelecendo uma divisão internacional do trabalho pautada na troca desigual entre metrópole e colônias (Pereira; Xerri, 2020).

Resultante da divisão internacional do trabalho e da expansão capitalista foi a grande concentração de riqueza, que por sua vez foi transformada em poder, na Europa, a qual seria a região dominante do processo histórico e de longa duração de acumulação capitalista. Enquanto que as regiões subordinadas pela prática colonial se viram às margens desse processo, servindo de braço de apoio para o desenvolvimento do centro em uma economia-mundo capitalista. A definição de economia-mundo implica, segundo Braudel (2009, p. 12), em “um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica”. Esses espaços consistem de relações econômicas dinâmicas, as quais gradualmente dão forma às fronteiras do mundo social.

Estruturalmente, em uma economia-mundo, observa-se a formação de um poder central, o pólo capitalista dominante, detentor dos monopólios das tecnologias e das finanças globalizadas sendo responsável pelo controle desse processo de acumulação sistêmico e pela imposição dos ditames da divisão do trabalho. Para além da camada central da economia-mundo, evidencia-se uma região secundária, semiperiférica e desenvolvida, porém com uma capacidade de projeção de poder limitada em comparação com o centro. Por fim, no anel mais externo encontra-se a periferia desse sistema, majoritariamente agrária e completamente subordinada às outras duas camadas.

Assim, observa-se uma relação hierárquica de poder e de acesso a privilégios entre as camadas, sendo o centro sistêmico o mais privilegiado e organizador da economia-mundo. Utilizando-se desta clivagem entre o centro, a semiperiferia e a periferia do sistema, que envolve uma ordenação sistêmica com níveis desiguais de desenvolvimento, enfatiza-se as fortes barreiras estruturais que as camadas externas enfrentam para atingir o desenvolvimento e a industrialização. Pois, a acumulação em larga escala beneficia os Estados dominantes em detrimento das regiões periféricas, que são exploradas para financiar o desenvolvimento das economias desse centro capitalista, provocando o subdesenvolvimento periférico.

Logo, temos o desenvolvimento do centro como produto das forças produtivas globais em regiões periféricas. Essa mesma condição de desenvolvimento é perpetuada pela constante condição de dependência da periferia, onde o intercâmbio desigual, a ação das empresas multinacionais e a manutenção desse sistema pelo centro extraem os excedentes da periferia e a impedem de se desenvolver e se industrializar, perpetuando uma dependência econômica

(Gunder Frank, 1980). Nesse sentido, a luta de classes se estende do nível local para o nível sistêmico internacional e passa a ser uma luta anti-imperialista para os Estados dominados pelo centro capitalista no processo de incorporação dessa periferia à economia-mundo (Amin, 2006).

2.1. A INCORPORAÇÃO DO BRASIL E DA ÁFRICA NA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA

O Brasil e o continente africano, principalmente sua costa atlântica, foram interligados, tanto um com o outro, quanto ambos à economia-mundo que estava se centrando na Europa, justamente por conta da expansão marítima e comercial europeia, fruto neste caso da experiência pioneira de Portugal na navegação pelo Atlântico Sul entre os séculos XV e XVII. Nota-se que Portugal tinha como objetivo primordial o estabelecimento de rotas comerciais com destino à Ásia. Por conta disso, as redes comerciais interoceânicas fizeram com que Brasil e África passassem a integrar, de forma evidentemente periférica, a economia-mundo centrada na Europa. Como apontam Visentini, Ribeiro e Pereira (2022, p. 45) “[a] incorporação da África Tropical pelos portugueses a um sistema comercial mundial e dinâmico, dominado pelos europeus ocidentais, permitiu que a Europa viesse a controlar todo o continente.”

Ressalta-se que o interesse inicial português na África se resumia ao comércio e sobretudo à criação de entrepostos e bases que pudessem assegurar o controle da rota marítima de comércio com a Ásia. Desta forma, Portugal contornava não só a África, mas também a concorrência do comércio asiático, que era dominada pelos comerciantes italianos no Mar Mediterrâneo. A África era então estratégica à Portugal, uma vez que viabilizava seus projetos de controle marítimo-comercial (Visentini; Ribeiro; Pereira, 2022). Rodrigues (1964) salienta que se o comércio índico e oriental dominavam os interesses portugueses, o ouro e os escravos provenientes da costa africana incentivaram o empreendimento marítimo português até a Ásia.

No caso do Brasil, onde não havia interesse em realizar o comércio com as populações nativas, a sua existência colonial se dava em função da metrópole e do mercado internacional para seus produtos, que neste caso consistia principalmente na produção de açúcar. Sua interligação com a África se deu por conta da necessidade de mão de obra extensiva para a produção açucareira, que Portugal encontrou na costa africana, comercializando escravos.

Portanto, o tráfico de escravos foi o elo de ligação das relações entre o Brasil e a África, fruto de um sistema comercial triangular (têxteis, rum, manufaturas e bugigangas da Europa para a África; escravos da África para a América; e, açúcar e demais produtos tropicais da América de volta para a Europa) cuja ponta de cima, aquela que lucrava, era a metrópole portuguesa em uma economia-mundo centrada na Europa.

Entretanto, o monopólio português das rotas de comércio pela costa africana, no Atlântico e no Índico, fragmentou-se devido à crescente competição com outras forças europeias. As ambições holandesas e inglesas sobrepuseram-se à ineficiência e desorganização do império português, que diante do poderio excedente desses dois novos competidores foi obrigado a se retirar quase que totalmente da costa africana. “Desde 1651 estabeleceram-se os holandeses no Cabo da Boa Esperança. A partir daí, Portugal perde seus pontos de apoio na costa. Do interior só cuidaram os portugueses mais tarde, no século dezenove, quando a ocupação passou a significar posse” (Rodrigues, 1964, p. 13).

A respeito das relações entre Brasil e África no período colonial brasileiro, destaca-se a importância histórica do continente africano para a construção do Estado brasileiro. Entre os séculos XVI e meados de XIX, a metade sul do Oceano Atlântico representava uma zona de intenso fluxo entre suas duas margens opostas; a mão de obra escrava e seu tráfico transatlântico constituíram o pilar socioeconômico do Brasil colonial, ao mesmo tempo que aproximou este das várias nações da costa ocidental africana, notadamente do Golfo da Guiné e da região que hoje corresponde a Angola. O claro resultado dessa aproximação foi a miscigenação da sociedade brasileira, bem como a incorporação de diversas práticas culturais africanas no Brasil. Vale notar que essas trocas também impactaram as sociedades africanas, pois muitos africanos e afro-brasileiros retornaram à África, levando consigo hábitos brasileiros que foram assimilados em cidades costeiras da África (Costa e Silva, 2022).

De modo geral, o Brasil teve, nesse período, laços mais fortes com a Angola, o Daomé e outras partes do Golfo da Guiné do que o próprio Portugal, por conta da fragilidade do Império Português em comparação com os outros impérios coloniais (Rodrigues, 1964). Entretanto, as relações do Brasil com a África foram interrompidas quando o colonialismo e as propensões imperialistas do Reino Unido em escala mundial se intensificaram na segunda metade do século XIX.

Sobre a continuação das relações Brasil-África e suas posições na economia-mundo, essas questões serão tratadas adiante. O que fica evidente aqui é a incorporação dessas regiões à economia-mundo europeia e a competição entre as potências pelo controle dos espaços

estratégicos para o comércio internacional, sobretudo as rotas comerciais marítimas do Atlântico e do Índico. A potência que obtivesse vantagens dessa competição seria capaz de acumular grandes reservas de riqueza e poder, segundo a lógica mercantilista que culminaria no capitalismo, sendo capaz de organizar a economia-mundo a partir de si, constituindo o centro do sistema.

As ordenações sistêmicas da economia-mundo capitalista são compreendidas sob uma perspectiva histórica de *longue durée*, a qual compreende o Sistema Internacional como um “sistema-histórico”, ou seja, historicamente construído (Braudel, 1987). Consequentemente, esse sistema passa por diversas fases de ascensão e decadência da ordem internacional – onde a hegemonia está relacionada ao Estado que assume o centro sistêmico e modifica o conjunto de normas e das relações desse sistema de acordo com seus interesses – e também por períodos de transição, nos quais o poder centralizador do sistema é contestado por um ou mais competidores, resultando em um sistema em estado de crise (Pennaforte, 2011), mais propenso a disputas pelo poder e, de modo geral, ao enfrentamento direto em um cenário de guerra entre os competidores.

Nesse contexto, conforme apontado por Arrighi (2013), nota-se que a expansão capitalista não ocorre de maneira regular, contínua e definida. As fases pela qual ela passa, ou ciclos de hegemonia, são produtos da competição intercapitalista pelo controle do centro sistêmico, cada qual com suas peculiaridades e períodos próprios.

Dentre as fases da expansão capitalista, destaca-se a ascensão do Reino Unido, após as guerras napoleônicas e o Congresso de Viena (1815), que por meio do domínio dos mares e supremacia naval se pôs no controle das rotas comerciais e sustentou um império de dimensões globais. Amparado, também, pela superioridade industrial promovida pelas inovações da revolução industrial, sobretudo a máquina a vapor de Watt, o Reino Unido estabeleceu o centro de uma economia-mundo que atingiu novos espaços do que as fases anteriores, atribuindo-lhe um caráter verdadeiramente global.

Samir Amin (2006, p. 71) defende que a revolução industrial inglesa e, posteriormente, europeia marcam, no início do século XIX, um “salto qualitativo que representa a passagem para a indústria capitalista moderna”, no que constituiu o fim da transição do mercantilismo para o capitalismo. A substituição de um equipamento de produção artesanal pela mecânica pesada possibilitou o desenvolvimento das forças produtivas e o crescimento exponencial da produção, direcionadas pelo lucro, o qual veio a ser o motor da decisão econômica e o motivo da expansão dessa economia-mundo para além

da Europa. Deste modo, a Grã-Bretanha tornou-se poderosa não apenas por causa de seu potencial produtivo, como também pelas suas vantagens geográficas na competição capitalista com outros Estados industriais da Europa, notadamente a França.

A posição geográfica britânica contribuiu tanto para seu domínio marítimo, quanto para a sua segurança em um contexto de turbulências na Europa, devido às crises e choques ocasionados por conta da competição pelo poder entre as potências continentais. Com o Congresso de Viena, o equilíbrio de poder colocava em xeque o domínio territorial de uma só potência na Europa, possibilitando a incontestabilidade da hegemonia britânica.

A Grã-Bretanha ‘tornou-se’ uma ilha poderosa através de um árduo processo bissecular de ‘aprendizagem’ sobre como transformar uma desvantagem geopolítica fundamental, na luta continental pelo poder diante da França e da Espanha, numa vantagem competitiva decisiva na luta pela supremacia comercial do mundo. Em meados do século XVII, esse processo, para todos os fins práticos, estava concluído. A partir dali, a canalização de energias e recursos de seus concorrentes europeus eram retidos em lutas perto de casa – gerou um processo de causação circular e cumulativa. Os sucessos britânicos na expansão marítima aumentaram a pressão sobre as nações da Europa continental para se manterem à altura do crescente poder mundial da Grã-Bretanha. Mas esses sucessos também forneceram à Grã-Bretanha os meios necessários para administrar o equilíbrio de poder na Europa continental, a fim de manter seus rivais ocupados perto de casa. Com o tempo, esse círculo virtuoso/vicioso colocou a Grã-Bretanha numa posição em que ela pôde eliminar da expansão marítima todos os seus concorrentes e, ao mesmo tempo, tornar-se senhora incontestável do equilíbrio de poder na Europa (Arrighi, 2013, p. 51).

Neste período entre 1815 e 1914, denominado de *Pax Britannica*, a Grã-Bretanha exerceu a liderança da expansão e acumulação do capitalismo global, distinguindo-se das outras potências europeias pela sua supremacia econômica. Com essas vantagens, a Grã-Bretanha projetou-se para o resto do mundo, promovendo uma política econômica liberal, muitas vezes impondo tratados de livre comércio às demais nações, uma vez que detinha da hegemonia marítima e dispunha de várias bases navais e entrepostos comerciais espalhados pelo globo.

O Brasil foi igualmente submetido à diplomacia britânica do livre comércio, amparada pelas canhoneiras. Era de interesse britânico abrir os mercados do Brasil e cortar suas ligações com a África portuguesa, a qual era fornecedora de mão de obra escrava e estava mais ligada ao país sul-americano do que a Portugal. Portanto, foi imposto no Tratado de Paz e Aliança entre Brasil e Portugal em 1825, mediado pela Grã-Bretanha, um preço para o reconhecimento da independência do Brasil: a abolição imediata da escravidão e a promessa de não união entre Brasil e Angola (Rodrigues, 1964). Nota-se que a abolição não era promovida por motivos éticos e humanos para com a população negra, mas sim por interesses econômicos, pois o fim do tráfico de escravos também significava o fim da influência

brasileira na África, o que era um empecilho ao monopólio comercial britânico no continente. Além disso, o estabelecimento da mão de obra assalariada no Brasil permitia o consumo de produtos britânicos por um mercado maior, já que a entrada desses produtos estava concretizada desde a abertura dos portos brasileiros em 1808 e a assinatura de tratados de livre comércio com a Grã-Bretanha em 1810 e 1815 (Rodrigues, 1964).

Enquanto isso, na África, as mudanças provocadas pela ascensão do capitalismo britânico, a competição pela supremacia comercial global e a proibição do comércio de escravos, bem como a redução paulatina do tráfico por conta do policiamento britânico, implicaram no surgimento de novos produtos na atividade comercial dos Estados do litoral africano, tais como óleo de palma, amendoim, ouro, marfim e algodão. À vista disso, houve um aumento da produção escravista interna para suprir as demandas por mão de obra nas grandes lavouras de exportação (Visentini; Ribeiro; Pereira, 2022).

Além disso, a fim de reprimir o tráfico escravagista e favorecer os industriais britânicos ansiosos para promover o comércio “legítimo” por meio da abertura de mercados para seus bens manufaturados, o governo britânico aprovou a criação, em 1807, de uma unidade de patrulhamento da Marinha Real para a costa africana, o Esquadrão Britânico da África Ocidental. A estratégia britânica dependia também do estabelecimento de postos avançados e bases fixas para sua execução. Assim, a colônia comercial de Serra Leoa, fundada em 1792, serviu como base ideal para os navios da Marinha Real. A localidade também recebia os navios negreiros capturados, cujas tripulações eram julgadas lá e os escravos eram libertos e alocados na colônia, ao invés de serem repatriados (Meredith, 2017).

Com o intuito de encontrar a origem dos produtos que vinham do interior africano para serem comercializados na costa do continente, e principalmente por causa do interesse dos comerciantes ingleses em encontrar e liberalizar novos mercados, deu-se início às expedições pelo interior africano, também sob o pretexto de se fazer cumprir a proibição da escravidão e do tráfico de escravos. Conseqüentemente, ainda na primeira metade do século XIX, exploradores, missionários, cartógrafos, biólogos e soldados formavam equipes de expedições que avançavam rumo ao interior da África, mapeando e preenchendo as lacunas do conhecimento europeu sobre a geografia africana.

Todavia, dois acontecimentos na Europa na segunda metade do século XIX foram os principais fatores a influenciar a penetração europeia no continente africano, por meio do colonialismo. Tais acontecimentos foram: a intensificação da competição entre as potências europeias, catalisada pelo surgimento de duas novas potências unificadas, a Alemanha (1871)

e a Itália (1870); e, a expansão do capitalismo proporcionada pela Segunda Revolução Industrial, cujo desenvolvimento de novas tecnologias nos setores da eletricidade, da química, da metalurgia e dos motores de explosão criaram novos produtos e ampliaram a produção e a competição. Ambos os fatores causaram profundas transformações na economia-mundo centrada na Europa, particularmente na Grã-Bretanha (Visentini; Pereira, 2012).

Os novos países industriais além de dispor de poderio militar, como era o caso da Alemanha, também inundaram os mercados com produtos de sua indústria, enquanto que nacionalmente as práticas protecionistas ganhavam força para fomentar a produção nacional a ponto de poder competir com produtos no exterior. Como resultado, o Reino Unido e sua *Pax Britannica* encontravam-se ameaçados pelos desafios da competição capitalista e pelo declínio da política de equilíbrio de poderes. Assim, o último quarto do século XIX foi marcado pela crise internacional da hegemonia britânica. A Longa Depressão, período de ampla recessão econômica que teve início em 1873, afetou principalmente o Reino Unido e era um reflexo da perda de liderança industrial do país, junto com um cenário de competição e emergência de novas potências.

À medida que a Europa ficava pequena para comportar antigas e novas potências em ascensão, os Estados começaram a adotar ou ressuscitaram práticas imperialistas, de dominação direta com o estabelecimento de colônias fora do continente. Como consequência, o continente africano, que até 1880 continha apenas pequenas faixas costeiras sob domínio colonial (figura 1), foi subitamente dividido em zonas de influência entre as potências coloniais no Congresso de Berlim (1884-85) e, no início do século XX, restavam poucas áreas da África que escapavam do domínio europeu (as exceções eram a Etiópia e a Libéria) (Boahen, 2010) (figura 2). Observa-se, então, que o retorno do imperialismo surgiu como reação às dificuldades encontradas pela potência hegemônica em manter-se numa posição central da economia-mundo capitalista e de uma ordem estabelecida por si, em face da emergência de competidores:

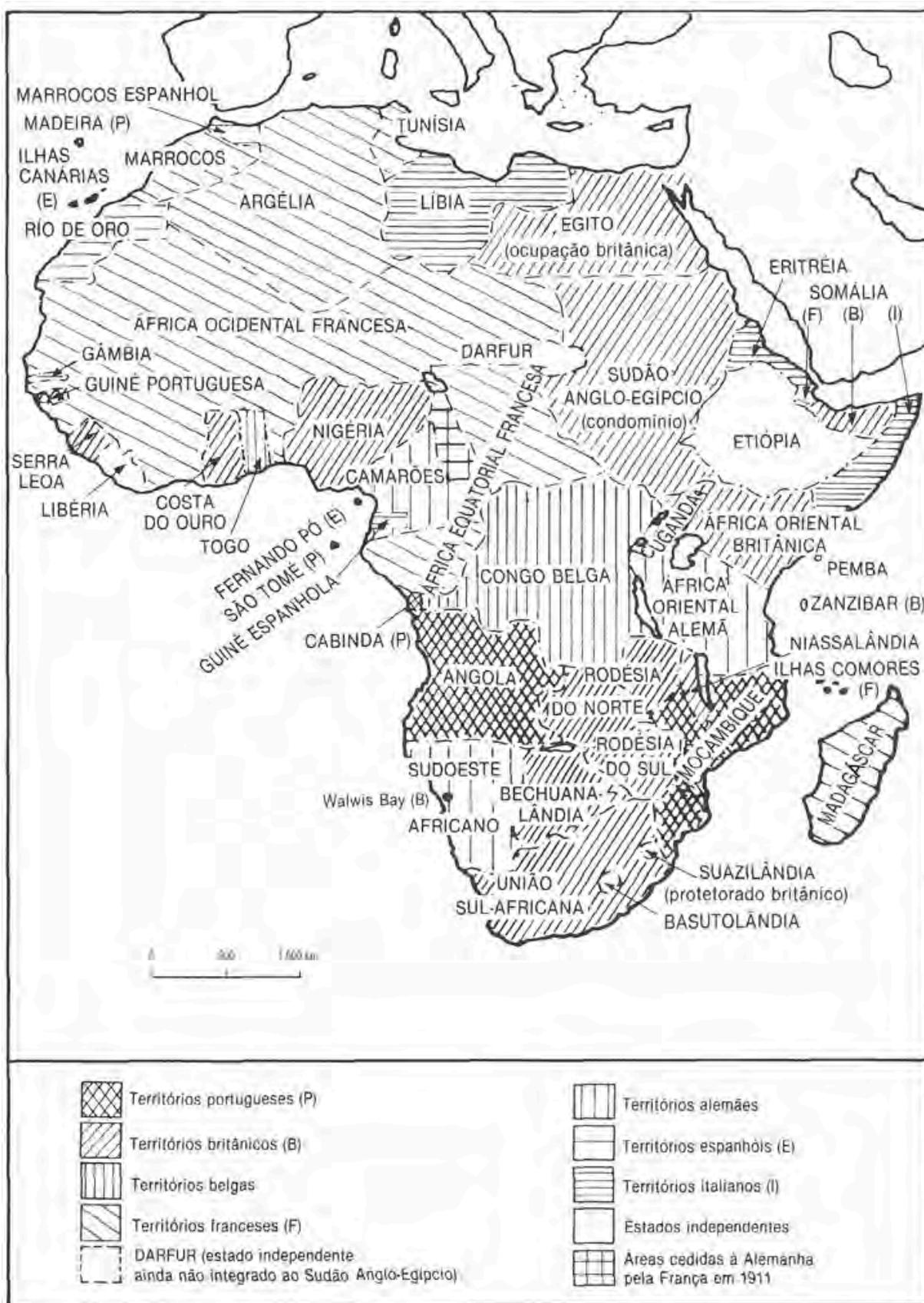
É importante ressaltar que o imperialismo europeu [...] representava a resposta defensiva a uma crise internacional que se esboçava: o declínio da *Pax Britannica* e de seu sistema liberal e o 'Império Informal'. A emergência da Segunda Revolução Industrial, a ascensão de potências industriais desafiantes (tanto europeias quanto não europeias, como os Estados Unidos e o Japão) e a Grande Depressão iniciada em 1873 sinalizavam o desgaste da hegemonia inglesa. Frente a rivais mais dinâmicos em termos produtivos e comerciais, Londres passou, gradativamente, a reativar antigos mecanismos colonialistas e protecionistas. Utilizando suas bases estratégicas (ilhas, portos e cabeças de ponte), os ingleses iniciaram a conquista de amplos espaços e se tornaram a mais extensa nação do mundo (Visentini; Ribeiro; Pereira, 2022, p. 56).

Figura 1: Mapa político da África em 1880.



Fonte: Boahen (2010, p. 2).

Figura 2: Mapa político da África em 1885.



Fonte: Boahen (2010, p. 50).

Wallerstein (2005) demonstra os impactos do colonialismo no continente africano, onde os europeus promoveram a reorganização das sociedades e a substituição de modos de produção pré-capitalista ali existentes pelo modelo capitalista subordinado. Ressalta-se que as marcas das relações de dominação europeia na África eram a coerção, a violência e o controle direto, mesmo após a abolição do tráfico de escravos, uma vez que o trabalho forçado e a exigência de pagamento de tributos às aldeias se tornaram práticas comuns da administração europeia. A integração da África à economia-mundo, com a chegada da lógica capitalista e da sua incorporação à divisão internacional do trabalho, desestabilizou economicamente e socialmente as aldeias que eram em sua ampla maioria economias de subsistência.

O estabelecimento de cidades e o êxodo rural forçado – a partir da exigência do pagamento de tributos, da conscrição de trabalho e principalmente da apropriação de terras por colonos brancos em certas partes da África como Quênia, Rodésia, África do Sul e Argélia – foram responsáveis por formar a proletarização das sociedades africanas, que eram obrigadas a trabalhar pelo seu próprio sustento, de maneira individualista. Logo, as estruturas sociais tradicionais das comunidades africanas foram progressivamente destruídas para benefício das novas administrações coloniais, em um processo geracional de desagregação social e subordinação econômica ao grande capital europeu, impulsionado pela Segunda Revolução Industrial e pela nova competição imperial do fim do século XIX (Wallerstein, 2005).

Portanto, na metade final do século XIX, as sociedades, os reinos e as nações africanas foram despojadas de sua soberania e obrigadas a obedecer, sob a imposição da força, o regime colonial europeu. Para o Brasil, que durante muito tempo manteve relações próximas com a África Atlântica, esse período colonial marca o grande hiato das relações com a África, que perdurou até meados do século XX. Costa e Silva (2022, p. 56) demonstra que “o desmantelamento da rede comercial brasileira deu-se ao mesmo tempo que o das estruturas de poder africano em toda a África Atlântica.” Na visão do autor, a conquista do porto de Lagos pelo Reino Unido em 1851 e a sua transformação em colônia no início da década de 1860 representa o provisório estancamento das relações Brasil-África e o início da corrida imperial pelo controle do continente africano (Costa e Silva, 2022).

Apenas após o colonialismo e com as independências dos Estados africanos, a partir do fim da década de 1950 (sendo 1960 o ano simbólico das independências africanas), surgiriam novas oportunidades de aproximação entre o Brasil e a África, quando o país sul-americano poderia tratar diretamente com os Estados africanos por meio de sua política externa, sem intermédio da metrópole colonizadora. Até lá, os poderes coloniais

estabeleceram uma grande “muralha invisível” no meio do Oceano Atlântico (Costa e Silva, 2022).

Na Europa do século XX, o agravamento do imperialismo e da competição intercapitalista, que culminou na Primeira Guerra Mundial, teve raízes profundas na crescente rivalidade entre as potências em âmbito global. O jogo de poder mundial havia mudado no fim do século XIX, pois, novos jogadores poderosos apareceram – a Alemanha, os Estados Unidos (EUA) e o Japão – e buscavam expandir seus impérios industriais. Essa mudança prejudicou a estratégia britânica de equilíbrio de poder na Europa, enquanto sua marinha se fazia presente no resto do mundo empregando as leis do capital da *Pax Britannica*. O declínio relativo da Grã-Bretanha era patente: esse Estado não era mais a “oficina do mundo” e sua marinha também perdeu seu status de incontestável. Por conseguinte, o desenvolvimento da acumulação capitalista, cujo principal traço é sua expansão sem limites, em outras regiões levou os Estados em competição para conflitos inevitáveis, os quais foram a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais (Hobsbawm, 2017, p. 481).

Em processo de crescimento, os Estados Unidos tiveram plena liberdade de expansão pelas Américas e mantinham laços próximos com o império britânico. Também se mostraram presentes no Pacífico, região cuja margem oeste era palco da expansão japonesa, que limitava a Rússia no extremo oriente asiático. Durante a Primeira Guerra, o Japão se aliou à Tríplice Entente em 1914, visando oportunidades de expansão na Ásia e no Pacífico para as colônias alemãs – Ilhas Carolinas, Ilhas Marianas, Ilhas Marshall, Nova Guiné e Tsingtao. Por outro lado, os Estados Unidos retardaram seu envolvimento o máximo possível. Somente após substituir a influência britânica nas Américas, onde assumiram a posição de principal investidor, e terem se tornado os principais credores da Europa, os Estados Unidos se envolveram diretamente no conflito em 1917 para salvar seus principais clientes devedores, Inglaterra e França, e para combater a ameaça naval e submarina que a Alemanha apresentava (Visentini; Pereira, 2012).

Os resultados da Primeira Guerra Mundial cimentaram a posição de poder econômica norte-americana equiparável à Grã-Bretanha. Esta ainda dispunha de seu extenso império colonial, o qual somava neste momento porções das antigas colônias alemãs que foram divididas entre os vencedores da Guerra. Contudo, o Império Britânico se encontrava enfraquecido em suas colônias por causa da disseminação da ideia de autodeterminação dos povos, promovida pelos novos mecanismos internacionais, tais como a Liga das Nações e a ideologia liberal então em voga, defendida pelo presidente americano Woodrow Wilson.

No continente sul-americano, o Brasil observava cautelosamente o cenário

internacional após a Primeira Guerra Mundial. A principal consequência deste evento para o Brasil “residiu na liquidação final da secular supremacia econômica inglesa, substituída pelo domínio americano no comércio [...] e, mais gradualmente, nos investimentos e empréstimos” (Ricupero, 2017, p. 308). Ricupero (2017) aponta também que, ao mesmo tempo que a indústria brasileira e os trabalhadores industriais cresceram consideravelmente entre os anos de 1912 e 1920, o fortalecimento do operariado urbano e a inflação e crise dos anos subsequentes prepararam o terreno para turbulências sociais que culminariam mais tarde na Revolução de 1930.

2.2. OS IMPACTOS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL PARA O TERCEIRO MUNDO: a descolonização e a emergência da periferia

A Paz de Versalhes e a eficiência da Liga das Nações não se mostraram duradouras desde sua fundação no fim da Primeira Guerra. A grande crise econômica mundial de 1929, uma crise capitalista de superprodução e especulação financeira que se alastrou com a queda da Bolsa de Valores de Nova York, impactou o mundo inteiro e particularmente o já debilitado cenário europeu de reconstrução econômica pós-Primeira Guerra Mundial. Os Estados Unidos e os impérios coloniais da Europa foram afetados de forma limitada devido aos seus mercados, recursos internos e colônias no caso da Europa. Em contrapartida, na Alemanha, no Japão e na Itália as consequências foram diferentes:

[Os] países do Eixo, carentes parcial ou totalmente de colônias, superpovoados e com poucos recursos naturais, o colapso do comércio mundial representou um golpe terrível. Para superar a crise desejavam controlar um espaço regional pelas armas, onde encontrariam recursos e mercados para seu desenvolvimento capitalista. A profunda crise sociopolítica que acompanhou a depressão levou à implantação ou radicalização de regimes ditatoriais e militaristas. Já a União Soviética, com base na doutrina do Socialismo num só país e em plena industrialização autárquica, desejava se manter fora do conflito, explorando as contradições internacionais dos distintos projetos capitalistas (liberal, colonialista e militar-expansionista regional) (Visentini; Pereira, 2012, p. 154).

A necessidade de expansão dos impérios do Eixo, a incompatibilidade dos regimes na Europa e a incapacidade dos mecanismos e da Ordem estabelecida em Versalhes converteram-se em uma segunda guerra interimperialista de proporções globais em menos de 25 anos. A Segunda Guerra Mundial foi travada principalmente em solo europeu, mas as regiões da Ásia-pacífico e da África do Norte também foram palcos de conflitos entre as potências beligerantes. As Américas foram quase que integralmente poupadas, com exceção

da ofensiva japonesa a Pearl Harbor em 1941 e os ataques alemães a embarcações de países americanos.

Sem entrar em detalhes da Guerra, faz-se necessário apontar alguns de seus acontecimentos e consequências para o Sistema Internacional e, mais especificamente, para o Brasil e para a África. Com relação ao primeiro ponto, ao término da Segunda Guerra, os Estados Unidos se encontravam em uma posição muito a frente de qualquer outro rival capitalista, possuindo o status de superpotência devido às suas capacidades econômicas e militares, sendo detentor de um poder naval superior ao que fora uma vez o britânico. Por meio da reordenação do sistema mundial capitalista, amparado pela fundação das Nações Unidas e das instituições e mecanismos de regulamentação financeira e comercial do Acordo de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT), a hegemonia americana deslocou o eixo central da economia-mundo capitalista da Europa para os Estados Unidos.

A *Pax Americana*, como foi chamada, abrangeu boa parte do mundo, sendo somente contestada pelo bloco socialista, no qual a União Soviética era a outra superpotência de uma ordem bipolar que barrava a hegemonia americana em uma zona consideravelmente menor que a capitalista. Portanto, uma nova ordem bipolar emergia, com uma superpotência capitalista que tinha influência sobre a maior parte do globo; uma superpotência socialista que resistia a essa hegemonia; e, um Terceiro Mundo, que consistia a periferia da economia-mundo capitalista, em processo de descolonização e suscetível às revoluções socialistas, em ameaça à ordem capitalista.

A expansão da economia-mundo capitalista sob a hegemonia americana no rescaldo da Segunda Guerra Mundial deu origem à Guerra Fria. Inicialmente, esse período foi caracterizado pela disputa por zonas de influência entre os dois sistemas antagônicos (capitalista e socialista) e pela reconstrução da Europa, através do Plano Marshall, e do Japão com a robusta ajuda financeira norte-americana. Dessa forma, os Estados Unidos incorporaram duas das regiões industriais mais dinâmicas do globo, a Alemanha Ocidental e o Japão, à sua esfera de influência e ainda neutralizaram a ameaça militar que elas representavam, uma vez que estas foram derrotadas na Segunda Guerra Mundial e ocupadas pela superpotência capitalista. Os dois países também eram crucialmente estratégicos para a Guerra Fria que começava, pois estavam localizados próximos dos limites da União Soviética a oeste e a leste, servindo como bases fronteiriças para a contenção americana ao país socialista e à ameaça revolucionária que representava (Visentini; Pereira, 2012).

Do outro lado do globo, a América Latina, de maneira geral, foi uma das primeiras regiões a testemunhar a passagem de bastão do Reino Unido para os Estados Unidos no que diz respeito à transferência do centro da economia-mundo. Já nas primeiras décadas do século XX, a influência econômica e política norte-americana substituiu o que fora a hegemonia britânica no comércio e nas finanças. Ainda que, até o fim da Segunda Guerra Mundial, alguns países tenham buscado parcerias alternativas com outras potências a fim de evitar a subordinação ao liberalismo econômico dos Estados Unidos – como foi o caso da política externa brasileira (PEB) de barganha nacionalista no período de 1935-1941, que barganhou ora com os EUA, ora com a Alemanha para atingir os melhores resultados para seus objetivos de industrialização e desenvolvimento – a situação hegemônica no período imediato após a Segunda Guerra permitiu aos Estados Unidos estruturar uma nova ordem internacional conivente com seus interesses, que efetivou seu domínio na América Latina (Doratioto; Vidigal, 2021).

O Brasil, que durante os dois primeiros anos de conflito permaneceu neutro, veio a romper as relações com o Eixo após negociar seu apoio político-militar aos Estados Unidos e aos aliados na guerra. A estratégia da política externa brasileira à época, percebendo o espaço limitado de barganha, concentrou-se em negociar a entrada na guerra com uma unidade de força aérea e um contingente de 25 mil soldados em troca do apoio americano para, além de modernizar e treinar suas forças armadas, financiar por meio de empréstimos o projeto de industrialização brasileira. Assim, a participação brasileira na guerra teve como resultados a emergência do país como a principal força militar da América do Sul, com experiência de combate moderno, e o fortalecimento da economia nacional, contando com a expansão das reservas de exportação, dívidas externas negociadas e reduzidas, parque industrial dinamizado e siderurgia em processo de implantação (Ricupero, 2017).

Evidencia-se que o projeto desenvolvimentista brasileiro funcionava tendo como base as remessas advindas das exportações brasileiras, sobretudo de produtos primários, as quais eram utilizadas para financiar a industrialização do Brasil. A eficiência dessa estratégia foi beneficiada pelas dificuldades de importar bens durante o período da guerra, sendo mais vantajoso investir esse capital na indústria nacional. Contudo, passada a guerra, o governo de Vargas (1930-1945) foi derrubado pelas pressões internas da oposição liberal que exigia a redemocratização do país, a qual contou com o apoio estadunidense – com o presidente Truman, os Estados Unidos endureceram sua política para os países latino-americanos de regime nacional desenvolvimentista (Visentini, 2009).

Dutra (1946-1951) venceu as eleições que sucederam o golpe militar que depôs Vargas e assumiu a presidência em 1946. Em seu governo, houve o abandono do projeto nacional desenvolvimentista e foram adotadas políticas de liberalização econômica, em detrimento do desenvolvimento industrial brasileiro. Em resumo, a barganha nacionalista foi substituída pelo alinhamento automático com os Estados Unidos até o fim de seu governo, em 1951, e sua política externa adotava um tom anticomunista forte, cortando relações com o bloco socialista em formação e ignorando o mundo afro-asiático em processo de descolonização. A posição brasileira para o continente africano era de apoio às metrópoles coloniais e de aproximação tímida com a União Sul-Africana – país independente controlado por um regime impositor de segregações raciais sob a política de *apartheid* – por conta do interesse comum de combate ao comunismo como pauta de segurança no Oceano Atlântico, região geopolítica compartilhada entre ambos os Estados (Saraiva, 2012).

A África foi fortemente impactada pela Segunda Guerra Mundial, não só por ter sido palco de conflitos e campanhas militares entre o Eixo e os aliados, mas também pela participação de contingentes africanos no campo de batalha do lado aliado, os quais entraram em contato com as tropas metropolitanas, proporcionando além de treinamento militar o diálogo e a troca de ideias e experiências, entre elas a ideologia política liberal com seus conceitos de autodeterminação e direitos humanos. Com o fim da guerra e a posição enfraquecida das metrópoles, a penetração desses ideais liberais no continente africano deu força para o surgimento de movimentos nacionais, reivindicando maiores liberdades políticas para as colônias e, em muitos casos, a independência. Nessa luta por melhores condições nas colônias, é possível identificar o fortalecimento do nacionalismo africano, que combinava a resistência ao domínio colonial, a influência pan-africanista e era inspirado também pela descolonização asiática (Wallerstein, 2005).

A independência da Índia (1947) e a revolução Chinesa (1949), junto com a independência de outros países asiáticos, marcaram o início da formação de um Terceiro Mundo no cenário internacional, que buscava não se envolver na disputa entre as duas superpotências. A prioridade desses novos países independentes, que compunham a periferia sistêmica, girava em torno do desenvolvimento econômico, pois enfrentavam barreiras estruturais que impediam sua ascensão dentro da economia-mundo capitalista. Dessa forma, ao invés de observar o Sistema Internacional puramente sobre o prisma das relações Leste-Oeste, característica da Guerra Fria, preferia-se utilizar a lente Norte-Sul, ou seja, das relações entre centro e periferia do sistema capitalista. Assim, com a emergência dessa visão, estes países buscaram iniciar um processo de articulação política internacional, que fundaria

um novo padrão de interações políticas e econômicas: as relações entre regiões da periferia de uma economia-mundo capitalista, as quais costumavam ser mediadas pelo centro dominante (Pereira; Medeiros, 2015).

Essa articulação política, de acordo com Pereira e Medeiros (2015), surgia como contraponto à atuação norte-americana, que almejava expandir suas empresas e investimentos nos novos países independentes ao pressioná-los a liberalizar suas economias. De modo a escapar da subordinação, lançava-se a base de uma frente de articulação neutralista, sob os princípios de coexistência pacífica, de não interferência em assuntos internos, de respeito à soberania, de igualdade nas relações e de não agressão.

Tais princípios foram consolidados na Conferência de Bandung (1955), na Indonésia, onde se reuniram representantes de povos asiáticos e africanos, com distintos sistemas políticos e em fases diferentes de desenvolvimento. Apesar da heterogeneidade dos participantes, todos estavam alinhados quanto à problemática de superar o subdesenvolvimento imposto pela condição periférica e de promover a liberdade de posicionamento em âmbito internacional. Assim, somaram-se também os princípios de: respeito aos direitos humanos fundamentais, previstos na Carta da ONU; respeito ao direito de defesa de cada nação; rejeição às pressões das superpotências e à formação de acordos de defesa sob o interesse destas; estímulo à cooperação; e, respeito à justiça e às obrigações internacionais. Além disso, a Conferência promoveu a solidariedade afro-asiática e fomentou o processo de descolonização e o direito de autodeterminação das regiões ainda submetidas ao regime colonial (NAM, 2024). A luta contra o colonialismo foi um pilar fundamental de Bandung e do Terceiro Mundo e produziu impacto imediato na África Subsaariana, região que em 1955 ainda era, quase em sua totalidade, formada por colônias europeias (as exceções eram, a União Sul-Africana, sob o regime de *apartheid*, a Eitópia e a Libéria).

Após Bandung, a agenda internacional comum de uma periferia em ascensão foi consolidada também com a articulação do Movimento dos Países Não alinhados (MNA). A conferência de Belgrado, em 1961, foi o marco da fundação do MNA, que institucionalizou os princípios estabelecidos em Bandung e formou o bloco de países heterogêneos da periferia mundial em torno do objetivo de organizar um plano de ação conjunto de acordo com o interesse comum do desenvolvimento. No bojo da concertação periférica do MNA, viria a se desenvolver um modelo de cooperação entre países periféricos pautado na busca pelo desenvolvimento e em crítica ao modelo de cooperação assistencialista Norte-Sul, a Cooperação Sul-Sul (Pereira; Medeiros, 2015). Esse conceito começou a ser teorizado na década de 1970 e será melhor analisado mais para frente no trabalho.

Nesse contexto de emergência da periferia ao fim da década de 1950, as pressões de Bandung foram sentidas no continente africano e a luta anticolonial, que já se fazia presente no norte da África¹, se espalhou pelo restante do continente. Essa luta foi possível pelo momento de enfraquecimento dos países europeus e foi crucial para a formação da união e da ideia de nação para os povos africanos. Como aponta Wallerstein (2005), a maioria das nações africanas que emergiram nas décadas de 1950 em diante não possuíam longos históricos de nacionalidade. O nacionalismo foi formado na luta contra os poderes coloniais, que representavam o inimigo externo e foram responsáveis por forjar a união que daria sentido à ordem social durante e após os processos de independência. Tais processos se deram por duas vias diferentes, uma de confrontação direta com as metrópoles coloniais por meio da guerra de libertação nacional; e outra por meio de acordos com o poder colonial para ceder a autonomia e o controle político do território da colônia ao seu próprio povo (Chazan et al., 1999).

Os poderes coloniais europeus percebiam a insustentabilidade em manter as colônias e em muitos casos preferiram negociar a independência de suas possessões para que o processo ocorresse de maneira controlada e favorável a seus interesses econômicos e às relações de subordinação e dependência da África. Nas regiões onde colonos brancos se estabeleceram – como foram as situações das Rodésias e do Quênia, pelo lado da Grã-Bretanha, e da Argélia, no caso da França – as potências europeias insistiram em suprimir os movimentos revolucionários de maneira violenta, provocando guerras e massacres que apenas adiaram o processo de independência. De todo modo, a maioria dos processos de independência não foi capaz de romper totalmente os laços com as ex-metrópoles, nem mesmo nos casos de luta revolucionária. Explica-se isso pelo fato da preservação das estruturas administrativas, burocráticas e econômicas herdadas do sistema colonial, fazendo com que a influência e a dependência europeia não cessasse no período pós-independente.

Dessa forma, N'krumah (1967) considera uma forma diferente de dominação capitalista por parte das potências europeias e da superpotência americana na África descolonizada: o neocolonialismo. Esse conceito identifica a maneira velada com que a economia-mundo capitalista continua a explorar os recursos e a mão de obra africana, submetendo os novos países a mesma lógica de exploração passada, mas sem exercer o controle político direto. O mecanismo de dominação mais importante está presente no plano

¹ Os processos de independência dos povos africanos colheram sucessos primeiramente na região da África do Norte. Assim, tem-se as independências da Líbia (1951), do Egito (em forma de revolução nacionalista em 1952), do Marrocos e da Tunísia (ambos em 1956). Enquanto que na Argélia a luta armada anti colonial começou em 1954 e se estenderia até 1962 por resistência da França em ceder a independência a este país.

econômico, que vem a ser o controle do capital internacional, o qual define os preços dos produtos de acordo com os interesses do centro econômico (os Estados Unidos e seus aliados) e propõe a divisão internacional do trabalho, que configura a África como produtora e exportadora de bens primários. Além disso, o controle financeiro também constitui um mecanismo da dominação neocolonial, aqui destacam-se as altas taxas de juros nos empréstimos concedidos pelas instituições financeiras internacionais (o FMI e o Banco Mundial) e pela “ajuda para o desenvolvimento” promovida pelas ex-metrópoles, a qual velava os interesses das potências dominantes e impunha condições a essa ajuda, na forma de reformas econômicas e políticas a fim de abrir ainda mais as economias africanas para o capital internacional predatório (N’krumah, 1967).

Desse modo, as ex-metrópoles mantinham muitos benefícios com o neocolonialismo, pois, além da influência política e econômica, as elites africanas formadas por meio do neocolonialismo necessitavam desse vínculo com os poderes europeus para garantir sua legitimidade. A partir disso, as ex-metrópoles tinham o apoio de países africanos em fóruns multilaterais e também tinham sua permissão para estabelecer bases militares na África (Cardoso, 2020; Schmidt, 2013).

No plano interno, as novas nações, cujas identidades foram forjadas nos processos de independência, enfrentavam dificuldades para manter a ordem e a coesão social, dado que sua existência pré-independência estava condicionada às necessidades econômicas das metrópoles, numa dinâmica de fora para dentro da sociedade. Dessa maneira, na medida que o inimigo externo que representava o elo de união nacionalista deixava de existir com a aquisição da independência formal, os novos Estados precisavam utilizar de outras estratégias para garantir suas estruturas, o seu território e continuar o processo de construção de suas sociedades nacionais². Clapham (1996) salienta também que a origem relativamente recente dos Estados africanos, cuja criação foi implementada por um processo externo de ação internacional através do colonialismo europeu, em um sistema de dominação já consolidada pelas potências capitalistas implica na primazia pela sobrevivência e construção da legitimidade da soberania na agenda desses novos Estados.

Não cabe a este trabalho tratar das particularidades de cada Estado africano e seu processo de formação, mas sim contextualizar de maneira geral a posição e os interesses

² Wallerstein (2005) enfatiza o papel do partido nacionalista e do herói nacional, ou líder, em exercer a função de “instituições integradoras” das sociedades africanas. O partido deve ser de massa, representando a herança do movimento nacionalista que resultou na independência, para que ela cativa a população e a eduque a fim de passar as novas ideias e concepções de nação que garantirão a união do território. Junto dele, deve surgir um líder, cuja figura se torna o símbolo da nação, permitindo a legitimação do Estado ao ordenar a obediência às normas estatais como uma forma de lealdade à sua pessoa.

desses países em âmbito internacional. Afinal, Chazan et al. (1999) destacam que o sistema interafricano constitui-se de uma variedade de Estados com condições nacionais distintas, porém a busca pelo desenvolvimento econômico é um ponto comum de sua atuação internacional. Segundo os autores, “os países africanos, independentemente do tipo de regime ou da ideologia, enfrentaram três desafios gerais de desenvolvimento econômico na era pós-colonial: pobreza, transformação estrutural e dependência” (Chazan et al., 1999, p. 239, tradução do autor)³. Em relação à transformação estrutural, os países africanos pós-independência tinham suas economias internas projetadas para as metrópoles, de maneira que as diversas regiões de dado território não eram interdependentes entre si e, por isso, não constituíam uma economia unificada. Para tanto, a transição em direção da unificação e da modernização da economia, enquanto enfrentava ao mesmo tempo a ameaça interna da desintegração territorial, era de suma importância para os novos Estados africanos.

Sendo pressionadas por esses problemas domésticos e apesar das limitações e da carência de recursos, investimentos, especialistas e informações, as elites africanas concederam destaque à política exterior para buscar apoio internacional, configurando-se como uma necessidade para a promoção do desenvolvimento. Logo, a formação dos países africanos ficou marcada pelo contato estreito com o plano internacional e também por fomentar um intenso sistema de relações interafricanas (Cardoso, 2020). Devido a isso, “o desenvolvimento africano reflete as influências combinadas de fatores exógenos e endógenos, e ambos os elementos devem ser medidos para compreender a transição econômica da região” (Chazan et al., 1999, p. 245, tradução do autor)⁴.

Destarte, o cenário da África na década de 1960 era extraordinariamente dinâmico. Grande parte do continente havia conquistado sua independência e eram formados Estados nacionais em ampla interação regional, continental e internacional. À exceção, destacavam-se os territórios da África Portuguesa – que, apesar de iniciar lutas de libertação anticolonial, não havia conquistado sua independência da metrópole portuguesa, feito que só seria concretizado em meados da década de 1970 – e os Estados sob governos racistas da União Africana e da Rodésia do Sul, os quais tinham status independente, porém eram controlados por elites de colonos brancos, que conduziam regimes segregacionistas em detrimento da população negra majoritária.

³ Do original: “African countries, independent of regime type or ideology, have confronted three general challenges of economic development in the post-colonial era: poverty, structural transformation, and dependence” (Chazan et al., 1999, p. 239).

⁴ Do original: “African development reflects the combined influences of external and endogenous factors, and both elements must be weighted to understand economic transition in the region” (Chazan et al., 1999, p. 245).

3. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO E AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DURANTE A GUERRA FRIA

Voltando os olhos para a margem ocidental do Oceano Atlântico Sul, uma análise dos acontecimentos revela uma transformação significativa nas relações internacionais da América Latina a partir das décadas de 1930 e 1940, marcada pela emergência de um novo paradigma que redefiniu o papel dos Estados na cena global. Esse novo modelo, distinto da antiga diplomacia voltada para a agroexportação e ancorada na doutrina mercadológica europeia, foi construído sobre uma série de elementos que visavam à autonomização das políticas nacionais e ao fortalecimento do desenvolvimento econômico interno (Cervo, 2008).

A ruptura com a tradicional diplomacia agroexportadora simbolizou uma mudança profunda na estratégia internacional, onde os Estados começaram a conferir uma nova funcionalidade ao poder público, contando com o apoio de diferentes esferas sociais, inclusive com o pensamento diplomático. Essa mudança paradigmática pode ser observada no Brasil com o Nacional-desenvolvimentismo já na Era Vargas (1930-1945), o qual fundamentou um novo modelo de inserção internacional que apresentou, excetuando-se alguns momentos breves de oposição a esses ideais, continuidade até quase o fim do século XX (Visentini, 2009; Cervo; Bueno, 2011).

Entre os componentes teóricos desse novo paradigma, destacam-se: a mobilização da diplomacia econômica nas negociações internacionais; a promoção da indústria para atender às demandas internas; a transição de uma postura subserviente para uma de autonomia decisória nas relações internacionais, buscando ganhos recíprocos; a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento com vistas à superação das desigualdades entre as nações; e o fortalecimento do nacionalismo econômico, inspirado na conduta das grandes potências globais (Cervo, 2008, p. 72).

Esse projeto nacional emergente se estrutura a partir da posição do desenvolvimento como eixo central da política externa. Ao mesmo tempo, ele redefine o papel do setor externo, criando um modelo de inserção internacional que se orienta, segundo Cervo (2008) por três objetivos principais: a realização dos interesses de uma sociedade cada vez mais complexa, a concepção do desenvolvimento como expansão industrial e a eficiência na política externa por meio da autonomia decisória, da cooperação internacional, de uma política comercial flexível e não doutrinária, além da subordinação das políticas de segurança – guerra e paz – aos objetivos econômicos, com negociações simultâneas tanto com grandes potências quanto com os vizinhos regionais.

Nesse contexto, o Brasil, ao incorporar essas novas diretrizes, destacou-se por sua capacidade de adaptar e implementar as mudanças necessárias para se reposicionar no cenário internacional, reforçando sua autonomia e desenvolvimento econômico em um contexto global em transformação. Pois, do outro lado do Atlântico, a descolonização da África Subsaariana, que iniciou-se no fim da década de 1950 e início de 1960, oferecia novas oportunidades à inserção internacional do Brasil.

3.1. O REENCONTRO DAS DUAS MARGENS DO ATLÂNTICO: da OPA de Kubitschek à PEI de Quadros e Goulart

O Brasil até o período da descolonização da África Subsaariana, sob o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), mantinha uma política externa de desenvolvimento associado com os Estados Unidos, fundamentado, entretanto, no projeto Nacional-desenvolvimentista e almejando a industrialização brasileira. Apesar da tentativa da retomada da barganha nacionalista e do pragmatismo durante o segundo governo Vargas (1951-1954), o contexto mundial era demasiado diferente do que fora antes da Segunda Guerra Mundial, o que dificultava a margem de atuação da diplomacia brasileira devido às possibilidades limitadas de autonomia propiciadas pela Guerra Fria e a preponderância hegemônica dos Estados Unidos na América Latina. A presidência de Café Filho (1954-1955), após o suicídio de Vargas, representou o retorno da política de Dutra, em recuo ao projeto desenvolvimentista sustentado por Vargas (Doratioto; Vidigal, 2021). Kubitschek manteve o alinhamento com os Estados Unidos, objetivando o desenvolvimento econômico através de investimentos externos sob políticas econômicas de cunho liberal. Portanto, a tônica da política externa brasileira até o fim da década de 1950 era o alinhamento e o desenvolvimento associado, financiado pelo capital estrangeiro, com os Estados Unidos (Ricupero, 2017; Visentini, 2009; Cervo; Bueno, 2011).

No que tange às relações com a África, o Brasil manteve posicionamento associado ao bloco ocidental, em apoio aos Estados Unidos e aos países coloniais europeus, especialmente Portugal, com quem o Brasil mantinha laços próximos. Dessa forma, o Brasil distanciava-se dos movimentos de libertação nacional afro-asiáticos, preferindo não condenar o colonialismo a fim de não prejudicar suas relações com os aliados europeus (Doratioto; Vidigal, 2021), tanto que, nas votações das Nações Unidas, o Brasil acompanhou as nações coloniais (Cervo; Bueno, 2011). Logo, observa-se que o governo Kubitschek vivenciou, somente no intervalo

de 1957 a 1960, a independência de 21 países africanos. Contudo, a percepção do governo brasileiro era de que a África ainda não tinha valor político (Saraiva, 2012).

Juscelino Kubitschek, como presidente, silenciou durante um período tão rico, de grande efervescência no continente africano. Assistiu, sem manifestação explícita, à independência formal da primeira nação da África negra, hoje Gana, no ano de 1957. Observou, sem fala, a independência de 17 países africanos em 1960. Não admirou o quanto as nações africanas floresceram naqueles cinco anos (Saraiva, 2012, pp. 32-33).

Entretanto, o cenário mundial ao fim da década de 1950 sofria turbulências por conta do avanço da descolonização afro-asiático, que, junto com a emergência do Terceiro Mundo e do neutralismo da Conferência de Bandung, fomentava os ideais de nacionalismo, anticolonialismo e, inclusive na América Latina, o antiamericanismo. A este último fator, explica-se o sentimento de insatisfação dos Estados da América Latina por conta da exclusão desta região do Plano Marshall e, conseqüentemente, do abandono de investimentos na região em relação a outras partes do mundo.

Além disso, a situação interna no Brasil, especialmente de segmentos políticos mais nacionalistas, era de frustração em relação ao alinhamento automático com os Estados Unidos, dado que algumas concessões feitas nesse tratamento especial foram consideradas polêmicas e havia um desgaste deste modelo de associação adotado até então pelo governo brasileiro. Entre as concessões polêmicas, destacam-se a construção de uma base americana para rastreamento de foguetes em Fernando de Noronha e a exportação de minerais nucleares estratégicos para os Estados Unidos (Doratioto; Vidigal, 2021; Visentini, 2009; Cervo; Bueno, 2011).

À vista disso, em 1958 houve uma inflexão na política externa do governo Kubitschek, a qual visava reformular os termos do relacionamento com os Estados Unidos e lançar o Brasil em posição de liderança no continente americano: o estabelecimento da Operação Pan-Americana (OPA) (Moniz Bandeira, 2009). A OPA não contestava a liderança de Washington no continente, mas adicionava um viés latino-americano, propondo a ampliação da cooperação internacional de âmbito hemisferial a fim de encontrar soluções às principais mazelas que atormentavam a região: a miséria e o subdesenvolvimento (Cervo; Bueno, 2011). Assim, a OPA justificava-se como um meio de fortalecer a democracia na região, contra o avanço do socialismo, ao mesmo tempo que demandava uma postura mais atuante dos Estados Unidos para a solução dos problemas latino-americanos. Sobretudo, a OPA buscava um espaço de atuação maior para o Brasil no continente e trazia de volta a estratégia de barganha nacionalista aplicada aos Estados Unidos (Visentini, 2009).

De todo modo, a África continuava marginal nos planos da política externa brasileira, que se concentrava inteiramente no plano continental americano. O continente africano representava apenas um certo desconforto para o Brasil, na medida que a integração europeia avançava – pelo estabelecimento da Comunidade Econômica Europeia no tratado de Roma, 1957 – e implicava numa associação das economias africanas, as quais competiam com o Brasil ao compartilhar o mesmo nicho de produção primária (Saraiva, 2012). Nesse sentido, a OPA foi a antítese dessa preocupação, cuja síntese seria o aprofundamento das relações com os países americanos. Entretanto, destaca-se no período de Kubitschek a emergência de vozes dissonantes, em favor da promoção de uma política externa mais intensa para a África. Segundo Saraiva (2012, p. 34):

Lideranças políticas e intelectuais como Oswaldo Aranha, Álvaro Lins, Gilberto Amado, José Honório Rodrigues, Adolpho Justo Bezerra de Menezes, Tristão de Athayde e Eduardo Portella, entre outros, defenderam claramente uma reabertura das comunicações com o continente africano. Advindos de diferentes esferas de poder, alguns até com posições de relevância na hierarquia das suas instituições, esses homens não chegaram a formar um *lobby* organizado nem construíram uma política africana para o Brasil. No entanto, suas vozes difusas e suas percepções ecoaram no interior do processo decisório e junto à opinião pública (Saraiva, 2012, p. 34).

Enquanto a OPA do governo Kubitschek significou uma mudança na política externa com a retomada do discurso Nacional-desenvolvimentista, mas sem incluir a África no plano brasileiro, a Política Externa Independente (PEI) veio a aprofundar os princípios inaugurados na OPA e, finalmente, deu o devido destaque ao continente africano na atuação internacional do Brasil. Lançada em 1961 no governo de Jânio Quadros (janeiro-agosto de 1961) e no governo subsequente de João Goulart (1961-1964), a PEI constituiu um salto qualitativo da barganha nacionalista em apoio ao desenvolvimento, apoiando-se em um conjunto de princípios econômicos e políticos que foram além do nível regional apresentado até então pela política externa brasileira⁵. Nesse sentido, Visentini (2009) e Saraiva (2012) percebem a PEI como desdobramento, ou evolução, de uma tendência da política externa que está presente desde o segundo Governo Vargas: de estratégia pragmática e reorientação da PEB para acompanhar o processo de industrialização do Brasil e sua expansão para outros mercados, e não somente de acompanhar a política externa americana.

⁵ Os princípios que embasaram e institucionalizaram a PEI, conforme Cervo e Bueno (2011), foram, resumidamente: a mundialização das relações internacionais do Brasil; a atuação isenta de compromissos ideológicos; a ênfase na divisão Norte-Sul do mundo; a expansão do comércio brasileiro em busca de novos mercados; a luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; posição contrária ao avanço de experiências nucleares; e, a adoção dos princípios de autodeterminação dos povos e da não intervenção.

A conjuntura internacional de antiamericanismo e crise na América Latina no início dos anos 1960 dava margem para o surgimento de uma política externa mais arrojada, que pretendesse surfar na onda do neutralismo e da emergência de um Terceiro Mundo para barganhar com os Estados Unidos, como foi o caso da PEI. No período entre 1961 e 1964, o Brasil buscou ampliar laços comerciais e diplomáticos com países do Terceiro Mundo, em particular com os Estados africanos, rompendo com o silêncio de aproximadamente um século com o outro lado do Atlântico. No que tange à vinculação do Brasil ao Terceiro Mundo, o país optou por não aderir formalmente ao Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), que estava em processo de articulação, ao recusar a classificação de neutralista para a PEI. Contudo, o discurso adotado pelo Brasil contra o colonialismo e de problematizar as relações com os Estados Unidos, sob o prisma das relações Norte-Sul, aproximava o país sul-americano do MNA. Essa posição ambígua é explicada por Visentini (2016):

[...] os princípios neutralistas e a aproximação com relação ao MNA constituíam um dado novo e uma estratégia complexa da PEI, mas não ultrapassavam ainda a dimensão de barganha com os EUA. Isto se devia tanto a uma espécie de limite autoimposto pela tradição da diplomacia brasileira, quanto pelo contexto internacional que não permitia ainda a concretização de alguns postulados da PEI, estreitando a margem de manobra da nova diplomacia brasileira (Visentini, 2016, p. 30).

De todo modo, ao enfatizar o direito dos povos à autodeterminação e cessar com o apoio irrestrito a Portugal, a PEI inaugurou no Brasil do século XX uma política externa africana. Os primeiros passos dados pelo Brasil em direção à África foram bem recebidos e resultaram no estabelecimento das primeiras relações diplomáticas com os Estados modernos da África. Foi criada no Ministério das Relações Exteriores do Brasil a Divisão da África para tratar das relações com os países africanos, além de terem sido realizadas duas missões diplomáticas na África, que cobriram visitas a sete países da África Subsaariana (Visentini, 2016). Assim, durante os anos da PEI, foram instaladas embaixadas em Gana, Etiópia, Costa do Marfim, Marrocos, Tunísia, Senegal, Daomé (Benin), Nigéria, Togo e Guiné, bem como consulados em Luanda, Lourenço Marques (Maputo), Nairobi e Salisbury (Harare).

Em resposta, Senegal, Gana e Nigéria instalaram embaixadas em solo brasileiro, bem como o Brasil recebeu visitas de políticos e funcionários públicos dos Camarões, da missão econômica da Nigéria e do ministro das finanças de Gabão (Saraiva, 2012). Destaca-se também a assinatura de acordos culturais, dentre eles um programa de bolsas de estudo para estudantes africanos de graduação (Visentini, 2016), que em 1965 daria origem ao Programa de Estudantes Convênio (PEC), programa que existe até hoje e contempla vagas em

universidades brasileiras para estudantes de diversos países da África e de outras regiões do globo.

O pensamento estratégico brasileiro da época – de ampliação das relações para o Terceiro Mundo e a continuação da barganha com os Estados Unidos para a promoção do desenvolvimento econômico – contribuiu para um primeiro avanço notável nas relações do país com a África. Segundo Penha (2011, posição 2572), “o revigoramento do interesse brasileiro pela África sustentava-se na ideia de que tanto o desenvolvimento econômico quanto a capacidade de exercer certa influência regional deveriam evoluir no mesmo sentido.” Essa estratégia foi possibilitada também pela expansão econômica brasileira do início dos anos 1960, no governo Jânio, e pela conjuntura de coexistência pacífica da Guerra Fria, que permitia ao Brasil e ao Terceiro Mundo questionar as desigualdades entre centro e periferia (Rizzi; Bueno, 2020).

No entanto, havia limitações de ordem interna e externa, as quais se intensificaram após a renúncia de Quadros e reduziram o real impacto projetado com a PEI, vindo a desencadear um processo interno que culminaria na ruptura institucional em formato de golpe de Estado, em 1964, modificando consideravelmente a PEB pelos anos seguintes.

O governo de João Goulart perpassou por uma espécie de crise ininterrupta desde a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, que, decorrente também da tentativa de parlamentarismo, potencializou a instabilidade política e a polarização social. Além disso, houve forte resistência das elites econômicas conservadoras e dos militares às políticas reformistas de Goulart, do qual a origem sindicalista e trabalhista os desagradavam. Adicionalmente, a política africana e a PEI de modo geral descontentavam esses mesmos segmentos domésticos e o próprio partido que elegeu Jânio Quadros (a União Democrática Nacional – UDN), que interpretavam as relações econômicas e diplomáticas com o Leste Europeu, Cuba e os Estados independentes da África como um sinal de alinhamento com os regimes comunistas (Penha, 2011; Rizzi; Bueno, 2020). De acordo com Rizzi e Bueno (2020, p. 144), “[a] postura favorável à descolonização africana fora entendida, internamente, como uma brecha para a expansão do comunismo no território brasileiro, pois os movimentos de independência africanos eram vistos como frutos dessa ideologia.”

Externamente, a política de não alinhamento atraiu desconfiança e pressão dos Estados Unidos, ainda mais após o recrudescimento da atuação estadunidense na América Latina com a Revolução Cubana (1959) e a Crise dos Mísseis (1962). O governo norte-americano não só tinha interesse no fim do populismo reformista e autônomo em plano externo do Brasil, como

também instigou opositores do governo de Goulart a arquitetar a derrubada do presidente brasileiro (Visentini, 2009). Adicionalmente, as relações com Portugal foram vigorosamente deterioradas a partir da posição brasileira favorável à autodeterminação da África Portuguesa, ocasionando pressão externa e interna, por conta do *lobby* português, ao Brasil. Tal pressão fez com que o Brasil demonstrasse ambiguidade e contradições em sua posição na questão da descolonização africana, abstendo-se de votar, em 1961, na proposição de independência de Angola em debate na ONU (Penha, 2011). A instabilidade provocada pelas crises internas e pela pressão externa inviabilizaram os objetivos e limitaram o alcance e as prioridades da PEI (Ricupero, 2017).

A falta de apoio interno, os maus resultados econômicos, a resistência das Forças Armadas, a pressão externa e a interferência externa dos Estados Unidos por meio de sua Agência Central de Inteligência (CIA) e outros atores estatais, já comprovadamente evidenciada, culminaram no golpe militar de 1964, que encerrou o período democrático no Brasil e instaurou um governo militar que duraria até 1985. A África, que já havia perdido espaço em decorrência da instabilidade do governo de Goulart e da inviabilidade da PEI, seria então marginalizada no primeiro governo dos militares, de Castelo Branco (1964-1967) – o qual priorizava as relações hemisféricas e, acima de tudo, com os Estados Unidos e o Ocidente – e retornaria lentamente à agenda brasileira a partir do governo de Costa e Silva (1967-1969).

Dessa forma, o Brasil deste período concedeu importância à luta contra o comunismo na região do Atlântico e tomou uma posição pró-Portugal para a África Portuguesa, contra os movimentos de libertação nacional promovidos por movimentos de caráter socialista. Nas palavras de Saraiva (2012, p. 42) “[a] África se tornava, aos olhos dos formuladores da política exterior do Brasil pós-golpe de 1964, em lugar vulnerável às influências comunistas e um objeto sem opinião própria.”

Não obstante, a política africana, mesmo colhendo resultados limitados, foi um passo histórico para as relações internacionais do Brasil. Isto é, a PEI restabeleceu o elo que havia sido perdido entre o Brasil e a África, ao mesmo tempo que questionou a perspectiva restritiva da diplomacia brasileira, fundamentalmente voltada para a América Latina, os Estados Unidos e a Europa (Penha, 2011). Pela primeira vez em muito tempo, o Brasil olhava novamente para a outra margem do Atlântico, percebendo a possibilidade de tecer relações com os outros Estados que compartilham desse espaço vital ao desenvolvimento do Brasil.

3.2 O ESPÍRITO DE BANDUNG E O REGIME MILITAR: os três primeiros governos militares

A emergência da periferia entre as décadas de 1950 e 1970 evidenciou o desenvolvimento das relações sul-sul no sistema internacional. Como visto antes, Bandung e a descolonização afro-asiática foram as forças motrizes desse processo de criação de laços entre a periferia, sem o intermédio do centro, objetivando a autonomia dos países do Terceiro Mundo e a promoção do desenvolvimento. O espírito de Bandung forja então o conceito de Cooperação Sul-Sul, que viria a se desenvolver e institucionalizar com o passar dos anos, firmado pela formação de uma identidade própria aos povos do Terceiro Mundo, a qual se opunha tanto ao Oeste quanto ao Leste e a insegurança nuclear gerada pelo conflito entre os dois pólos. Entendia-se que, por meio da cooperação em prol do desenvolvimento, Estados do Terceiro Mundo poderiam forjar uma plataforma de atuação internacional robusta, interferindo na agenda externa e almejando a flexibilização da rigidez do poder concentrado no conflito bipolar da Guerra Fria (Leite, 2011).

Em contraste com o auxílio econômico prestado pelos países do centro sistêmico no formato de ajuda externa, a Cooperação Sul-Sul (CSS) 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; Soares de Lima, 2005). Na dinâmica horizontal da CSS, países da periferia puderam desenvolver relações estratégicas com Estados similares, com a possibilidade de impor seus interesses em foros multilaterais e solucionar problemas em comum causados pela imposição do subdesenvolvimento periférico, tais como a pobreza, a fome, a desigualdade, a mortalidade infantil e o analfabetismo (Pereira; Medeiros, 2015). Exemplo de horizontalidade da nova modalidade de cooperação é a substituição dos termos de “doador” e “receptor” de uma relação cooperativa para a utilização do termo “parceiros” (Mello e Souza, 2014, p. 12).

A reconfiguração do espaço mundial causada pela ascensão de uma periferia em processo de articulação é um dos indicadores que marcam o início da crise da hegemonia norte-americana. Esse conjunto difuso de países periféricos – majoritariamente da Ásia e da África, mas também com participação de atores da América Latina e Europa, como Cuba e Iugoslávia – puderam aproveitar o contexto que se apresentava e, por meio da Cooperação Sul-Sul, tecer relações estratégicas entre si, objetivando interesses em comum no cenário

internacional. Na sequência de Bandung, o Movimento dos Países Não Alinhados é fundado na Conferência de Belgrado (1961), dando coesão ao bloco e às demandas do Terceiro Mundo pelo desenvolvimento. A pressão internacional exercida pela organização da periferia teve impacto na ONU, onde foi criada, em 1964, a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que prioriza a formação de uma ordem econômica mais justa e igualitária aos países em desenvolvimento.

No mesmo ano, e na primeira sessão da UNCTAD, foi estabelecido o Grupo dos 77 (G-77), que tinha o objetivo de “fornecer os meios para que os países do Sul pudessem articular e promover seus interesses econômicos coletivos e melhorar a sua capacidade de negociação conjunta no sistema das Nações Unidas” (Pereira; Medeiros, 2015, p. 128). A Carta de Argel, em 1967, simboliza as reivindicações pelo desenvolvimento da periferia e sublinha a importância da cooperação econômica e técnica entre países em desenvolvimento, visando o fortalecimento econômico e a redução das desigualdades na esteira de um sistema internacional econômico mais justo e igualitário (Pereira; Medeiros, 2015; Group of 77, 1967).

No fim da década de 1960 e início de 1970 a hegemonia americana começa a ser contestada por uma série de desafios internacionais. As revoluções do Terceiro Mundo se acentuam, atingindo as colônias portuguesas do continente africano e ameaçando inclusive o quintal norte-americano da América Latina com a atuação de Cuba e a ascensão de regimes de esquerda no Chile e lutas revolucionárias na Nicarágua. Segundo Halliday (1999), os conflitos do Terceiro Mundo foram influentes fontes de tensões durante a Guerra Fria, desafiando as posições dos presidentes americanos e contribuindo em parte para o declínio da hegemonia americana, sendo a prolongada e impopular Guerra do Vietnã a mais prejudicial ao poder e à imagem dos Estados Unidos. As revoluções, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, provocavam reações de contenção nos EUA e em seu sistema internacional. Para Halliday (1999, p. 148), elas fundavam “o alicerce histórico para o sistema bipolar, alimentando a corrida armamentista nuclear, fornecendo motivos para a competição dos grandes poderes e ameaçando a estabilidade política doméstica dos principais países”.

Adicionalmente, a recuperação econômica da Europa e do Japão, a *détente* com a União Soviética e a abertura diplomática com a China em 1971 refletiram o reconhecimento das limitações do poder unilateral americano. Esses fatores forçaram os EUA a recalibrar suas políticas domésticas e internacionais no fim da década de 1970, buscando renovar sua competitividade econômica e ajustar suas alianças geopolíticas em um mundo mais multipolar, de uma “bipolaridade imperfeita” (Leite, 2011), bem como favoreceram por um

período de tempo a atuação internacional do Terceiro Mundo, com base nas relações de cooperação horizontal para o desenvolvimento, a CSS.

Movimentos como a recuperação econômica e política da Europa Ocidental, a flexibilização intra-imperial, a desintegração do bloco comunista, a descolonização afro-asiática e a articulação dos países latino-americanos em torno de projetos políticos e econômicos voltados à autonomia e à industrialização causaram profundo impacto nas relações internacionais, conduzindo a uma bipolaridade imperfeita. A disputa ideológica persistia, mas os países sob as esferas de influência do condomínio bipolar passavam a agir conforme interesses específicos, que não se orientavam necessariamente pelos cálculos estratégicos e militares do condomínio bipolar. Tal coexistência pacífica permitiu maior margem de manobra aos Estados, gerando ambiente particularmente propício às ações dos países do Sul (Leite, 2011, p. 61).

Na contramão do pensamento terceiro mundista da década de 1960, o primeiro governo militar brasileiro de Castelo Branco (1964-1967) enxergava as relações internacionais sob o prisma tradicional da Guerra Fria, ou seja, das relações Leste-Oeste. A clivagem das diferenças Norte-Sul e o desenvolvimento bem como a autonomia da periferia não recebiam destaque dentro do pensamento estratégico brasileiro à época. Portanto, a política africana do governo militar enfatizava, inicialmente, as relações de segurança do espaço que correspondia à fronteira oriental do Brasil, o Atlântico Sul, as quais eram pautadas no anticomunismo e na imunização da região perante a formação de Estados simpáticos ao bloco socialista.

Assim, a política externa de Castelo Branco fundamentou-se nas formulações de geopolítica desenvolvidas por pensadores brasileiros após o fim da Segunda Guerra Mundial e no novo contexto de Guerra Fria, as quais foram incubadas especialmente na Escola Superior de Guerra (ESG). A percepção de segurança nacional, e também acerca do internacional, destes pensadores, em particular do General Golbery do Couto e Silva, foram basilares para a elaboração da Doutrina de Segurança Nacional, a qual enfatizava a defesa contra ameaças internas e externas relacionadas ao conflito ideológico Leste-Oeste. Esta visão compreendia que o Brasil era dependente das boas relações com o Ocidente para sua segurança, seu comércio e seu desenvolvimento econômico (Silva, 1967).

Complementarmente, dentro dessa visão, o Atlântico Sul correspondia a uma zona vulnerável à influência do bloco socialista, em particular a costa africana, o que deveria ser enfrentado por medidas de segurança coletiva sob a égide do Ocidente. Entendia-se que a política africana do Brasil requeria mudanças, uma vez que a proximidade brasileira com o

continente africano⁶ poderia deixar o país vulnerável à ideologia política soviética (Silva, 1967; Saraiva, 1996). Assim sendo, sob essa visão, o Brasil deveria concentrar seus esforços na segurança do Atlântico por meio da aproximação com outra nação que fazia parte do bastião ocidental na região, a África do Sul, empreendendo ações para preservar a ordem e os valores ocidentais anticomunistas nessa zona. O Atlântico Sul era, desse modo, peça chave para a segurança e ação externa do Brasil, dentro da concepção de combate à ameaça externa que o comunismo, e o Leste de maneira geral, representava (Silva, 1967; Saraiva, 1996).

O objetivo dessa estratégia e doutrina de segurança se justificava na tentativa de obter apoio norte-americano na forma de capitais, tecnologia e equipamentos militares, uma vez que o Brasil se empenhava em auxiliar os Estados Unidos no Atlântico Sul. Por meio disso, esperava-se fortalecer o poder nacional e aumentar a projeção do país sul-americano no cenário internacional, particularmente no bloco ocidental (Penha, 2011). Logo, a partir de 1964, ao invés de se aproximar dos novos países africanos da margem oriental do Atlântico Sul, o Brasil optou por compactuar com a política colonialista de Portugal e se aproximar da África do Sul, seu principal parceiro econômico na África Subsaariana, mesmo condenando oficialmente o regime de *apartheid*. A visão geopolítica brasileira enxergava nos territórios portugueses (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) a possibilidade de projeção e de criação de bases de operação para garantir a segurança do Atlântico (Penha 2011). Em síntese, a política externa e a dimensão geopolítica adotadas pelo governo de Castelo Branco ofuscaram a evolução da política africana em nascimento em favor do alinhamento ideológico com os Estados Unidos.

O segundo governo do regime militar brasileiro, do General Costa e Silva (1967-1969), teve um curto período de duração e conservou a linha geral do pensamento internacional brasileiro, mas se diferenciou de seu predecessor em alguns aspectos de política externa que lançariam as bases para o que viria a ser a “segunda onda” da política africana do Brasil, a qual constituiu uma retomada das relações brasileiras com os países africanos durante os anos 1970. Ainda assim, o Brasil mantinha sua posição de apoio a Portugal na África e a continuidade do discurso geopolítico anticomunista. Contudo, surgiam críticas ao liberalismo associado e tendências em direção ao nacionalismo desenvolvimentista em face da recessão econômica que alastrava o país desde o governo anterior. A diversificação de parcerias para incrementar as relações comerciais do Brasil passou a ser considerada, sendo

⁶ A região nordeste do Brasil projeta-se a leste, formando uma saliência no Atlântico Sul e, em combinação com a saliência ocidental da África, é perceptível a existência de um estreito que delimita a separação entre o norte e o sul do Oceano Atlântico. A linha deste estreito Dacar-Natal separa o Brasil da costa ocidental africana por 1600 quilômetros.

empreendidos esforços diplomáticos na África Subsaariana a fim de redimensionar a inserção econômica do Brasil no continente⁷.

Esse movimento aparece como resposta ao fim da lua de mel com os Estados Unidos, em um desengajamento gradual provocado pelas duas partes. O descontentamento com os pífios resultados das políticas econômicas liberais para o desenvolvimento brasileiro e o acúmulo da dívida externa fizeram com que os militares reconsiderassem as relações com os Estados Unidos, visto que o Brasil necessitava de bons resultados econômicos para legitimar seu regime político que vinha sofrendo pressões internas e externas (Ricupero, 2017). Dessa forma, ocasionou-se a suspensão da ajuda americana e priorizou-se a aceleração do crescimento econômico, refletindo os interesses do setor empresarial que compunha a indústria nacional em ascensão e carente de proteção.

Ao mesmo tempo, era notável “o desencanto dos americanos com o monstro saído dos laboratórios da conspiração que haviam estimulado” (Ricupero, 2017). O fortalecimento da linha dura na ditadura militar e a intensificação da repressão interna tornavam insustentável o apoio americano ao regime brasileiro, uma vez que esperava-se e exigia-se a restauração da democracia após resolver o problema imediato que o governo anterior representava aos interesses americanos. O Ato Institucional 5, de dezembro de 1968, aumentou os poderes repressivos do governo militar e acentuou o distanciamento das relações EUA-Brasil.

Logo, o governo Costa e Silva começou a reconhecer a importância de diversificar as relações internacionais, que incluía um interesse inicial em estabelecer melhores relações com países africanos, ainda que de forma limitada e cautelosa. Esse período viu o início de contatos diplomáticos que seriam mais plenamente desenvolvidos em governos subsequentes. De todo modo, o progresso foi bastante limitado em função da insistência no paradigma militar da disputa Leste-Oeste, que levou ao Brasil uma postura de contenção aos regimes hostis ao Ocidente, de apoio ao colonialismo português e de aproximação diplomática com a África do Sul sob regime de *apartheid*, percebida como um Estado pária internacionalmente (Visentini, 2016; Ricupero, 2017).

O governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) foi um dos mais repressivos da ditadura militar, com forte censura, perseguição política e tortura de opositores. Apesar disso, o Brasil vivia um período de grande crescimento econômico, o "Milagre Econômico", com expansão industrial e modernização da infraestrutura, o que foi instrumentalizado para

⁷ Saraiva (1996) menciona a fundação da Embaixada do Brasil em Abidjan, na Costa do Marfim, e o estabelecimento de relações diplomáticas com Uganda, Quênia e Tanzânia, bem como a nomeação de um embaixador etíope em Brasília.

legitimar seu governo tanto internamente quanto externamente. As políticas econômicas adotadas pelo governo de estímulo à demanda interna, expansão do crédito, substituição de importações e os incentivos e subsídios à indústria nacional foram responsáveis por essa retomada do crescimento e pelo fortalecimento industrial do Brasil (Ricupero, 2017). Assim, na passagem para a década de 1970, pôde-se perceber um Brasil em processo de modernização de suas indústrias, projetando-se como uma “potência industrial tropical” em emergência, capaz de exportar tecnologias para os países do Terceiro Mundo, os quais poderiam ter como exemplo o modelo de desenvolvimento operacionalizado em solo brasileiro (Ogwu, 1982).

Externamente, a política do Brasil continuava a ser influenciada pela Guerra Fria. No entanto, havia uma crescente percepção da necessidade de maior autonomia nas relações internacionais e de diversificação das parcerias econômicas e políticas, refletindo uma estratégia mais pragmática na política externa (Cervo; Bueno, 2011). O governo Médici começou a implementar uma política externa que, embora ainda alinhada aos Estados Unidos no plano ideológico, buscava uma maior autonomia e diversificação. Esta fase foi marcada por uma abordagem mais pragmática e menos ideológica, com o objetivo de expandir mercados para os produtos brasileiros e reduzir a dependência excessiva dos Estados Unidos, ampliando as relações com países europeus, asiáticos e africanos. Sob Médici, a política externa brasileira começou a mostrar maior interesse na África, muito impulsionado por interesses econômicos: a África oferecia novos mercados para os produtos industriais brasileiros e era vista como uma região rica em recursos naturais.

Percebeu-se que, durante o governo Médici, as relações com a periferia da economia-mundo começaram a ganhar mais ênfase na política externa brasileira, aparecendo finalmente de maneira mais clara as tendências da Cooperação Sul-Sul praticada pelo Brasil. Como visto anteriormente, este tipo de cooperação envolve trocas de tecnologias, conhecimento e recursos entre países em desenvolvimento, promovendo o desenvolvimento mútuo sem a intermediação das grandes potências.

A aproximação com a África foi uma parte significativa dessa estratégia brasileira. A viagem do então ministro das relações exteriores de Médici, Mário Gibson Barboza, acompanhado de intelectuais africanistas como Alberto da Costa e Silva, a vários países africanos ilustra muito bem o interesse diplomático brasileiro nos seus vizinhos do outro lado do Atlântico. Nos últimos meses de 1972, foram visitados nove países africanos – Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé (atual Benin), Zaire (atual República Democrática do Congo),

Camarões, Nigéria, Gabão e Senegal – configurando-se um gesto brasileiro de (re)abertura da política externa para a África (Barboza, 2020).

Para além do gesto, foram firmadas relações bilaterais que objetivavam estimular o fluxo de comércio, debater interesses comuns no Atlântico Sul e desenvolver a cooperação técnica e cultural entre Brasil e tais países africanos. Destacam-se, ainda, o início de alguns projetos de cooperação técnica em áreas como agricultura, educação e saúde, bem como a criação do Museu Afro-Brasileiro em Salvador e do Programa de Cooperação Cultural com a África, ambos estabelecidos após o regresso de Barboza ao Brasil (Visentini, 2016; Barboza, 2020).

Evidencia-se um projeto de reinserção do Brasil nas relações internacionais da década de 1970, o qual levou o Brasil de volta à África. De acordo com Saraiva (2012) e Soares de Lima (2005), a política externa brasileira do período estava vinculada ao projeto Nacional-desenvolvimentista, cuja expansão econômica, modernização e industrialização eram lideradas pelo Estado e impulsionadas pela estratégia internacional, combinando dois elementos importantes em seus objetivos: o desenvolvimento econômico e a autonomia política. Para mais, o Brasil do “Milagre Econômico” era reconhecido no sistema internacional como um interlocutor válido, uma vez que destacava-se como potência regional econômica, desenvolvia uma presença internacional multifacetada e participava com voz ativa em foros de negociação comercial e de segurança nas rodadas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e nas Nações Unidas, caracterizando-se, à época, como um *System-affecting State* (Soares de Lima, 2005).

O salto industrial brasileiro, somado a sua geografia, seus recursos naturais e sua demografia, qualificou a posição brasileira dentre os países da periferia sistêmica, despontando para uma classificação semiperiférica, que implica maior grau de desenvolvimento industrial e capacidades do Estado a nível internacional. Concomitantemente, a evolução industrial brasileira exigia o suprimento de petróleo, recurso essencial e escasso ao Brasil. Tal fato explica ainda mais a relevância da África para o Brasil, pois foi na Nigéria, no Gabão e, futuramente, em Angola que o governo brasileiro buscou o fornecimento do petróleo necessário à sua modernização capitalista pautada no modelo nacional de desenvolvimento acelerado. Em contrapartida, para equilibrar a balança de

pagamento com estes países⁸, o Brasil adotou intensa política de exportação, garantindo a dupla relevância da África para o desenvolvimento brasileiro (Saraiva, 2012).

O Brasil cada vez mais projetava a imagem de um poder tropical industrial e desenvolvia relações com a África Negra. Nesse contexto, ressurge um antigo impasse para a política brasileira: as relações com Portugal e a posição perante as reivindicações de independência das colônias portuguesas na África. Cabia ao Brasil a árdua tarefa de manejar em seu discurso diplomático um posicionamento que não inibisse a reconstrução dos laços políticos com os países independentes da África Subsaariana (Ogwu, 1982; Saraiva, 2012) e que simultaneamente não fosse prejudicial às relações do Brasil com o bloco ocidental. A fim de evitar atritos com Portugal, os EUA e as potências europeias, a diplomacia brasileira optou por:

separar o *Portugal metropolitano*, com quem se buscava o desenvolvimento de relações bilaterais, intercâmbios culturais e comerciais e a convenção sobre igualdade de direitos e deveres, do *Portugal colonialista*, com quem o Brasil deveria evitar envolvimento político, militar ou comercial, e a quem se deveria negar o apoio à tese de ficção jurídica das Províncias Ultramarinas” (Visentini, 2016, p. 37, grifos do autor).

Tal posição expressa a complexidade da estratégia brasileira de inserção internacional, pautada por objetivos múltiplos, e de certa forma contraditórios, caracterizando um movimento pendular na sua política de alianças entre o Norte e o Sul, respectivamente os países do Primeiro e do Terceiro Mundo (Soares de Lima, 1982). Por conseguinte, o Brasil tenta ocupar um nicho especial da política internacional, buscando representar uma ponte entre o Norte e o Sul. Notadamente, há claros estímulos econômicos para o Brasil exercer essa função, uma vez que o país tem destacado potencial industrial em meio aos países de regiões periféricas, nos quais os mercados próximos da América Latina e África Meridional justificam a aproximação brasileira, bem como as restrições aos produtos manufaturados impostas pelo Primeiro Mundo. D’adesky (1980) tece comentários pertinentes a este respeito:

É útil ressaltar ainda, para uma melhor apreciação da presença brasileira na África, a penetração realizada por sua engenharia, em diversas áreas. Esta penetração repousa em parte no fato de o Brasil, além de ser um país em desenvolvimento, possuir em certos setores uma tecnologia tropicalizada – dita intermediária, por oposição à tecnologia sofisticada do Norte – e que pode se adaptar às condições climáticas africanas, muito semelhantes às do Brasil (D’adesky, 1980, p. 11).

⁸ Segundo Saraiva (2012), a África participava do balanço comercial brasileiro em 1970 com cerca de 2% do total das exportações brasileiras e 3% do total das importações. Em 1974, as exportações com o continente cresceram para 5,5% e as importações foram a 5,4%. Enquanto que, em meados de 1980, esses números correspondiam a cerca de 10%. É notório o crescimento da participação da África para o comércio brasileiro.

Todavia, deve-se considerar, para além dos estímulos econômicos, o forte componente político presente no incremento das parcerias com o Terceiro Mundo, pois “o estabelecimento de relações mais estreitas e duradouras com os países latino-americanos e africanos tende a fortalecer, no longo prazo, o poder de negociação do Brasil frente aos países centrais” (Soares de Lima, 1982, p. 241). Portanto, o interesse brasileiro de aproximação com a África era pautado, concomitantemente, por razões comerciais e políticas, subordinado à estratégia de inserção internacional do Brasil, a qual visava o aumento de sua capacidade de influência em assuntos globais e a atenuação da situação de vulnerabilidade causada pela dependência de fatores externos (Penha, 2011; Soares de Lima, 1982).

Associado aos fatores externos, destaca-se o protecionismo dos países centrais e a diminuição dos investimentos externos na década de 1970, por conta principalmente do primeiro choque do petróleo de 1973, quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevou os preços do barril de petróleo como consequência dos conflitos árabe-israelenses no Oriente Médio. Os impactos dos fatores internacionais no Brasil projetaram novas percepções securitárias e do papel do entorno geográfico para a segurança brasileira. Nesse sentido, o Atlântico Sul não deveria ser apenas um palco da luta ideológica anticomunista, como fora percebido na presidência de Castelo Branco, mas deveria ser também um espaço estratégico para o desenvolvimento nacional brasileiro, em favor de suas indústrias e seus mercados. A intensificação da política africana era via fundamental desse pensamento, pois remediava a vulnerabilidade energética decorrente da dependência do petróleo e permitia a expansão dos mercados brasileiros. Logo, Saraiva (1996) e Penha (2011) destacam a subordinação do componente de segurança ao desenvolvimento nacional na estratégia de política externa brasileira.

Um claro indício dessa reorientação estratégica pode ser observado nas redefinições da posição oficial brasileira para a África Portuguesa, as quais ocorreram de maneira gradual entre os anos de 1972 a 1974. Do apoio incondicional ao colonialismo português no início da década de 1970, à ambiguidade durante boa parte do governo Medici e, por fim, à inflexão brasileira em favor da África Portuguesa em 1974, já no começo do governo de Ernesto Geisel (1974-1979), especialmente a partir da Revolução dos Cravos em Portugal (Saraiva, 2012).

3.3. GEISEL E OS ANOS DOURADOS DA POLÍTICA AFRICANA: o estabelecimento da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira

A Revolução dos Cravos, datada de abril de 1974, foi um levante de contornos populares e esquerdistas que pôs fim ao regime salazarista em Portugal, de cunho ditatorial e pró-americano. A queda do salazarismo sustentou-se na estagnação portuguesa e no desgaste causado pelas guerras contra os movimentos de libertação nacional nas colônias portuguesas, conflitos que ocorriam desde a década de 1960 em Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde. Aproveitando-se da instabilidade interna causada pela revolução e da inviabilidade e do desinteresse de Portugal em manter as custosas colônias africanas, os movimentos de libertação da África Portuguesa, de cunho marxista, conduziram suas nações à independência nos anos de 1974 e 1975 (Visentini, 2012).

Em julho de 1974 o Brasil reconhece a independência da Guiné-Bissau sob a liderança do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) (proclamadas ainda no ano anterior e reconhecidas somente em setembro de 1974 por Portugal). No ano seguinte, o Brasil reconheceu Cabo Verde e também tornou-se o primeiro Estado a reconhecer o governo do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), liderado por Agostinho Neto, no dia exato em que Angola negociou sua independência com Portugal, em 11 de novembro de 1975. Aliás, o Brasil já realizara encontros tanto com o MPLA de Agostinho Neto, quanto com a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), liderada por Samora Machel, nos anos anteriores às independências de Angola e Moçambique. Tem-se registro que Ítalo Zappa, chefe do Departamento de África, Ásia e Oceania do Itamaraty e futuro embaixador brasileiro em Moçambique, esteve em visita ao continente africano para encontrar-se com as lideranças do MPLA e da FRELIMO em novembro e dezembro de 1974 (Pinheiro, 2007).

Dessa maneira, o governo de Geisel teve que se envolver rapidamente nas questões africanas e tomou posição favorável à aproximação com a África Lusófona, pautando-se em um interesse genuinamente brasileiro de desenvolvimento retomado nos governos anteriores. Esse posicionamento reverberou internacionalmente nos demais países africanos, os quais defendiam a luta anticolonialista de seus semelhantes, bem como no teatro internacional amplo da Guerra Fria, em um período marcado pela ascensão política do Terceiro Mundo, como também pelas revoluções na periferia do sistema. Ressalta-se que a iminente queda do

“bastião branco”⁹ representou grave preocupação estratégica para o bloco ocidental, que observava a eclosão e o sucesso de revoluções marxistas na região, consolidando no poder regimes antagônicos ao Ocidente e permissíveis à presença soviética em territórios anteriormente alinhados a si.

A reação do Ocidente aos regimes marxistas que se instalavam na África Lusófona veio com o apoio americano, de forma velada, a grupos internos de oposição, o que desencadeou violentas guerras internas em Angola e Moçambique, que geraram instabilidade às jovens nações logo após suas independências e só seriam resolvidas anos depois. Além disso, a reação americana desencadeou também a participação de Estados do bloco socialista, que vieram em socorro dos regimes do MPLA e da FRELIMO. A participação de Cuba no conflito angolano é vista como fundamental para o sucesso do MPLA em fazer frente às forças opositoras (Schmidt, 2013).

A República da África do Sul também se viu obrigada a intervir nos conflitos de seus vizinhos, pois a queda dos regimes coloniais e a instalação de governos hostis representavam grave fonte de insegurança a seu próprio regime. Mesmo que o regime racista da África do Sul continuasse no poder e na esfera do Ocidente até a década de 1990, ele sofria fortes pressões regionais de seus vizinhos desde a independência de Angola e Moçambique, da mesma forma que o regime de *apartheid* era cada vez mais pressionado politicamente e condenado internacionalmente pela segregação racial.

Para o Brasil, os acontecimentos em curso na África Austral, mais precisamente o isolamento internacional da África do Sul e a descolonização da África Portuguesa, reproduziram o aprofundamento da política africana sob a liderança de Geisel e de seu chanceler, Azeredo da Silveira. Como mencionado anteriormente, o Brasil reconheceu imediatamente os governos de Angola e Moçambique, enquanto passou a condenar firmemente os regimes da África do Sul e da Rodésia do Sul. De acordo com Penha (2011), o reconhecimento dos governos marxistas e o distanciamento da África do Sul, apesar de terem causado reações contrárias internamente, simbolizaram o fim definitivo da concepção de fronteira ideológica que norteava a política externa brasileira do regime militar para o Atlântico Sul e para a África, marcando uma nova fase da política internacional do Brasil.

⁹ Termo utilizado para denominar os regimes segregacionistas da União Africana e da Rodésia do Sul (atual Zimbábue) em conjunto com os territórios ainda sob o domínio colonial de Portugal na África Austral (Angola e Moçambique), denotando uma divisão entre a África descolonizada e a África dominada por populações brancas originalmente exógenas ao continente. Os territórios do bastião branco alinhavam-se ao bloco ocidental e, por conta disso, compunham uma região estratégica para o Ocidente entre os oceanos Índico e Atlântico Sul.

Efetivamente, o governo de Ernesto Geisel no Brasil pode ser associado a uma política externa conhecida como "pragmatismo ecumênico e responsável". Esta política teve suas origens em orientações de política externa e posicionamentos incubadas ainda nos governos anteriores e atingiu seu amadurecimento a partir de 1975, marcando uma mudança significativa em relação às práticas anteriores, buscando diversificar as relações internacionais do Brasil e fortalecer a sua autonomia em uma conjuntura global definida pela distensão da Guerra Fria.

Tal conjuntura refletia um mundo bastante diferente daquele após a Segunda Guerra Mundial. A União Soviética havia alcançado condição de paridade estratégica com os Estados Unidos, enquanto que, secundariamente, surgiam outras forças no sistema internacional, correspondentes à China, Reino Unido, França, Alemanha e Japão, as quais vinham diminuindo a distância econômica relativa em comparação com as duas superpotências. Ademais, as crises econômicas provocadas pela aumento dos preços do petróleo, e pela escassez do produto para os centros desenvolvidos, tiveram severos impactos ao Terceiro Mundo, uma vez que alavancou a posição dos países exportadores de petróleo e prejudicou aqueles que dependiam da sua importação para o desenvolvimento, como era o caso do Brasil. Penha (2011) demonstra a complexidade da conjuntura internacional da época para o posicionamento do Brasil:

A conjuntura internacional sob a qual Geisel iria empreender a nova política de potência estava assim entrecortada por dinâmicas que tornavam mais complexo o posicionamento de um país como o Brasil – dependente do petróleo, tornado escasso por contingências geopolíticas; situado na esfera de influência imediata da superpotência norte-americana; alçado à condição de potência emergente num mundo que tendia para a multipolarização; e necessitado de dar continuidade a seu desenvolvimento, num quadro em que se desenhava uma crise monetária de dimensões mundiais. Diante deste panorama instável, o militar optou pelo desenvolvimento da política de potência em termos de afirmação plena da autonomia nacional. Na percepção do governo, se o quadro mundial, no início de 1974, apresentava obstáculos à potencialização dos interesses do Estado brasileiro, que não se verificavam no período anterior, proporcionava também novas possibilidades que só se materializaram com a recente consolidação da multipolaridade. Assim, a relativização da hegemonia norte-americana permitia ao Brasil a implementação de dupla linha de expansão dos interesses externos brasileiros movidos pelos fins do nacional-desenvolvimentismo e pelos meios pragmáticos que passou a caracterizar esta política (Penha 2011, posição 2931).

A ordem internacional do período manifesta a concretização de uma agenda da periferia, fomentada desde Bandung. A este respeito, a Conferência de Buenos Aires de 1978 estabelece a organização e a institucionalização da Cooperação Sul-Sul em seu documento anexo, o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). De maneira conjunta, os 138 países

participantes da conferência elaboraram os conceitos desta modalidade de Cooperação, baseando-se nas noções de reciprocidade, horizontalidade e do intercâmbio de conhecimentos em áreas diversas, “colocando em destaque a ideia de que a prática social de um país pode ser replicada em outros países e gerar desenvolvimento” (Pereira; Medeiros, 2015, p. 133).

Ayllón Pino (2014) destaca que os resultados do PABA promoveram a autossuficiência dos países do Terceiro Mundo, provando-se capazes de analisar, identificar e resolver seus próprios problemas. Ademais, a institucionalização da CSS ocorreu também no âmbito da ONU, quando o Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul (*High-level Committee on South-South Cooperation*), órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, passa a implementar as resoluções acordadas no PABA a fim de fortalecer a temática da cooperação técnica para o desenvolvimento dentro das Nações Unidas, bem como coordenar e promover operações de CSS entre os países da periferia (Ayllón Pino, 2014; UN, 2024).

A conjuntura internacional favoreceu a PEB do governo Geisel, cujo termo "pragmatismo ecumênico e responsável" foi cunhado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, e reflete uma abordagem diplomática que combinava flexibilidade pragmática – imputando uma atitude realista da diplomacia brasileira, menos orientada por motivações ideológicas de segurança – com o enfoque “responsável”, que direcionava ao público interno uma visão moderada, que não abandonaria os conceitos preexistentes de maneira abrupta, fazendo com que a segurança permanecesse como um dos princípios do governo (Leite, 2011). O pragmatismo abriu espaço para a participação do Brasil na dimensão internacional terceiro mundista, por meio dos diálogos Norte-Sul e da Cooperação Sul-Sul em evidência, sem abandonar completamente os entendimentos Leste-Oeste e os compromissos com o mundo ocidental. Em vista disso, tal pragmatismo era "ecumênico" porque não se limitava a alianças ideológicas ou regionais, buscando parcerias diversificadas com países de diferentes sistemas políticos e econômicos. Ao mesmo tempo, o termo "responsável" visava manter um equilíbrio entre a busca por novas parcerias e a manutenção de compromissos tradicionais, evitando confrontos desnecessários com grandes potências como os Estados Unidos.

Nessa linha, a ampliação do mercado para as exportações brasileiras e para o acesso às matérias primas essenciais à indústria visava reduzir o grau de dependência do Brasil em relação às potências industrializadas, especialmente em um momento em que estas caminhavam para a recessão econômica e adotavam políticas protecionistas. Assim, segundo Leite (2011), o Brasil conduz uma substituição do conceito de interdependência adotado no

início do regime militar, que reconhecia a divisão internacional de funções entre os países do bloco ocidental para garantir a segurança de seus membros, e passa a adorar, em Geisel, uma percepção econômica acerca do termo, a qual compreendia a vulnerabilidade econômica do Brasil ao privilegiar as relações com os países centrais e, por isso, a diversificação econômica e as relações com demais países do Terceiro Mundo adquiriu prioridade.

Dessa forma, o Brasil passou a adotar mais veementemente um discurso terceiro mundista e o presidente Geisel chegou inclusive a identificar o país como uma nação do Terceiro Mundo, mas continuou a recusar a adesão do país ao Movimento dos Países Não Alinhados. Na África, incrementou a cooperação na modalidade Sul-Sul, firmando novos acordos de cooperação técnica – com a participação de grandes empresas brasileiras dos ramos petrolífero, minerador e da construção civil (tais como Petrobras, Vale do Rio Doce, Mendes Jr. e Odebrecht) – e aumentando as parcerias comerciais, principalmente com os novos Estados lusófonos e com países exportadores de petróleo, como a Nigéria, o Gabão e a Argélia, além de manter parcerias com os Estados do Norte da África, como Egito, Marrocos, Líbia e Tunísia, com os quais o Brasil já se relacionava comercialmente. Enquanto isso, a África do Sul perdia seu posto de grande parceira comercial do Brasil (Visentini, 2016). Os números brutos das exportações e importações brasileiras em relação a África, entre os anos 1972 e 1981, cresceram respectivamente de 90,4 milhões para 1,96 bilhão de dólares, e 152,9 milhões para 1,98 bilhão (Cervo; Bueno, 2011).

Dentre os novos parceiros do Brasil na África, a Nigéria ocupou a primeira posição. Neste país, não só o volume das trocas comerciais com o Brasil foi elevado, como também a participação de empresas brasileiras prestadoras de serviços na área da construção civil foi considerável – por exemplo, houve a construção de estradas pela construtora Mendes Jr. e a ampliação da rede telefônica nigeriana pelas empresas Protec e Sobratel, bem como a fiscalização e inspeção de equipamentos por parte da Hidroservice e da Promon Engenharia S.A. (Leite, 2011). Leite (2011) comenta sobre a relevância do intercâmbio comercial entre Brasil e Nigéria para o período em questão:

A Nigéria era o principal parceiro comercial brasileiro. Na segunda metade da década de 1970, e no início da de 1980, o Brasil tornou-se o maior fornecedor da Nigéria de produtos como carros, roupas, produtos de construção, derivados de celulose, petróleo refinado, ares-condicionados, alimentos e outros itens considerados “tropicalizados” e adaptados às condições tecnológicas e de consumo. O Brasil, por sua vez, figurava como o maior comprador de petróleo da Nigéria, em todo o Sul (Leite, 2011, p. 146).

Não obstante o considerável incremento do comércio entre Brasil e Estados africanos, este ainda representava um percentual baixo dentro da balança comercial brasileira, não

chegando em 8% durante a década de 1970. Para isso, são apontados dois grandes obstáculos. O primeiro diz respeito às baixas capacidades produtivas africanas, que limitavam a oferta de produtos de interesse ao Brasil, com exceção do petróleo, ao mesmo tempo que limitavam o poder de compra e as linhas de crédito dessas nações africanas para adquirir a tecnologia industrial “tropicalizada” que o Brasil tinha a oferecer (Leite, 2011; Saraiva, 2012).

O segundo obstáculo, e consideravelmente mais crítico, vinha a ser as relações comerciais privilegiadas que a maioria dos Estados africanos, decorrentes do período colonial e agora sob a face do neocolonialismo, ainda possuíam para com as potências europeias, as quais garantiam à Europa os melhores preços de produtos agrícolas bem como um mercado para suas manufaturas (Saraiva, 2012). Firmada em 1975 entre a Comunidade Econômica Europeia e países da África, do Caribe e do Pacífico, a Convenção de Lomé estabeleceu estes acordos preferenciais de comércio, os quais dispunham de linhas de frete regulares (Leite, 2011). De acordo com Saraiva (2012, p. 48), “[a] maior consequência da tradicional aliança dos produtos africanos com os mercados europeus vinha do fato de que a estrutura de transportes, fretes, financiamento, etc., estava toda voltada para a Europa.”

A fim de contornar esses obstáculos, o Brasil procurou nichos onde poderia atuar para aproximar-se dos países africanos. O instrumento principal da PEB veio a ser a Cooperação Sul-Sul, por meio de ações de cooperação técnica, fazendo parte do projeto de diversificação de parcerias com fins econômicos e baseado na visão geopolítica de que o Atlântico Sul é estratégico para o desenvolvimento do Brasil. A principal finalidade da cooperação técnica era a partilha de experiências de sucesso em políticas públicas de desenvolvimento em setores diversos, tais como educação, saúde, agricultura, telecomunicações, infraestrutura, entre outros (Milani, 2018; Leite, 2011).

Dessa maneira, mesmo países que ofereciam um potencial econômico limitado ao Brasil, permitiriam a presença diplomática brasileira no continente africano, contribuindo para o fortalecimento de uma diplomacia de prestígio (Leite, 2011). Concomitantemente, a CSS moldava uma inserção brasileira no continente africano de maneira diferente das antigas potências coloniais, pois fomentava o caráter complementar das trocas, a horizontalidade e a construção de afinidades entre os países cooperantes (Rizzi, 2014).

Complementarmente, havia uma forte demanda dos países africanos por projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento, particularmente nos recém independentes Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) (Rizzi, 2014; Milani; Conceição; M’Bunde, 2016). Saraiva (1996) argumenta que o posicionamento brasileiro de reconhecimento imediato após as independências da África Portuguesa resultou na estruturação de uma

relação privilegiada com os PALOP até os dias atuais, levando em consideração o histórico conjunto de relações entre o Brasil e os PALOP.

Tal fato é evidenciado nos pedidos e no acolhimento do Brasil das demandas de cooperação técnica originárias dos PALOP. Leite (2011) observa que, em 1977, o Brasil recebeu delegações de Angola, Cabo Verde, Moçambique e Guiné-Bissau para discutir sobre acordos de cooperação. Assim, abriram-se vagas para estudantes africanos em universidades brasileiras através dos Programas de Estudo-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (respectivamente PEC-G e PEC-PG), bem como iniciaram-se outros programas bilaterais para a prestação de cooperação técnica de partilha de conhecimento brasileiro para os PALOP (Milani; Conceição; M'Bunde, 2016). Milani (2018) cita algumas agências brasileiras que operaram programas de cooperação na África durante a década de 1970:

As principais agências nacionais mobilizadas para a prestação de CTPD [cooperação técnica para o desenvolvimento] em programas bilaterais nos anos 1970 eram a Embrapa, a Fiocruz, o Senai, o Sebrae, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. A adoção dessa estratégia buscava difundir a imagem do País, facilitar a articulação conjunta dos países do Terceiro Mundo nos foros internacionais, além de promover as exportações nacionais e abrir o mercado para as empresas brasileiras (Milani, 2018).

Observa-se o destaque dado às relações com a África na década de 1970, sendo esta uma área de interesse econômico e estratégico. Como aponta Saraiva (1996), o Atlântico Sul tornava-se cada vez mais mediterrâneo, formando um espaço de trocas constantes, onde o intercâmbio de diplomatas e empresários aproximavam a África Atlântica do Brasil. Em 1976, por exemplo, foram abertas 6 embaixadas em países africanos, em Angola, Alto Volta (atual Burkina Faso), Guiné Equatorial, Lesoto, Moçambique e São Tomé e Príncipe (Visentini, 2016).

Geopoliticamente, o Atlântico era vital para a segurança econômica do Brasil e para o desenvolvimento capitalista do país, associado a sua vulnerabilidade energética. Afinal, mais de 90% do comércio brasileiro era, e ainda é, realizado por via marítima. Adicionalmente, a exploração dos recursos oceânicos próximos, tais como as reservas de pesca e de petróleo, era de total interesse ao Brasil. Tal importância dada a este espaço estratégico conferiu destaque para a África na agenda internacional brasileira desde o final dos anos 1960 e atingiu seu ápice em meados dos anos de 1970, caracterizando-os como “anos dourados da política africana” (Saraiva, 1996, pp. 128-144).

Nas palavras de Ricupero (2017) acerca da política externa do Brasil da época, “[a] diplomacia de Geisel-Silveira resgatou o legado conceitual da Política Externa Independente, atualizou e expandiu tal herança, graças ao tempo mais longo e às condições internas

favoráveis de que dispôs, e conseguiu traduzir em atos e realizações muitos desses pressupostos conceituais” (Ricupero, 2017, p. 498).

3.4. CONTINUIDADE NA CRISE: a política africana na transição para a democracia

Na sequência de Geisel, João Batista Figueiredo (1979-1985) assumiu a presidência do Brasil em 1979, sendo o quinto, e último, governante militar do regime que perdurou desde 1964. Apesar de sua política externa ter sido uma continuação do que fora apresentado pelos últimos governos, a administração de Figueiredo teve que enfrentar uma conjuntura internacional completamente diferente daquela de boa parte dos anos 1970, deveras adversa às pretensões políticas e econômicas estabelecidas pelo projeto Nacional-desenvolvimentista dos anos anteriores. A década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” não só para o Brasil, mas também para a África.

A crise no Terceiro Mundo do final da década de 1970, e que se alastrou pelas décadas seguintes, tem suas origens na crise mundial do capitalismo, que atingiu primeiramente as economias industriais do centro da economia-mundo, ocasionada pelo fim da paridade do padrão dólar-ouro de Bretton Woods e pelos choques do petróleo de 1973 a 1979. Essa primeira crise está relacionada ao declínio da hegemonia dos Estados Unidos e sua perda de legitimidade de liderança internacional.

Acumulando fracassos, como a derrota na Guerra do Vietnã, sujeito a pressões competitivas de outras potências (leva-se em conta o ressurgimento do Japão e da Europa, em particular da Alemanha, como poderes econômicos e industriais, e o status de paridade estratégica alcançado pela União Soviética) e vendo as revoluções em eclosão pelo Terceiro Mundo¹⁰, os EUA, conseqüentemente, conduzem mudanças drásticas em sua política internacional de maneira reativa a estes acontecimentos, característica de uma potência hegemônica em declínio (Davis, 1985). Em termos militares, Arrighi (2006) argumenta que os EUA, além de lançar uma nova escalada da corrida armamentista com a União Soviética, passaram a evitar confrontos similares ao do Vietnã, substituindo-os por intervenções no formato de guerras por procuração, como nos casos de Nicarágua, Angola e Afeganistão, bem como por “confrontos meramente simbólicos com inimigos insignificantes (como em Granada

¹⁰ Zona de maior vulnerabilidade do ocidente, onde o capitalismo periférico e subordinado produz amplas contradições e problemas sociais, frutos do subdesenvolvimento, o Terceiro Mundo é o principal palco da Guerra Fria desde a década de 1950 e está suscetível a um processo de “revolução permanente” que surge do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo global (Davies, 1982; Halliday, 1999).

e no Panamá) ou bombardeios aéreos, nos quais a alta tecnologia de sua máquina de guerra lhe dava vantagem absoluta (como na Líbia)” (Arrighi, 2006, p. 46).

Porém, mais relevante foram as políticas econômicas com as quais os Estados Unidos passaram a recorrer, uma vez que o dólar americano, moeda de referência para o comércio internacional, agora estava sujeita à flutuações de oferta e demanda desde que sua paridade com o ouro foi rompida em 1971 e poderia ser manipulada pelas políticas do Banco Central Americano. Dessa forma, os EUA implementaram drástica contração de sua moeda, aumentaram os juros, reduziram impostos para os mais ricos e concederam liberdade de ação quase irrestrita para a iniciativa capitalista (Arrighi, 2006). Agora sob grande déficit comercial, essas políticas garantiram o influxo de capital para os Estados Unidos:

Com essa bateria de políticas, o governo dos Estados Unidos começou a competir agressivamente pelo capital mundial para financiar o déficit comercial e de transações correntes cada vez maior de sua própria balança de pagamentos, provocando assim um aumento pronunciado dos juros reais em todo o mundo e uma grande inversão do sentido do fluxo global de capitais. [...] Assim, os Estados Unidos, que nas décadas de 1950 e 1960 tinham sido a principal fonte mundial de liquidez e investimento direto, tornaram-se, nos anos 1980, a maior nação devedora do mundo e, de longe, o maior receptor de capital estrangeiro (Arrighi, 2006, p. 47).

Para o Terceiro Mundo, essa reestruturação da economia capitalista mundial resultou em crise econômica intensa. As economias africanas estavam integradas de maneira subordinada ao capital central e dependiam do fluxo de investimentos desse capital para promover seu desenvolvimento. Com o aumento dos juros e a inversão do fluxo de capital internacional, a dívida externa dos países africanos atingiu valores estarrecedores e o capital utilizado para o seu desenvolvimento foi cortado. Além disso, outro fenômeno que ocorreu paralelamente nos anos 1980, e que contribuiu para aprofundar a crise no Terceiro Mundo, foi o amadurecimento da Revolução Científico-Tecnológica, a qual desenvolveu os campos da eletrônica, robótica, informática e telecomunicação. Relacionado a isso, o crescente emprego de materiais sintéticos e as novas demandas de produção ocasionaram a deterioração dos preços de produtos primários (Schmidt, 2013; Visentini; Ribeiro; Pereira, 2022).

Em resposta à crise, e devido à incapacidade de reação dos países africanos, mostrou-se necessário recorrer às instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para a concessão de auxílio financeiro (Cardoso, 2020). Todavia, tal auxílio só poderia ser efetivado sob certas condições: as economias africanas deveriam adotar ajustes econômicos que abraçassem o receituário econômico liberal. Adicionalmente, a dívida externa africana também só seria renegociada em

caso de adoção de tais políticas liberalizantes, no que ficou conhecido como o Consenso de Washington.

Dentre as políticas econômicas a serem adotadas, menciona-se a redução das tarifas alfandegárias, a desvalorização da moeda nacional, cortes nos gastos públicos e nos subsídios estatais, reforma da agricultura e a privatização de empresas estatais (Visentini; Ribeiro; Pereira, 2022). Visentini, Ribeiro e Pereira (2022) observam que quarenta países africanos adotaram os programas de ajustes econômico, o que Arrighi (2006) considera como o fim dos regimes desenvolvimentistas na África e a adaptação das economias africanas às novas condições de acumulação em escala mundial, pautadas pelo direcionamento do fluxo de capitais para os Estados Unidos.

O regime favorável ao desenvolvimento dos trinta anos anteriores estava oficialmente extinto, e os países do Terceiro Mundo foram convidados a obedecer às regras de um jogo bem diferente – ou seja, abrir sua economia nacional ao vento gelado da competição intensificada no mercado mundial e a competir entre si e com os países do Primeiro Mundo para criar, dentro de sua jurisdição, a maior liberdade possível de movimento e ação para a iniciativa capitalista (Arrighi, 2006, p. 48).

Portanto, o que restava dos projetos de desenvolvimento nacional autônomo na África foi substituído pela subordinação cada vez maior ao mercado internacional e ao capitalismo liberal. Os Estados africanos, frágeis à competição internacional, com baixa capacidade produtiva e amplamente endividados foram tomados pela crise econômica (Schmidt, 2013). Ao mesmo tempo, a liberalização política, as medidas de austeridade e a privatização e desregulamentação, longe de oferecer uma saída à crise, não só provocaram o colapso das estruturas sociais dos Estados africanos, como também intensificaram a desigualdade social, o desemprego, a pobreza e a fome no continente (Clapham, 1996; Schmidt, 2013; Cardoso, 2020). Logo, a conjuntura africana dos anos 1980 foi de crise catastrófica que gerou enorme instabilidade política, resultando em guerras, conflitos civis com intervenção interna (guerras *proxy*), golpes de Estado (frequentemente patrocinados por potências extrarregionais) e numa percepção extremamente negativa do continente africano que perdura até os tempos atuais (Clapham, 1996; Cardoso, 2020).

Do outro lado do Atlântico, o presidente Figueiredo assume o governo em meio a novo choque do petróleo causado pela Revolução Iraniana de 1979 e, no início da década de 1980, o Brasil é impactado pela crise financeira mundial, cujas mudanças da economia internacional causaram uma fuga maciça de capitais estrangeiros e elevaram a dívida externa a níveis muito altos, não só no Brasil, mas também pelo restante da América Latina (Visentini, 2016; Doratioto; Vidigal, 2021). Assim como na África, os anos 1980 também

ficaram conhecidos como a “década perdida” para o Brasil.

Cabe ressaltar que, mesmo diante da crise, o modelo econômico de desenvolvimento, que sustentou os regimes anteriores, não foi alterado durante o governo Figueiredo e a política externa também manteve seu sentido pragmático (Saraiva, 1996). As mudanças mais significativas deste governo ocorreram no plano interno, momento em que a sociedade brasileira testemunhou a transição lenta e gradual para o Estado democrático (Ricupero, 2017; Saraiva, 1996). Os resultados econômicos, que outrora foram capazes de sustentar o regime ditatorial dos militares, agora contribuía para a sua deslegitimação. Ricupero (2017) destaca os níveis vertiginosos da inflação no Brasil, que entre 1980 e 1983 tiveram média de 100% e nos dois últimos anos do governo (1984 e 1985) a inflação subia a mais de 200%.

Em contrapartida, no plano externo, mesmo neste período extremamente conturbado para ambos os lados do Atlântico, “a política africana do Brasil não sentiu as consequências imediatas das dificuldades que se somavam em ambos os contextos. Apesar de seu caráter realista e redução da euforia, o Brasil tentou continuar sua inflexão para a África” (Saraiva, 1996, p. 187). Inclusive, Penha (2011) argumenta que a continuação da cooperação com a África foi estimulada pelos problemas do sistema financeiro internacional, pois a manutenção da balança comercial superavitária do Brasil deveria ser mantida para ser possível lidar com os déficits. Assim, o período da política africana do Brasil caracterizou-se pela continuidade e pela consolidação de vínculos econômicos e políticos (Cervo; Bueno, 2011 p. 480), com grande destaque dado aos PALOP (Visentini, 2016).

As visitas oficiais de representantes brasileiros à África, bem como de africanos ao Brasil, foram numerosas. Em junho de 1980, o chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro visitou Angola, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue (este último havia há pouco tempo derrubado o governo de minoria branca que controlava o país, sendo substituído por um governo de maioria negra, representante de sua população majoritária). Essa visita foi bastante simbólica, pois contemplou os países que formavam a linha de frente contra o governo sul-africano de *apartheid*, o que mostrou claro sinal político a respeito das intenções brasileiras de cooperação com países africanos, de maneira contrária ao colonialismo europeu e ao regime sul-africano (Saraiva, 1996). Além disso, o país sul-americano impôs sanções comerciais, culturais, artísticas e desportivas à África do Sul, em resposta às intervenções sul-africanas em territórios vizinhos e ao próprio regime de segregação racial (Cervo; Bueno, 2011). Segundo Saraiva (1996):

As visitas de Saraiva Guerreiro a cinco países da Linha de Frente revestiu-se de importância política maior. A visita a Angola foi a mais contundente. O comunicado

conjunto Brasil-Angola chegou a condenar energicamente os atos ‘inadmissíveis de agressão’ da África do Sul contra a soberania e integridade territorial de Angola. As declarações de Saraiva Guerreiro, em repúdio aos massacres contra as populações civis, mostraram aos angolanos a firmeza da relação privilegiada Brasil-Angola (Saraiva, 1996; p. 190).

Em 1983, o próprio presidente Figueiredo realizou histórica visita em solo africano, a primeira de um chefe de Estado do Brasil, a qual contemplou Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia. A visita a quatro países da África Ocidental, dois deles lusófonos, também foi dotada de grande simbolismo: visitou seu maior parceiro comercial no continente, a Nigéria; a visita aos dois pequenos PALOP demonstrou o reconhecimento explícito da independência da África Portuguesa e à cooperação em progresso; e, ao Senegal, pois fora o primeiro chefe de Estado africano a visitar o Brasil, bem como era também importante parceiro comercial e país francófono com influência regional (Saraiva, 1996).

O contato com estes países pode ser considerado de grande relevância para a ideia brasileira de reforçar os laços Sul-Sul, com base no pragmatismo e no universalismo das relações internacionais brasileiras e no pensamento estratégico brasileiro para a segurança do Atlântico Sul. A aproximação com os países da África Ocidental, de acordo com Penha (2011), permitiu ao governo brasileiro, em conjunto com a Nigéria e outros países africanos da costa atlântica, “a postular um novo quadro das relações internacionais no Atlântico Sul, em oposição à perspectiva de militarização desencadeada pelos Estados Unidos e apoiada pela Argentina e África do Sul” (Penha, 2011, posição 3067).

A África do Sul tentava atrair, desde a década de 1970, o Brasil, a Argentina e o Chile para firmar um acordo militar voltado para a defesa do Atlântico Sul, propondo a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)¹¹, espelhada à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e apoiada pelos Estado Unidos, numa tentativa de perpassar o isolamento internacional no qual o país africano estava submetido e promover a defesa da região contra o comunismo e a atuação soviética (Penna Filho, 2008; Kornegay, 2013).

O Brasil sempre optou pelo distanciamento da proposta sul-africana, pois investira grandes esforços diplomáticos nas relações com os demais países africanos, os quais eram contrários à formação da OTAS e a enxergavam como possível fonte de insegurança e instabilidade para o continente africano (Pereira, 2013; 2016; Saraiva, 1996). Além disso, a política externa terceiro mundista, conduzida pelo Itamaraty, percebia que a OTAS representava uma porta para a interferência de potências regionais nos assuntos da costa

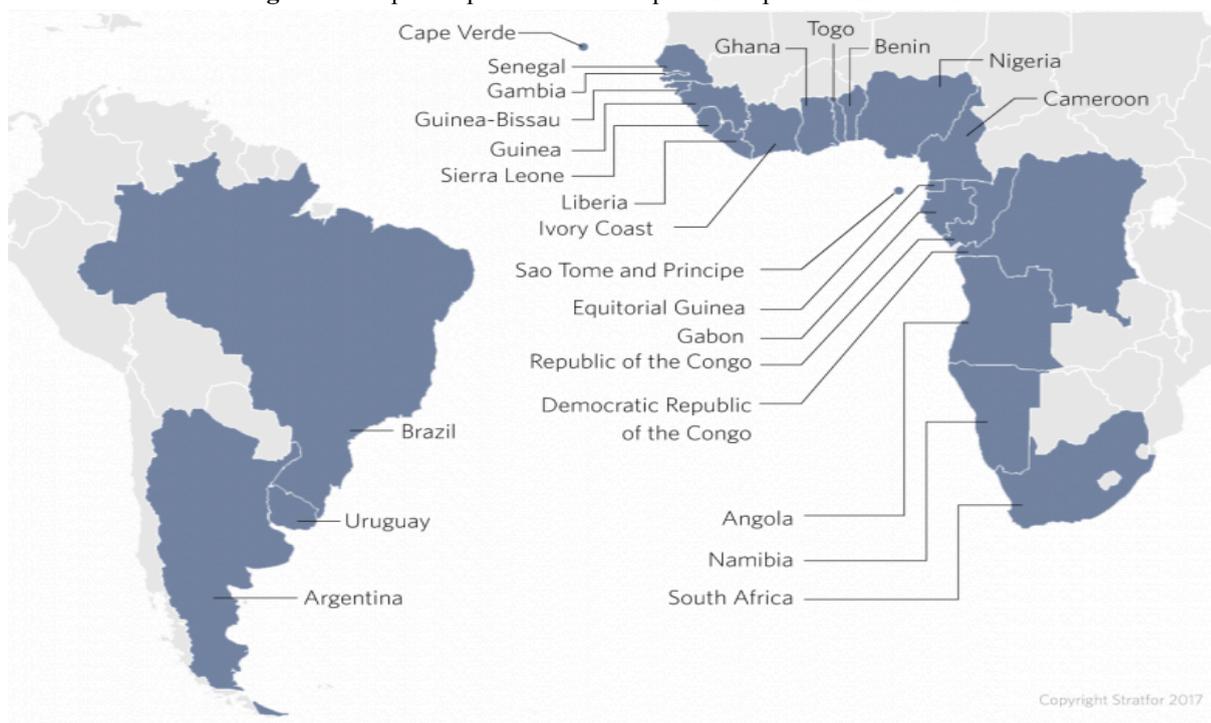
¹¹ De acordo com Saraiva (1996, p. 200), a ideia da criação da OTAS “era ligar Brasília a Pretória por uma linha de segurança, que faria uma triangulação por Buenos Aires, integrando o espaço atlântico.”

brasileira, limitando o espaço de ação brasileiro e se opondo a dimensão atlântica, característica da PEB da época (Penna Filho, 2008; Pereira, 2013).

A Guerra das Malvinas, de 1982, demonstrou a capacidade de interferência de potências extrarregionais no Atlântico Sul, mas, mais do que isso, afastou as pretensões argentinas de colaborar com os Estados Unidos e com a África do Sul para formar um pacto de segurança militar no Atlântico (Penna Filho, 2008). Por conta disso, surge um momento oportuno para articular uma proposta diferente de segurança e colaboração atlântica, pautada na cooperação, no desenvolvimento e na autonomia da região, em contraponto à OTAS. Nesse sentido, a política africana do Brasil, corroborada pelas visitas de Figueiredo e Guerreiro à África entre 1980 e 1984, bem como a redemocratização da Argentina e do Brasil (esta gradual), foram elementos importantes, responsáveis por dar impulso à liderança brasileira e a articulação entre os países das duas margens oceânicas nesta luta diplomática para transformar o Atlântico Sul em uma zona de paz e cooperação, a fim também de diminuir a influência extrarregional na região (Saraiva, 1996).

Foi no governo de José Sarney (1985-1990) que esta ação se concretizou, com a aprovação da resolução 41/11, de 1986, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que estipulou a região do Atlântico, entre a América do Sul e a África, como “zona de paz e cooperação do Atlântico Sul (UN, 1986). O projeto foi lançado pelo Brasil, inspirado e apoiado pela Nigéria, a qual foi responsável pela ofensiva diplomática que angariou votos para a aprovação do projeto na AGNU (Saraiva, 1996; Pereira, 2016). A partir disso, foi instituída a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), envolvendo 24 países africanos e latino-americanos (25 países após a independência da Namíbia em 1990) (figura 3). Dessa forma, “instaura-se a Pax Atlântica graças à vitoriosa ofensiva diplomática brasileiro-africana” (Penha, 2011, posição 3290).

Figura 3: Mapa dos países membros que fazem parte da ZOPACAS.



Fonte: Barros (2023).

O governo Sarney, apesar da mudança de regime (pois, pela primeira desde 1964 se encontrava na presidência do Brasil um representante da sociedade civil, e não um militar), deu continuidade à política externa dos seus antecessores militares. Afinal, durante o regime militar, até mesmo a oposição identificava-se com a PEB em vigor desde os anos 1970, levada a efeito pelo Itamaraty (Ricupero, 2017). Ricupero (2017) argumenta que, “ao acabar o regime militar, quase tudo que se empreendera em 21 anos de comando da vida nacional encontrava-se em crise ou era abertamente criticado e rechaçado. Salvava-se praticamente apenas a política externa” (Ricupero, 2017, p. 511).

4. O FIM DA GUERRA FRIA E AS OSCILAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A POLÍTICA AFRICANA DE COLLOR A BOLSONARO

A década de 1990 marcou um período de intensas mudanças internacionais, bem como transformações internas no Estado brasileiro. O fim da Guerra Fria com a dissolução da União Soviética em 1991 condicionou uma nova etapa da globalização capitalista liberal, que atingiu as regiões do que fora o Segundo Mundo socialista e se intensificou no Terceiro Mundo. Ademais, o fim da disputa geopolítica entre Leste e Oeste fez com que certas regiões do globo fossem marginalizadas. Em evidência está a perda de importância do continente africano para as grandes potências. A África, já em crise desde a década anterior, viu sua situação se deteriorar ainda mais quando a principal alternativa ao capitalismo ocidental para a organização político-econômica de suas sociedades sucumbiu. O que restava dos projetos de desenvolvimento nacional teve que se submeter ao liberalismo ocidental.

Da mesma forma, a América Latina enfrentava uma realidade econômica bastante adversa e também observou a perda de importância de regiões antes estratégicas, tais como o Atlântico Sul (Pereira, 2016). A instabilidade econômica e o fortalecimento das ideologias liberalizantes com o fim da Guerra Fria, no chamado “apogeu do liberalismo” (Ricipero, 2019), fizeram com que a maioria dos países do continente aderissem ao Consenso de Washington, adotando reformas econômicas sugeridas pelo Banco Mundial e pelo FMI.

4.1. NOVA FASE DE EXPANSÃO DA GLOBALIZAÇÃO CAPITALISTA: o Estado Neoliberal de Collor a Cardoso (1991-2002)

A eleição de Fernando Collor de Mello (1990-1992) para a presidência do Brasil, a primeira realizada de maneira direta desde o golpe de 1964, prometia o fim da inflação e o retorno do crescimento econômico, mas trouxe consigo o choque do liberalismo ao Brasil. Assim, o Brasil dos anos 1990, também sob os governos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), acatou a ideologia imposta pelo centro hegemônico de poder e implementou as reformas do Consenso de Washington.

Primeiramente, reduziu os investimentos conduzidos pelo Estado, implementando políticas de rigidez fiscal, e contraiu salários e benefícios do serviço público. Concomitantemente, privatizou empresas públicas e priorizou o pagamento da dívida externa com a receita proveniente da venda das mesmas às empresas estrangeiras. Em um segundo

momento, conduziu reformas a fim de estabelecer uma estrutura regulatória estável e a transparência dos gastos públicos (Cervo; Bueno, 2011).

Os resultados dessas políticas foram favoráveis à expansão de empresas transnacionais em território brasileiro, num claro aceno às potências do Norte de que o Brasil estava disposto a ter relações prioritárias com os grandes centros capitalistas do mundo. O país abriu as portas ao imperialismo de mercado que viria a devastar as indústrias brasileiras, bem como desmontou o projeto Nacional-desenvolvimentista, calcado em uma visão estratégica de inserção internacional autônoma pela via das relações Sul-Sul. Nas palavras de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011):

As duas ondas de reformas exigidas da América Latina pelos Estados Unidos e pelos órgãos financeiros internacionais, Banco Mundial e FMI, denominadas de boa governabilidade, deveriam resultar em regras e instituições favoráveis à expansão das empresas privadas transnacionais na região. A subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória (Cervo; Bueno, 2011, pp. 491-492).

Nessa nova dimensão da política brasileira, a África deixava de ser prioridade aos interesses brasileiros, cedendo seu lugar aos países ocidentais e à América Latina. Mesmo mantendo o discurso de que a parceria com a África ainda representava um dos pilares da PEB, na prática, observou-se o declínio das relações comerciais e diplomáticas com o continente do outro lado do Atlântico (Penha, 2011; Visentini, 2016; Saraiva, 2012). Os números demonstram claramente este declínio: o comércio exterior com a África em 1990 correspondeu a apenas 2% do total brasileiro, o qual havia atingido 10% na década passada. Além disso, em 1993, o Brasil possuía 24 diplomatas a seu serviço na África, quando em 1983 tinha 34. Em comparação, no ano de 1993, havia 161 diplomatas brasileiros na Europa, 52 na América do Norte e 77 na América Latina (Saraiva, 1996; Penha, 2011).

Com base nisso, é destacável a perda gradual de relevância das relações econômicas do Brasil com o continente africano na década em questão. Agravados ainda mais pela longa crise econômica na África, mais profunda do que a crise que assolou a América Latina, “os sonhos cooperativos da época das independências, que ainda perduraram até os anos 1970, cederam lugar ao ‘afro-pessimismo’ dos anos 1990” (Saraiva, 1996, p. 220). Nesse contexto, a relevância da África também foi substituída pela integração platina na América, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991 pelo tratado de Assunção.

De todo modo, apesar da tendência em baixa, o Brasil manteve certa presença no continente africano, de maneira concentrada e seletiva. Em âmbito multilateral, o Brasil reafirmava os compromissos da ZOPACAS quando, em 1994, o país serviu como anfitrião para a III Reunião desta organização. Tal reunião foi importante por dois motivos: integrou a África do Sul, recém democratizada e sob o governo de Nelson Mandela, e a Namíbia, que adquiriu sua independência da África do Sul; e, adotou a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, reafirmando o princípio de estabelecer nessa região uma zona de paz (Visentini, 2016).

Ainda, outro elemento importante das relações Brasil-África deste período foi o processo de formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Houve o primeiro encontro entre chefes de Estados dos países lusófonos ainda em 1989, reunindo em São Luís, no Maranhão, os cinco PALOP, Portugal e o próprio Brasil, com fins de promover a cooperação cultural em torno da língua comum entre esses países. A evolução desse processo de cooperação se deu nos anos 1990, quando ocorreu a reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores dos mesmos sete países, em fevereiro de 1994, em Brasília. Nela, foi proposta a recomendação para a realização de uma Conferência de Chefes de Estado e de Governo no intuito de fundar a CPLP, a qual seria concretizada em 1996, cujos membros fundadores foram Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe (posteriormente, o Timor-Leste viria a integrar o quadro de membros também) (Ribeiro, 2007; Rizzi, 2014).

A CPLP, além de objetivar o desenvolvimento de projetos entre seus membros – relacionados sobretudo à cooperação cultural, mas também englobando a cooperação técnica, educacional e de saúde –, favorece a interação destes países, oferecendo oportunidades de estabelecer pontes de contato e projeção para o Brasil na África (Ribeiro, 2007). Assim, a constituição da CPLP foi um eixo principal da ação multilateral do Brasil na África, enquanto que o núcleo das interações brasileiras com a comunidade lusófona concentrava-se na parceria Brasília-Luanda, uma vez que dava-se prioridade às relações comerciais com Angola (Rizzi, 2014). Nesse sentido, Ribeiro (2007) aponta que o fluxo de petróleo angolano constitui uma alavanca à presença empresarial do Brasil no país em questão.

De todo modo, nas palavras de Ribeiro (2007, p. 116), “[a] proposição e desenvolvimento da CPLP coincidem com um ciclo de retraimento das relações comerciais do Brasil com os países africanos, em que o contexto atlântico apresenta-se menos relevante para a inserção internacional do país”, assim como a reafirmação da ZOPACAS. A grande política

africana dos anos 1970 e 1980 se torna seletiva nos anos 1990, dando enfoque a menos países e com objetivos muito diferentes daqueles propostos nas décadas anteriores (Saraiva, 2012).

Se antes o Brasil olhava para o Atlântico almejando construir parcerias que viabilizassem seu projeto bem definido de desenvolvimento nacional e inserção internacional, fundamentado na instrumentalização da Cooperação Sul-Sul, a política africana do Brasil nos anos 1990 apresentava uma clara seletividade, priorizando alguns países da África Austral, notadamente a África do Sul pós *apartheid* e Angola, e, em menor escala, os demais PALOP e a Nigéria. Tal seletividade baseava-se numa lógica de custo-benefício de curto prazo, sob um enfoque ideológico neoliberal, o qual menosprezava o papel das relações com o Sul para o desenvolvimento e optava pela aproximação com o Norte (Visentini, 2016).

Em suma, as transformações transcorridas com o fim da Guerra Fria, bem como aquelas que ocorreram internamente aos Estados brasileiro e africanos, impactaram em grande medida as relações Brasil-África. Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, que inicialmente logrou estabilizar a moeda brasileira em meados da década de 1990 com o Plano Real (datado ainda do fim do governo anterior, mas idealizado por Cardoso), a inserção brasileira se deu no jugo da globalização neoliberal e da abertura dos mercados brasileiros, de maneira similar aos governos de Collor e de Itamar, sendo tal inserção de caráter dependente às economias do centro, em especial aos EUA (Cervo; Bueno, 2011; Ricupero, 2017).

De acordo com Soares de Lima (2003) a política externa de Cardoso fundamentou-se no conceito da “autonomia pela participação”, em oposição à “autonomia pela distância”, de maneira a rejeitar as orientações autonomistas do passado. “Na prática, essa diretriz se orientou pelo movimento de adesão aos regimes internacionais, pela recomposição do diálogo com os Estados Unidos e as demais potências, pela valorização do espaço sulamericano e por um baixo perfil nas articulações políticas e questões do Terceiro Mundo” (Soares de Lima, 2003, p. 95).

Os efeitos desse modelo resultaram no aumento da vulnerabilidade do país frente às crises econômicas que surgiam na periferia do sistema capitalista internacional, o qual se expandia em alta velocidade. Adicionalmente, a privatização de empresas nacionais contribuiu para uma massiva transferência de renda, principalmente no setor de serviços, para o exterior, assim como gerou déficits no comércio exterior brasileiro, uma vez que estas empresas passaram a explorar o comércio local, o que limitou a internacionalização da economia brasileira (Cervo; Bueno, 2011). Então, ao mesmo tempo que o movimento de capital estrangeiro no Brasil aumentava, crescia também a dívida pública do país, pois as

remessas de lucros de importação não eram suficientes para equilibrar as contas públicas do país devido a baixa internacionalização de empresas em combinação com o modelo neoliberal adotado como estratégia de desenvolvimento. Conforme Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011):

Durante o governo de Cardoso, entre 1995 e 2000, a dívida pública interna passou de 33% para 53% do PIB. Entre 1994 e 1999, a dívida externa elevou-se de 148 para 237 bilhões de dólares. Juros e amortizações da dívida externa consumiram 50 bilhões de dólares em 2000, ou seja, toda a exportação brasileira. O Brasil ostentava, então, nesse ponto, um dos piores indicadores externos do mundo. Esse desequilíbrio induzia medidas maleáveis na taxa de juros para atrair constantes fluxos de capitais e provocou uma inflexão da política de comércio exterior, que evoluiu de sua função de estabilizar os preços para a nova função de prover recursos para os compromissos da dívida. O grave perfil das contas públicas, em sintonia com instruções vinculadas aos socorros concedidos pelo FMI desde 1990, retirava investimentos produtivos, provocando outras crises, como a escassez de energia elétrica, e bloqueava o crescimento econômico. O fluxo de capitais, marcado por movimentos especulativos, desapropriação dos ativos nacionais, remessa de lucros e serviços da dívida externa, aprofundou, na década de 1990, a dependência estrutural do país, financeira e econômica. Correspondeu a uma ilusão de divisas, cultivada sob o signo do neoliberalismo pelas autoridades do centro e da periferia. O Brasil transitou, pois, da década perdida à década perversa (Cervo; Bueno, 2011).

4.2. A REEMERGÊNCIA DA PERIFERIA NO SÉCULO XXI: os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) e a Cooperação Sul-Sul

O fervor da globalização dos valores liberais tomou conta da década de 1990, atingindo partes consideráveis da periferia da economia-mundo capitalista e da antiga zona de influência soviética, como exposto anteriormente. Contudo, o fim da Guerra Fria não significou o triunfo completo da ordem capitalista liderada pelos Estados Unidos. A unipolaridade duraria pouco, se assemelhando mais a uma ilusão.

Pois, sob um ponto de vista sistêmico, percebeu-se nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, não só o fim da ordem socialista sob o bastião da União Soviética, mas também a sequência da crise da ordem capitalista, a qual já estava em andamento com o declínio relativo do poder norte-americano a partir de meados dos anos 1970. Desde antes da dissolução da União Soviética, o esgotamento da ordem capitalista estadunidense já podia ser observado. A emergência da periferia e de potências econômicas competidoras dentro do próprio bloco ocidental evidenciaram esse processo, o que provocou uma reação norte-americana. A problemática de tal reação centrava-se na necessidade americana em “administrar a inexorável redução de seu poderio relativo num mundo cada vez mais populoso e desenvolvido” (Todd, 2003, p. 16, grifo do autor).

Por isso, após 1991, adotou-se no Ocidente a retórica da vitória ideológica do capitalismo estadunidense, colocando em prática a ideia de unipolaridade americana, baseando-se na noção de uma projeção global de poder hegemônico. Todavia, os sinais de esgotamento do modelo de acumulação de capital e da ordem americana eram visíveis desde os fracassos na Guerra do Vietnã. Porém, os Estados Unidos precisavam provar para o mundo que eram capazes de liderar uma nova ordem internacional. Além disso, desde o fim de Bretton Woods, os EUA precisavam manter o fluxo internacional de capitais a seu favor, em sua direção, numa espécie de saque da economia mundial por meio da desregulamentação e liberalização financeira (Todd, 2003).

A estratégia adotada para permanecer politicamente relevante em um mundo cujo centro migra progressivamente para a Eurásia veio a ser o desenvolvimento de um militarismo teatral. Segundo Todd (2003), três elementos essenciais compreendem tal estratégia: 1) Não resolver problemas globais que justifiquem sua ação contínua como superpotência; 2) Fixar-se em alvos mais frágeis para intervir militarmente; e, 3) Desenvolver novas armas a fim de manter uma corrida armamentista contínua.

Logo, o que pode ser observado entre 1991 e 2001 revela uma ilusão de unipolaridade por parte dos EUA, uma vez que, apesar de mirar em alvos frágeis, os fracassos em suas intervenções externas continuaram se acumulando e resultaram em derrotas humilhantes aos americanos, como no caso da Somália em 1992-1993, ou em conflitos sangrentos numa escala maior do qual havia se planejado, a exemplo da Bósnia e das outras ex-repúblicas iugoslavas (Veiga, 2015). A Iugoslávia representou um exemplo importante da tática norte-americana/ocidental de intervenção, seja direta ou indireta, onde se aplicou uma estratégia de fragilização e desestabilização interna de Estados, a fim de promover movimentos de desintegração e fratura territorial (Todd, 2003; Veiga, 2015).

Assim, a ordem mundial unipolar de 1991 parecia se caracterizar mais pela desordem e pelos fracassos ocidentais em suas atuações no Terceiro Mundo do que pela estabilidade promovida no discurso pró-ocidental (Veiga, 2015). Essa desordem mundial contribuiu para a regionalização paulatina da política mundial, pois os Estados periféricos com intenções de desenvolvimento tendem a atuar em suas zonas de influência e procuram formar concertações alternativas ao Ocidente.

Eis que alguns fatores-chave vêm emergindo desde o fim da Guerra Fria simultaneamente ao declínio americano: a ascensão do islamismo e a modernização dos países islâmicos, bem como a emergência da China (e da Rússia a partir do século XXI) e do

Oriente como nova arena geopolítica e novo direcionamento da economia global. Com relação ao desenvolvimento do mundo islâmico, os Estados Unidos souberam aproveitar os atentados de 2001 para lançar sua guerra global contra o terror, em uma tentativa de justificar suas intervenções desestabilizadoras no Terceiro Mundo. Desse modo, a partir de 2001 se observa uma nova fase da estratégia ocidental de manter uma ordem internacional sob seu domínio, baseada na desordem do Terceiro Mundo (Todd, 2003).

Em contrapartida, o declínio dos Estados Unidos representa também um mundo menos homogêneo e mais competitivo, onde a unipolaridade não consegue se legitimar em função da tentação imperial. Dessa maneira, os elementos de multipolaridade estimulam um movimento contra-hegemônico, com eixos regionais que podem fazer contraponto aos Estados Unidos, nomeadamente a Europa, a China, a Índia e a Rússia (Soares de Lima, 2003).

O cenário de crise sistêmica da ordem internacional e da economia-mundo centradas nos Estados Unidos, dada a erosão da hegemonia e capacidade de liderança deste Estado e a emergência de outras potências, corrobora com uma nova configuração dos pólos de poder mundial no século XXI. De acordo com Visentini (2019), os Estados podem ser divididos em 4 agrupamentos distintos, ou eixos de poder, categorizados pelas características históricas dos Estados, seu nível de desenvolvimento social e econômico, pela existência e coerência de um projeto nacional e pelas conexões internacionais e seu posicionamento geopolítico no sistema.

O primeiro é o eixo militar-rentista anglo-saxão, que corresponde aos países dominantes da política internacional: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Tais países representam a continuidade do império marítimo e da hegemonia liberal britânica e, sob a liderança dos Estados Unidos, detém alto poderio militar, principalmente marítimo, podendo ser considerados como grandes centros do capital financeiro, uma vez que exercem o controle de grande parte das finanças internacionais e atingiram uma fase pós-industrial rentista, a qual depende de recursos de outros Estados.

O segundo eixo é categorizado como industrial desenvolvido e semi-soberano. Fazem parte dele União Européia, Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Apesar de possuírem uma produção industrial altamente desenvolvida e elevado nível de vida populacional, esse grupo carece de recursos de poder militar autônomo (com exceção da França) e dependem do primeiro eixo nesse quesito, por isso a definição “semi-soberana”. Exemplo disso é a existência de bases militares e contingentes estrangeiros em seus territórios. Dessa forma, os vínculos diplomáticos-securitários com os países do primeiro eixo e a convergência entre as elites dirigentes seguem forte, mesmo neste período de reordenação mundial e ascensão de outros Estados da semiperiferia sistêmica (Visentini, 2019)..

O terceiro eixo é classificado como industrial emergente e semiperiférico. Nele integram as potências emergentes até então semiperiféricas, como a China, a Rússia e a Índia. Além disso, outros Estados do Terceiro Mundo despontam cada vez mais para esse eixo, como a Turquia e o Irã. Em comum, possuem o traço determinante da participação do Estado no desenvolvimento. Assim, o objetivo desses Estados é promover o desenvolvimento econômico, em reação à crise financeira e evitando o confronto com os eixos dominantes, pois ainda não possuem poder político-militar ofensivo para isso. O crescente peso econômico dessas nações entra em conflito com a ordem política mundial organizada pelo primeiro eixo. O Brasil, como será visto, observou acelerado desenvolvimento na primeira década do século XXI, mas vivenciou também crises graves de governabilidade e estagnação econômica, sendo incapaz de romper com o neoliberalismo e formar um projeto nacional estratégico adequado às transformações sistêmicas (Visentini, 2019). Por isso, o país, juntamente com a África do Sul, transita entre os limites deste e do quarto eixo de poder definidos por Visentini (2019).

O quarto eixo corresponde ao restante do Terceiro Mundo, denominado como eixo agrário-mineral e demográfico periférico, que engloba os Estados pequenos e médios da América Latina, África e Ásia. Aqui enfatiza-se a falta de articulação diplomática e os baixos índices de desenvolvimento desses países, assim como uma posição semelhante na periferia da economia-mundo capitalista. Contudo, sua conexão com o restante do mundo aumenta à medida que o terceiro eixo cresce economicamente e politicamente e o primeiro eixo decresce, transformando os países do quarto eixo em uma zona em disputa por influência, pois grande volume de alimentos e matérias primas, tais como recursos energéticos e minerais, encontram-se em reservas nestes territórios (Visentini, 2019).

Esse atrito entre o primeiro e o terceiro eixos de poder ocorre porque a ordem política mundial existente, arquitetada pelos EUA e seus aliados, entra em conflito com os interesses político-econômicos da semiperiferia emergente. Nesse processo, a reconfiguração da Eurásia como o principal espaço econômico do mundo, encabeçado pela ascensão da China, gera desconforto e impõe empecilhos à manutenção do sistema estadunidense. Em virtude desse movimento, certas regiões do globo passam a adquirir nova relevância estratégica, tais como a África e o Oriente Médio.

Percebe-se, então, que a marginalização do continente africano veio sendo, aos poucos, sobreposta por tendências de crescimento e desenvolvimento econômico e comercial, muito em função da participação de novos atores na África, como a China e a Índia. A cooperação com novos atores, como a China, vem sendo de suma importância para que o continente possa encontrar alternativas ao liberalismo ocidental, imposto à força, e seja capaz

de construir suas próprias bases nacionais em termos sociais, econômicos, militares e administrativos. Não apenas pela entrada de novos atores no continente, a “renascença africana” no século XXI também pode ser explicada pela promoção e organização de iniciativas de desenvolvimento e integração político-econômica no continente africano (Visentini; Ribeiro; Pereira, 2022; Cardoso, 2020).

Por meio da iniciativa de lideranças importantes do continente africano, referencialmente a articulação entre África do Sul, Nigéria e Líbia, o processo de reforma da Organização da Unidade Africana, iniciado em 1999, resultou na formação da União Africana (UA) em 2002 – na qual todos os países africanos passaram a integrar imediatamente, excetuando-se o Reino de Marrocos, que ingressou na UA apenas em 2017. Perante a UA, os Estados africanos encaram de maneira realista os problemas do continente, mostrando interesse em encontrar soluções conjuntas para garantir a estabilidade política, através da promoção de valores democráticos em escala continental, bem como retomar e acelerar o crescimento econômico e fomentar a cooperação em prol do desenvolvimento (Ribeiro, 2007; Cardoso, 2020). Cardoso resume bem as finalidades pensadas com a fundação da UA:

A UA surgiu com objetivo de reunir uma vasta quantidade de instituições sub-regionais, capazes de promover cooperação e integração continentais, fomentar a relação entre os países nos âmbitos social, econômico e político – diminuindo a probabilidade de conflitos entre os Estados membros –, e estabelecer um aparato institucional que permitisse a participação efetiva dos países africanos no mercado internacional, nas negociações financeiras, entre outros (Cardoso, 2020, p. 56).

Soma-se à institucionalização da UA outra notável iniciativa que atraiu o fluxo de investimentos e financiamento para o desenvolvimento dos Estados africanos, a Nova Parceira para o Desenvolvimento da África (NEPAD, na sigla em inglês). Diferentemente das principais instituições financeiras internacionais, a NEPAD representa uma proposta própria da África para negociar os investimentos de capital internacional no continente, assegurando reformas econômicas e políticas nos moldes dos interesses africanos (Saraiva, 2012; Visentini; Ribeiro; Pereira, 2022). Assim, a NEPAD tem o objetivo de barganhar com países interessados nas oportunidades para o desenvolvimento dos Estados africanos, de forma a erradicar a pobreza e conduzir a reinserção internacional do continente de maneira sustentável. Segundo Saraiva (2012, p. 73), “[b]uscar um lugar mais ativo, menos subsidiário na globalização assimétrica atual, é o argumento central do desenho estratégico que a NEPAD significa.”

Logo, no início do século XXI, a África atrai novamente os interesses das grandes potências pelo seu potencial econômico, sustentando crescimentos na África Subsaariana

numa média de 5 a 6% ao ano entre 2003 e 2008, segundo dados do FMI (Saraiva, 2012). Uma das maiores investidoras foi a República Popular da China, que não apenas buscava matérias-primas para sustentar seu rápido crescimento, como também investiu em projetos de infraestrutura e de cooperação técnica na África. Em 2020, foi estabelecido o Fórum de Cooperação China-África, o qual impulsionou o comércio e os investimentos chineses no continente africano, tornando a China um dos principais parceiros dos países africanos já no início do século, onde o continente africano viria a ser peça importante da estratégia chinesa de projeção internacional, principalmente após a divulgação do projeto chinês de Cinturão e Rota em 2013 (Cardoso, 2020; Pautasso, 2016).

A entrada desses novos atores na África é exaltada pelos africanos, uma vez que, diferentemente dos atores ocidentais, não almejam interferir nos assuntos domésticos africanos e tampouco buscam o controle exclusivo e direto de territórios africanos, não se caracterizando como um novo tipo de imperialismo, como é criticado com frequência. Sobre a atuação da China na África, Pautasso (2016, p. 132) argumenta que:

São inegáveis que os ganhos e as capacidades são assimétricos; mas inegável também que a relação da China com os países africanos não reedita o domínio territorial, o intervencionismo militar, a ingerência sobre a gestão econômica, o etnocentrismo acerca das organizações políticas, a imposição de padrões culturais, etc. que caracterizaram o imperialismo do século XIX e XX.

Similarmente, Visentini (2013) observa que esse novo interesse pela África visa lidar com setores específicos da economia do continente, cujos países ganham maior protagonismo diplomático e político com a variedade de atores, em especial as potências emergentes, que estabelecem relações marcadas pela Cooperação Sul-Sul e contribuem para o desenvolvimento da periferia e para a crescente multipolaridade do mundo. A China representa o principal fator desse movimento, que é acompanhado pela Índia, mais recentemente pela Rússia e, em menor escala, pelo Brasil, o qual oportunamente aproveitou o dinamismo do continente africano para reativar as relações com os vizinhos da outra margem do Atlântico.

A reativação das relações Brasil-África ocorreram a partir de 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores, foi eleito e assumiu a presidência do país sul-americano. Apesar do seu governo não ter alterado de forma substantiva a condução da política macroeconômica do Brasil, a política externa foi consideravelmente modificada durante seu período no poder (Ribeiro, 2007). Em termos gerais, o governo manteve princípios econômicos neoliberais, mas passou a enxergar o plano externo pelo prisma das relações Sul-Sul, no qual há oportunidades para o Brasil exercer sua

própria política externa, de maneira mais afirmativa. De acordo com Soares de Lima (2003, p. 98), “[a] idéia de que existe espaço para uma presença internacional mais afirmativa do Brasil [...] reflete uma certa avaliação da conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas.” Ou seja, o oportunismo ocasionado pelo aprofundamento da crise sistêmica, com a ascensão do terceiro eixo de poder, permitiu a condução de uma política externa aberta aos países da periferia e semiperiferia mundial, apesar de não romper internamente com o neoliberalismo.

Além disso, havia a percepção sobre a perversidade do contexto econômico internacional e dos fluxos de capital para com os países do Sul. Celso Amorim, ministro das relações exteriores do governo Lula, toca nesse assunto em seu discurso de posse:

O cenário em que teremos de realizar essa tarefa é complexo e nem sempre amistoso. A economia mundial está estagnada. Os fluxos financeiros se comportam de forma errática e segundo uma lógica perversa que penaliza os países em desenvolvimento. Apesar das muitas promessas, os mercados dos países desenvolvidos continuam fechados a grande parte dos nossos produtos. Práticas comerciais predatórias dos países ricos nos privam dos benefícios de nossa competitividade. No plano político, conflitos – que se supunha estarem em vias de solução – recrudesceram, alimentados pela intolerância e o fanatismo. Atores terroristas de indescritível barbárie provocam reações e suscitam posturas que têm o potencial de afetar os princípios do multilateralismo. O risco de guerra volta a pairar sobre o mundo. Tudo isso se reflete em crises econômicas, financeiras e políticas, que tendem a ser mais graves nos países pobres. Nossa região – a América do Sul – também sofre os efeitos desses abalos (Amorim, 2003).

A fala do ministro também demonstra, sutilmente, o descontentamento com as medidas unilaterais tomadas pelos Estados Unidos, cuja diplomacia agressiva e intervencionista no Terceiro Mundo, agravada após os atentados do 11 de Setembro de 2001, mostraram a inefetividade e a falta de capacidade de liderança dos EUA (Ricupero, 2017). Com base nisso, percebe-se que o Brasil sinaliza que pretendia reorientar sua política externa, considerando as relações Sul-Sul como alternativa viável à sua projeção internacional.

Dessa maneira, a política externa durante o governo Lula buscou um maior protagonismo para o Brasil no sistema internacional por meio de uma atuação multifacetada e independente, que 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 através da Cooperação Sul-Sul e visando uma ordem mais 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).

Com essa orientação diplomática, a África fora incluída novamente como prioridade de política externa. A política africana estava de volta e pretendia ultrapassar as opções seletivas para englobar maior número de parcerias no continente africano, mantendo as relações com os antigos parceiros (neste caso, os países da CPLP e a África do Sul) (Penha, 2011). A ampliação da política africana encaixava-se com o plano de inserção internacional brasileiro por meio da via multilateral (Visentini, Cebrafrica, 2013), enfatizando a convergência política dos países do Sul para obter resultados positivos nos fóruns internacionais, tais como a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Duas iniciativas ilustram bem esse quadro: as formações, em 2003, do Grupo dos 20 países em desenvolvimento (G20) e do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). O primeiro foi formado com o propósito de aproximar Estados da América do Sul, da África e da Ásia, bem como de alinhar o posicionamento dos países membros para demandar nas conferências da OMC o fim dos subsídios agrícolas e do protecionismo agrícola dos países centrais, no intuito de obter maior acesso aos mercados norte-americano, europeu e japonês, o que era de grande interesse econômico brasileiro (Ribeiro, 2007; Soares de Lima; Hirst, 2006). Soares de Lima e Hirst (2006) apontam que o G20 representou uma oportunidade ao Brasil de se postar como um líder, na condição de potência emergente, para a construção compartilhada de demandas do Terceiro Mundo para uma ordem econômica mais justa.

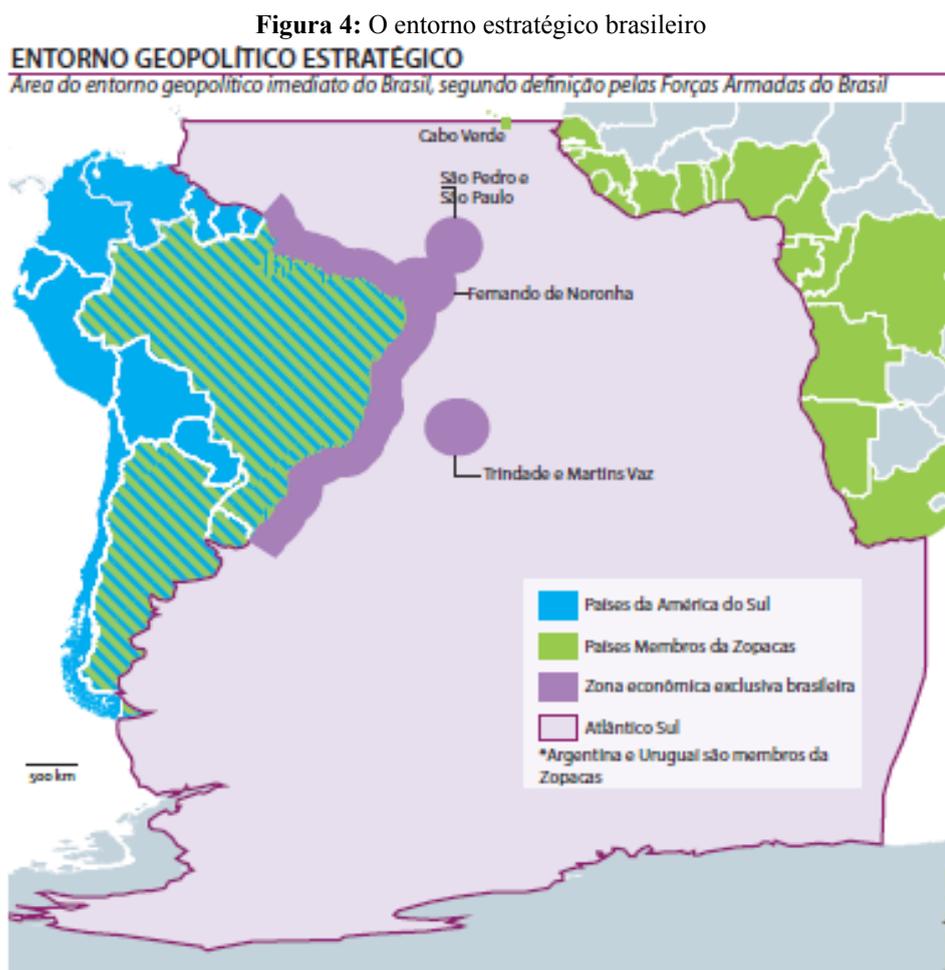
De modo equivalente, o Fórum IBAS tinha o propósito de desenvolver uma parceria estratégica entre três potências regionais do Sul em torno de alguns interesses compartilhados: (1) o compromisso com a democracia; (2) o desenvolvimento social e econômico, vinculado à luta contra a pobreza; e, (3) o fortalecimento do multilateralismo para lidar com problemas de ordem econômica, política e de segurança (Soares de Lima; Hirst, 2006). O IBAS caracteriza-se como importante coalizão Sul-Sul, pois, fortalece a cooperação atlântica nos campos em questão, bem como estabelece significativos vínculos com uma potência da Bacia do Oceano Índico, abrindo um “leque de interações regional e inter-regional que pode ser mais bem aproveitado para intercâmbio de experiências e práticas efetivas de cooperação econômica e política” (Penha, 2011, posição 4031).

A forte atuação multilateral do Brasil, especialmente no que tange às relações Sul-Sul, é orientada por objetivos particulares de cunho econômico, como a ampliação do comércio e

dos mercados para os produtos brasileiros, e de cunho diplomático, destacando-se, aqui, o interesse na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um assento permanente para o Brasil.

Com a crescente importância do Atlântico Sul e das relações com a África, o Brasil precisou também enfrentar as debilidades do país no que concerne à sua segurança, defesa e soberania. Nesse contexto, surgiu o conceito de “entorno estratégico” – mencionado nos documentos de Política Nacional de Defesa (PND), de 2005, e de Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 – que define a região preferencial onde o Brasil pretende concentrar sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar: a América do Sul, a África Atlântica e Lusófona, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul (Figura 4) (Fiori, 2013). Além disso, o Brasil incorpora instituições como a ZOPACAS em seus documentos de Estado, demonstrando interesse em sua revitalização, e consolida de maneira institucional a região atlântica como fundamental aos seus objetivos de política externa (Brasil, 2012; Pereira, 2016).

A manutenção da segurança e a reafirmação da soberania brasileira em suas águas territoriais e na região do Atlântico Sul adquiriu grau de importância maior neste começo de século, quando uma nova gama de recursos energéticos foi descoberta na Bacia do Atlântico Sul, como jazidas de gás e petróleo em ambas as margens oceânicas (Oliveira, 2007; Visentini, 2016). Dado o aumento da demanda por petróleo dos países asiáticos, como Índia e China, e a reação americana de contenção ao crescimento destes países, intensifica-se a disputa por esse recurso estratégico no Atlântico Sul (Góes; Silva, 2017; Penha, 2011). Por conta disso, o Brasil deve garantir a segurança regional em meio a escalada dos interesses extrarregionais nesta área. Para isso, é necessário o fomento das relações cooperativas entre os Estados da região e a manutenção de uma zona livre de iniciativas militares extrarregionais.



Fonte: Soares de Lima et al. (2017).

As iniciativas de Cooperação Sul-Sul, do Brasil com países africanos, em âmbito multilateral já foram aqui explicitadas, menciona-se particularmente a ZOPACAS, a CPLP e o IBAS (este último em âmbito trilateral). Para além disso, o Brasil desenvolveu durante o governo Lula uma agenda diplomática bilateral com seus vizinhos do outro lado do Atlântico. Nesse contexto, o Brasil não só incrementou significativamente seu comércio com os países africanos, tendo Nigéria e Angola como principais parceiros, mas também desenvolveu uma série de ações diplomáticas e projetos de cooperação técnica, que reaproximaram as duas margens no campo político, bem como foram responsáveis por esse incremento comercial.

Entre 2003 e 2010, foram abertas 16 embaixadas na África, totalizando 37 embaixadas e missões permanentes brasileiras no continente africano no início de 2011 (Visentini, 2016; Saraiva, 2012). Nesse ínterim, o presidente Lula realizou 11 viagens à África, nas quais visitou 22 países, alguns mais de uma vez. Somam-se a isso as inúmeras visitas de governantes e ministros africanos ao Brasil (Penha, 2011), dos quais, segundo Visentini (2016), mais de 80% representavam países da África Atlântica.

Ainda no tocante de sua política africana, o Brasil estimulou o comércio com a África, aliviou a dívida financeira dos países africanos (por exemplo, a dívida moçambicana no valor de 331 milhões de dólares americanos foi perdoada pelo Brasil em 2004), financiou obras de infraestrutura pelo Banco de Desenvolvimento Nacional (BNDES), internacionalizando empresas do setor da construção civil, e investiu também em projetos de cooperação técnica por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (Ulrich; Carrion, 2013; Penha, 2011).

No tocante ao incremento do saldo comercial brasileiro com a África, duas agências governamentais tiveram papel fundamental para a melhoria dessas relações comerciais: a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) – criada em 2003 com a finalidade de promover produtos brasileiros e atrair investimentos estrangeiros direcionados a setores estratégicos da economia brasileira – e o BNDES, que possui papel destacado no processo de internacionalização das empresas brasileiras (Almeida, 2017). Conforme Almeida (2017, p. 467) a APEX “tem como atividades principais na África a realização de missões de prospecção e comerciais, além de promover eventos de valorização dos produtos e serviços brasileiros”, enquanto o BNDES “possibilitou o financiamento para empresas brasileiras adquirirem ativos e realizarem investimentos no exterior, desde que estes contribuam para o desenvolvimento econômico e social nacional”, sob uma política de internacionalização de empresas motivada pela necessidade de acessar novos mercados e recursos.

No que tange às políticas de cooperação, vale notar que o investimento em cooperação técnica, dentro da modalidade Sul-Sul, aumentou consideravelmente durante o governo de Lula da Silva. De acordo com relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da ABC, os recursos destinados para a cooperação cresceram de 531,98 milhões de reais em 2005 para 1,625 bilhão de reais em 2010 (cotação de 2010). Da parcela destinada propriamente a cooperação técnica (286,5 milhões), 22,6% (65 milhões) foi direcionado à África, onde os PALOP foram os destinos majoritários (IPEA; ABC, 2010; 2013). No total, o Brasil concluiu cerca de 550 projetos de cooperação na África por meio da ABC entre 2003 e 2010. 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).

Dessas, sobressaem-se as áreas da educação, saúde e agricultura. Na primeira delas, percebeu-se a consolidação do programa de formação de diplomatas, vinculado ao Instituto Rio Branco, o desenvolvimento de centros de formação profissional na África, em parceria com o SENAI, e a continuação e ampliação dos convênios PEC-G e PEC-PG, com a

participação das universidades brasileiras. Dentre os projetos de saúde, destacam-se a implementação de projetos de combate à AIDS/HIV e a malária, bem como projetos de capacitação de profissionais de saúde (Cepik; Sousa, 2011; Visentini, 2016). E, na área da agricultura, firmaram-se projetos no setor algodoeiro com Benin, Burkina Faso, Chade e Mali (a iniciativa *Cotton-4*), na rizicultura em Senegal, no desenvolvimento da inovação agrícola em Moçambique (o ProSavana), em parceria com a EMBRAPA, e na capacitação e formação de quadros africanos do setor agrícola, tanto em solo nacional quanto africano (Milhorange, 2013; Muñoz; Carvalho, 2016).

Nesse cenário, a ABC, vinculada ao Itamaraty, adquiriu 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). Segundo documento oficial da ABC, 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 técnica 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 Sul-Sul do país (Vidigal, 2010).

Desse modo, a Cooperação Sul-Sul (re)inserida na PEB dos anos 2000 caracterizou-se como um instrumento de inserção internacional. Pois, a cooperação abre portas ao comércio e à internacionalização de empresas, podendo também resultar em ganhos estratégicos em foros internacionais e na promoção de benefícios voltados ao desenvolvimento nacional (ABC, 2016; Milani, 2017). Milani (2017, p. 178) 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.” Complementarmente, o autor argumenta que a ausência de cooperação e uma presença diplomática reduzida certamente não tendem a produzir incrementos ao comércio exterior brasileiro (Milani, 2017).

Em termos gerais, a política externa de Lula buscou a associação entre periferias do sistema mundial por meio da Cooperação Sul-Sul, a fim de apoiar o desenvolvimento socioeconômico de ambas as partes, mirando também interesses econômicos e geopolíticos ao visar uma ordem internacional multipolar. Logo, a política externa tinha traços do

desenvolvimentismo visto anteriormente na década de 1970, muito em favor do legado e da “memória institucional do Itamaraty”, onde características associadas ao modelo de internacionalização por meio da substituição de importações mantiveram influências no ministério mesmo após o declínio do Estado desenvolvimentista no Brasil (Soares de Lima; Hirst, 2006). Com efeito, dentro do Itamaraty e ainda no governo de Cardoso, o modelo liberal de inserção internacional não detinha unanimidade no pensamento diplomático (Cervo, 2003). Esses traços se uniram ao oportunismo que a África e a conjuntura global apresentavam ao Brasil e favoreceram a retomada das relações com o continente e com os demais países do Sul.

Todavia, o projeto nacional do Estado brasileiro nos anos 2000 apresentava contradições com sua política externa. Pois, diferentemente do Nacional-desenvolvimentismo do século XX, o governo Lula era sustentado por meio de um pacto social com os setores empresariais e rentistas da sociedade brasileira, assegurado pela “Carta ao Povo Brasileiro” durante as eleições de 2002 (Fonseca; Arend; Guerrero, 2020). Em troca do apoio desses setores, a política econômica mantinha-se fiel ao capital financeiro e indicava continuidade em relação ao governo predecessor. Conforme Fonseca, Arend e Guerrero (2020, p. 802):

Mantinha-se, assim, a política econômica do governo Cardoso, assentada no regime de metas de inflação e autonomia do Banco Central para geri-lo, e executada através do tripé formado por altas taxas de juros, câmbio valorizado e superávit primário. Essas medidas, somadas ao fato de não contemplar a reversão da desindustrialização, afastam a possibilidade de entender a política econômica do governo Lula como desenvolvimentista (Fonseca; Arend; Guerrero, 2020, p. 802).

O Estado não adquire o papel de empreendedor, como no desenvolvimentismo, e passa a ser responsável por fornecer o apoio logístico e garantir a estabilidade das condições macroeconômicas necessárias aos empreendimentos, de preferência privados, no intuito de criar as condições para o acúmulo de capital, sendo instrumento indispensável para assegurar o crescimento e a estabilidade econômica (Cervo, 2003; Martins; Nunes, 2017). Assim, ao Estado é atribuída a tarefa de proteger as empresas, tecnologias e capitais nacionais, de modo a estimular seu fortalecimento interno e sua expansão global.

Observa-se, neste aspecto, que o governo de Lula pode ser enquadrado dentro de um paradigma econômico liberal de Estado, e não desenvolvimentista, em razão de ter optado por uma política monetária e fiscal restritiva, representando muito mais continuidade do que rompimento com o governo de Fernando Henrique (Fonseca; Cunha; Bichara, 2013). Por outro lado, em termos sociais, o governo Lula promoveu a distribuição de renda aos estratos

mais baixos da sociedade brasileira por meio de políticas compensatórias a fim de reduzir a pobreza, reverter desigualdades sociais e estimular o consumo interno. Sobre tais políticas:

Essas foram possíveis enquanto houve crescimento do PIB, folga no balanço de pagamentos, defasagem entre salários e produtividade e possibilidade de manter gastos públicos e subsídios sem comprometer o superávit primário; [...] O conjunto das medidas revela que, se o governo Lula (e Rousseff) carecia de um projeto econômico industrializante e desenvolvimentista, por outro lado mantinha seu compromisso com políticas sociais ativas, a fim de reverter as desigualdades sociais e a exclusão social. Assim, a política econômica tampouco pode ser considerada rasamente como expressão de neoliberalismo ou de submissão pura e simples a palavras de ordem como “estado mínimo”. Ao contrário, tal pacto político resguardava à fração hegemônica a condução da política macroeconômica, mas exigia intervencionismo permanente para viabilizar e arbitrar as políticas compensatórias (Fonseca; Arend; Guerrero, 2020, p. 802).

Consequentemente, o Estado brasileiro sob Lula não é um reflexo puro do paradigma neoliberal, mas tampouco se assemelha ao Estado Desenvolvimentista. O que se observa é a ausência de um projeto nacional claro, cujos arranjos políticos apresentaram bom funcionamento durante a primeira década do século XXI, apenas enquanto as condições externas foram favoráveis – globalização econômica, altos preços das *commodities* e alto crescimento da China – e o pacto social com os setores econômicos liberais da sociedade se sustentavam. Porém, a partir de 2013 o quadro internacional, com o recrudescimento das disputas econômicas, políticas e militares, sofreu alterações que revelaram as limitações desse arranjo institucional no Brasil. Por sua vez, essa situação impactou no plano doméstico na forma de recessão econômica, aumento do desemprego e, consequentemente, crises político-institucionais (Martins; Nunes, 2017).

Assim, as consequências foram sentidas e o pacto social não foi robusto o suficiente para se sustentar. Junto dele, a política externa propositiva sofreu um revés, pois, muito embora a Cooperação Sul-Sul tenha sido marca da PEB na primeira década do século XXI, esta tendência estava amparada no oportunismo dos fatores externos favoráveis, associados a estabilidade doméstica, que não permaneceram em evidência durante a segunda metade do governo de Dilma Rousseff (2011-2016), sucessora de mesmo partido do presidente Lula. Não apenas houve um arrefecimento da política africana e da Cooperação Sul-Sul, como também uma redução generalizada do ativismo global do Brasil (Casarões, 2013). De maneira geral, o Brasil diminuiu seu peso na política internacional durante o governo Dilma. A proatividade em assuntos internacionais do governo anterior deu lugar a “movimentos espasmódicos, sem uma continuidade, sem um projeto de inserção estratégica de mais longo prazo” (Saraiva, 2014, p. 34).

Os princípios não se alteraram consideravelmente para justificar uma ruptura da política externa. Porém, Cornetet (2014) sustenta a tese de “contenção na continuidade”, na qual mantiveram-se os objetivos da política externa anterior, mas de maneira bem menos propositiva, quando não sustentada somente na retórica. À vista disso, Miriam Saraiva (2014) afirma que, sob o governo Dilma, o plano doméstico recebeu maior atenção em detrimento das relações exteriores:

A vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. A Presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo (Saraiva, 2014, p. 27).

Outro fator que contribuiu para o esfriamento da política externa proativa foi a perda de espaço e recursos do Itamaraty no cenário doméstico brasileiro. O orçamento do ministério foi drasticamente reduzido no período Dilma, em comparação com o governo Lula (exemplo disso é a redução do número de ingressantes no concurso para a carreira diplomática, que passou de 108, em 2010, para 18, em 2014) (Saraiva, 2014). Atribui-se a isso, também, a conjuntura internacional de crise do capitalismo a partir de 2008, que veio a respingar no Brasil com mais força na década de 2010, quando o crescimento econômico começou a desacelerar e a inflação a aumentar, ocasionando, com isso, sérios problemas políticos para a presidente (Ricupero, 2017).

Quanto a perda de espaço do Itamaraty, esta pode ser explicada em função da “horizontalização da política externa brasileira”, fenômeno em processo desde o início da década, provocado pela distribuição de responsabilidades em matéria de política externa por toda a estrutura do Poder Executivo federal, e não apenas ao Ministério das Relações Exteriores (Faria, 2012; Silva; Spécie; Vitale, 2010).

A participação de novos atores nacionais na política externa brasileira, inegavelmente, traz consigo benefícios, visto que a cooperação técnica em certas áreas necessita da especialidade de órgãos governamentais particulares para implementar projetos de educação, saúde, agricultura, infraestrutura, segurança, etc. Nesse sentido, cabe ao Itamaraty a coordenação da política externa com as demais instituições estatais. Portanto, os benefícios deste processo de horizontalização estão relacionados com as vantagens que o país tem de figurar no pólo ativo da cooperação técnica de modalidade Sul-Sul, promovendo o estreitamento de relações e sua inserção internacional (Lima, 2012).

De todo o modo, a pulverização de instituições públicas que atuam no cenário internacional em períodos de crise política e econômica trazem desvantagens à coesão e à implementação da política externa. Além disso, a política externa torna-se mais volúvel às mudanças de governo decorrentes da alternância democrática de poder do Estado brasileiro, reduzindo o poder político da burocracia diplomática que deve responder às orientações presidenciais (Soares de Lima; Duarte, 2013). Nas palavras de Faria (2012, p. 347), “fato é que, para o bem ou para o mal, provavelmente para ambos, a política externa do país cada vez mais se assemelha às políticas públicas características de um Estado democrático, com uma sociedade complexa e plural, crescentemente atrelada aos fluxos internacionais.”

O contexto político-econômico sob Dilma foi tomado por uma série de desafios, como a desvalorização das *commodities* no mercado internacional, a alta dos índices inflacionários, a baixa taxa de crescimento e a paulatina redução da capacidade de investimento do Estado. Logo, na medida que as condições econômicas deixaram de ser favoráveis, “questões econômicas de curto prazo teriam voltado a ocupar um papel central na política externa em detrimento de ações políticas de projeção internacional e de um comportamento estratégico mais geral” (Saraiva, 2014, p. 27) e o Itamaraty foi perdendo espaço, bem como a política externa propositiva em âmbito multilateral, que visava a participação constante do Brasil na política global.

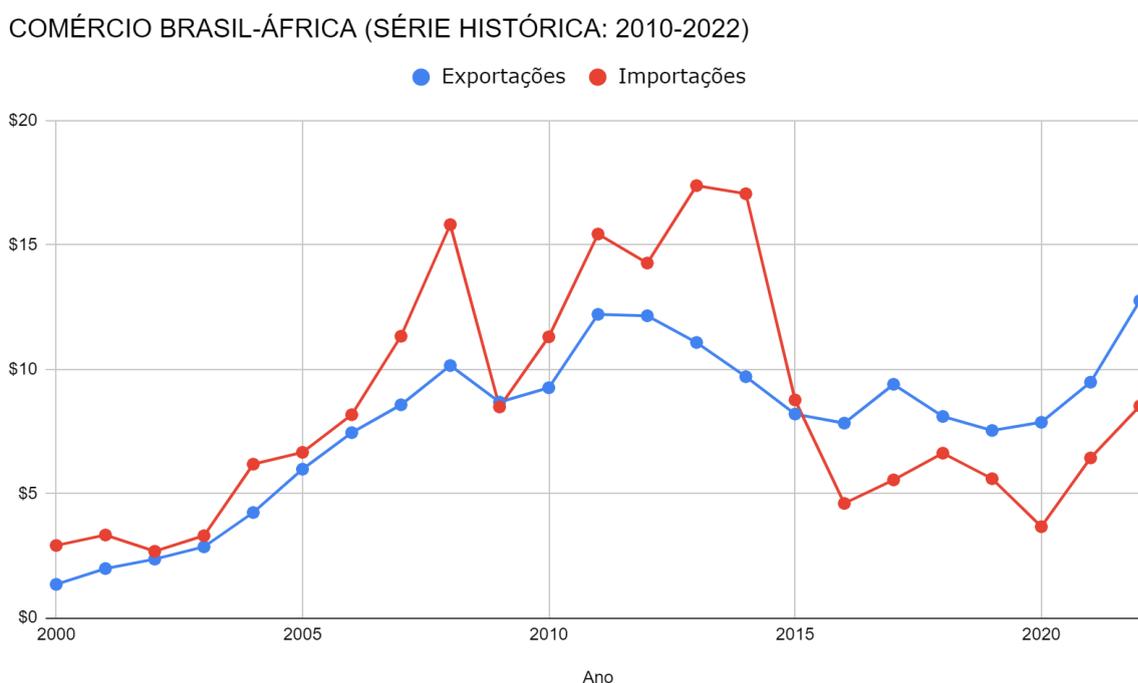
Contudo, julga-se interessante notar que a Cooperação Sul-Sul manteve-se presente na retórica da política externa brasileira durante o governo Dilma. Além disso, os primeiros três anos de seu governo, de 2011 a 2013, mantiveram e deram continuidade às concepções e ações de cooperação com a África já presentes no governo anterior, tanto que as seis visitas da presidente ao continente africano se deram neste período. Além disso, o Brasil participou da missão de paz da ONU na República Democrática do Congo, a MONUSCO, na qual o general brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz foi nomeado comandante das forças da MONUSCO em 2013, composta naquela ocasião por soldados provenientes da África do Sul, Tanzânia e Malawi (Castellano da Silva; Martins, 2014). Percebe-se que a estagnação e o arrefecimento das relações com a África são mais perceptíveis após o agravamento dos eventos políticos internos do ano de 2013, com as difusas manifestações políticas em massa.

Logo, mesmo mantendo-se um governo de mesmo partido no poder, as diferenças na política africana do Brasil são grandes a ponto de perceber-se uma estagnação das relações nos primeiros anos e, de 2013 em diante, um distanciamento diplomático entre Brasil e África. Um elemento que evidencia tal argumento é o número reduzido de visitas presidenciais ao outro lado do Atlântico Sul: enquanto Lula da Silva realizou visitas a 22

países africanos ao longo de oito anos de mandato, Dilma Rousseff esteve presente em apenas seis países na África, em quatro visitas, durante seus cinco anos e meio de mandato. Evidentemente, o primeiro teve um mandato mais longo que a segunda, mas, comparativamente, Lula esteve mais envolvido com viagens ao continente africano do que sua sucessora.

Ainda a respeito da política africana, os índices de comércio, apesar de razoáveis, declinaram ao longo da década de 2010. Ao analisar os dados de importação e exportação do Brasil com a África, evidenciam-se alguns traços marcantes do período: a queda significativa das importações brasileiras, o caráter oscilatório no comércio Brasil-África e a queda da participação africana no total do comércio internacional do Brasil (Santos, 2022). O gráfico a seguir (figura 5) demonstra a tendência crescente no volume de comércio desta parceria de 2000 a 2011 (com exceção do ano após a crise capitalista internacional de 2008, que afetou negativamente as relações comerciais no mundo inteiro), contrastando com o declínio e as tendências oscilatórias que se sucederam até 2020.

Figura 5: Volume do comércio internacional Brasil-África entre 2000 e 2022. Valores FOB (US\$) em bilhões.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), 2024.

Percebe-se também a inversão da balança de pagamentos brasileira para a África, que, mesmo com a queda do volume de exportações, passa a ser superavitária a partir de 2006, reduzindo drasticamente as importações provenientes do continente africano. Em grande

parte, essa redução se deu por conta da queda do preço internacional do petróleo, cujo valor do barril em 2016 era 68% menor do que seu preço em 2011 (respectivamente US\$29,92 e US\$92,66) (Almeida, 2017). Ainda, o decréscimo do fluxo de comércio e investimentos pode ser parcialmente atribuído, também, à redução das linhas de crédito disponibilizadas pelo BNDES. Conforme Santos (2022), o peso da África no comércio exterior brasileiro caiu, entre 2014 e 2019, cerca de 2% e representou apenas 3,1% do total brasileiro em 2020.

Portanto, testemunhou-se uma distância entre o discurso e a prática durante o governo Dilma a respeito da política africana brasileira. Pois, tanto no espectro político-diplomático, quanto no plano econômico-comercial, a África perdeu prioridade dentro da política externa brasileira. Apesar da permanência do discurso propositivo e da continuação do mesmo partido político no poder, muitas das realizações herdadas do período anterior não foram sustentadas em prática na segunda década do novo século, em particular a inserção autônoma do Brasil por meio da Cooperação Sul-Sul e do multilateralismo em torno da construção de uma ordem mais favorável às aspirações brasileiras na política internacional (Ricupero, 2017).

4.3. O FIM DO PROTAGONISMO NO ATLÂNTICO: os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022)

No plano internacional, a crise capitalista de 2008, cujo epicentro foi nos Estados Unidos da América, aprofundou a já em evidência crise e transformação do sistema capitalista mundial, caracterizada pelo declínio relativo do poder americano, da ordem liberal americana e pela emergência de potências revisionistas, as quais localizam-se na semiperiferia da economia-mundo capitalista. Tal momento de transição é assinalado pela ascensão da multipolaridade em detrimento da unipolaridade, cujo espírito locomotor pode ser capturado pelo agrupamento de países semi-institucionalizado do BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (esta última foi adicionada ao acrônimo BRIC em 2010)¹² (Stuenkel, 2017).

Em meio a um cenário de crise e incertezas, bem como de rearranjos de poder na geopolítica mundial, o grupo dos BRICS busca ser, ainda que de maneira difusa e em graus variados entre seus membros, um ator capaz de propor alternativas em meio a uma ordem declinante (Pennaforde; Luigi, 2020). De acordo com Stuenkel (2017), essas potências

¹² Conforme Pennaforde e Luigi (2020) e Stuenkel (2017), a inclusão da África do Sul ao BRIC incorporou uma dimensão representativa global ao grupo e enfatizou a convicção de que a África deveria ser reposicionada no sistema mundial como um ator relevante com grande potencial. Mais que isso, a inclusão da África do Sul assinalou o tratamento diferente das potências emergentes para com a África, em comparação com o Ocidente, fortalecendo a narrativa de respeito mútuo proposta pela Cooperação Sul-Sul.

emergentes possuem o interesse comum de revisar a hierarquia da ordem capitalista ocidental, pois observam com ceticismo a operacionalização das normas liberais e apontam para as transgressões e benefícios do núcleo central.

De maneira contraditória às tendências globais de transição, o Brasil e sua participação no BRICS veio a oscilar consideravelmente a partir da segunda metade do governo Dilma, se afastando ainda mais a partir de 2016 sob o governo de Michel Temer (2016-2018). O posicionamento brasileiro no bloco é discrepante de seu posicionamento internacional fora dele. Segundo Pennaforte e Luigi (2020):

Em relação ao Brasil é preciso entender até que ponto os interesses do bloco, expressos na construção de uma nova governança global, mais inclusiva, com defesa da globalização e do multilateralismo, coincidem com os interesses nacionais brasileiros. No discurso que o Brasil produz para o bloco, a sinergia parece clara, o que não se confirma nas declarações oficiais para fora do bloco, em que o Brasil expressa ambiguidades e interesses contraditórios em relação a sua estratégia de inserção internacional (Pennaforte; Luigi, 2020, pp. 102-103).

Apesar da ambiguidade brasileira, o triângulo estratégico do BRICS, composto por Rússia, China e Índia, consolidam-se como articuladores de uma possível nova arquitetura da política mundial, a partir de uma perspectiva multipolar (Santos, 2022).

Em contraponto, 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 abre mão de uma política assertiva nas relações internacionais e favorece relações comerciais e econômicas em especial com Estados Unidos, Europa e China, sem almejar objetivos de interesse nacional mais amplos e relacionados ao desenvolvimento sócio-econômico. A agenda de cooperação com países do entorno estratégico, e do Terceiro Mundo de modo geral, manteve-se em segundo plano, especialmente 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 liderança regional e articulador político do Terceiro Mundo. Assim, houve a retração da atuação externa brasileira de orientação Sul-Sul e uma primazia das relações comerciais com as grandes potências econômicas (Estados Unidos, Europa e China) e com os vizinhos da América do Sul, despida de caráter político-estratégico. Desse modo, percebe-se a retomada de um conjunto de princípios vinculados a um projeto neoliberal de inserção internacional. Santos (2022) observa que:

[...] o governo Temer buscou reorientar a inserção externa do país a partir do desengajamento frente a antigos esquemas de integração regional de viés autonomista, a atribuição de prioridade as agendas comerciais e financeiras no

MERCOSUL e em outras arenas de atuação do Brasil, além da adoção de uma postura mais agressiva diplomaticamente em relação à Venezuela. Em meio aos processos de transformação da PEB nesse contexto, as relações Brasil – África sofreram com um aprofundamento na tendência de distanciamento verificada desde o governo Dilma (Santos, 2022, p. 54).

Conforme demonstrado na figura 5, o comércio afro-brasileiro pouco evoluiu nos anos finais da década de 2010. Em período de instabilidade econômica e por ser um país majoritariamente exportador de *commodities*, assim como os países africanos, o governo brasileiro volta-se para os mercados ocidentais (Europa e Estados Unidos) para manutenção de seu volume de exportações (Almeida, 2017). Ademais, o governo priorizou metas econômicas internas, como a contenção de gastos e a recuperação do crescimento econômico, deixando pouca margem para os investimentos no exterior. Além disso, com relação aos investimentos diretos na África, Almeida observa que “as principais empresas brasileiras, notadamente do setor de infraestrutura, têm sido abaladas pelas investigações da Operação Lava-Jato, dificultando não somente sua capacidade de investimento no exterior, mas tendo também suas operações no exterior investigadas” (Almeida, 2017, p. 471).

A retirada dos investimentos brasileiros da África, bem como o declínio das relações comerciais, cedeu lugar à presença de outros concorrentes no continente africano, em particular no mercado de produtos industrializados, tais como a China, as potências ocidentais e a própria África do Sul (Almeida, 2017). A saída do Brasil deste espaço dificulta enormemente a sua reentrada, visto que a importância estratégica da África e a competição comercial só aumentam na medida que as disputas geopolíticas mundiais se acirram entre os pólos de poder emergentes e os tradicionais – nomeadamente o primeiro e o terceiro eixos de poder mundial –, bem como o próprio cenário africano é mais dinâmico e promissor, em contraste com a visão pessimista das últimas décadas do século passado (Penna Filho, 2023).

No plano diplomático, o presidente Temer realizou apenas duas visitas ao continente africano, ambas em julho de 2018. Na primeira, o presidente cumpriu compromissos diplomáticos ao participar da Reunião de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em Cabo Verde, e, na segunda, Temer visitou a África do Sul para participar da 10ª Cúpula do BRICS.

Em contrapartida, não houve uma diminuição drástica dos recursos destinados à cooperação nos anos de 2017 e 2018, em comparação com o governo Dilma, 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 já em andamento, sem apresentar 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, em menor escala, de Dilma. Pois, de acordo com Gonçalves de Oliveira (2023), pode-se afirmar que as preocupações com o entorno estratégico e, em particular, com o Atlântico Sul estiveram pouco presentes na narrativa presidencial de Temer. Em suma, conforme Vidigal (2019, p. 3), a política externa de Temer “adotou o baixo perfil, de caráter não-ativista, de Dilma Rousseff, e fortaleceu o pragmatismo vinculado aos interesses dos setores econômicos mais importantes do país, como o agronegócio.”

Em 2019, Jair Bolsonaro (2019-2022) assume a presidência da república e implementa seu projeto próprio de inserção internacional, promovendo um rompimento com a já decadente política externa dos governos petistas anteriores e até com posicionamentos históricos da PEB, tais como o anti-regionalismo, o negacionismo científico e o ceticismo em relação às instituições multilaterais. Hirst e Maciel (2022) elaboram uma análise da política externa do governo Bolsonaro embasada em três pilares analíticos: o “núcleo político ideológico” do governo; a influência de uma política econômica liberal-conservadora; e, o complexo de segurança e defesa.

A respeito do primeiro elemento analítico, a política externa brasileira durante o governo Bolsonaro foi marcada por um desvio significativo dos princípios diplomáticos tradicionais, em favor de uma agenda ideologicamente orientada, que refletia as visões da extrema direita. Este novo direcionamento, defendido pelo chanceler Ernesto Araújo, enfatizou um alinhamento estreito com a administração de Donald Trump, nos Estados Unidos, e a adoção de posturas antiglobalistas¹³, anticomunistas e conservadoras em termos sociais e culturais. Esse realinhamento representou uma ruptura com a tradição multilateralista brasileira, substituindo premissas universais por bandeiras pontuais e ideológicas. Essa mudança resultou em um estreitamento das relações com regimes de extrema direita e na marginalização de compromissos internacionais estabelecidos em ambiente multilateral – com grande ceticismo à ONU – ou com parceiros que não

¹³ O “globalismo” é o termo utilizado por Araújo e demais apoiadores do discurso ideológico que pautou a PEB de Bolsonaro para descrever uma ideologia e um conjunto de ameaças associados a uma linha de pensamento progressista que envolve temas como direitos humanos, multiculturalismo, questões ambientais (especialmente mudanças climáticas) e políticas de gênero, os quais Araújo e o governo Bolsonaro consideravam perigosas para os valores tradicionais e para a soberania brasileira.

compartilhassem das mesmas premissas ideológicas (Hirst; Maciel, 2022; Saraiva; Silva, 2019).

Domesticamente, a política externa foi utilizada como uma ferramenta para fortalecer a base de apoio radical de Bolsonaro (Schutte; Fonseca; Carneiro, 2019). Esse processo foi acompanhado por uma desvalorização da diplomacia tradicional, pois a política externa substituiu princípios universais pelas pautas ideológicas, provocando o isolamento crescente do Brasil no cenário internacional. Além disso, a diplomacia brasileira sob Bolsonaro foi caracterizada por um negacionismo em relação às mudanças climáticas e à pandemia de COVID-19. Segundo Hirst e Maciel (2022), o contraste entre a diplomacia profissionalizada de períodos anteriores e a prática burocrática e ideologizada do governo Bolsonaro foi evidente, gerando críticas significativas tanto dentro quanto fora do Brasil. A aplicação de ideologias anti-globalistas voltadas ao ocidentalismo e às relações internacionais do país gerou incongruências na política externa brasileira, a qual se torna ora pragmática em função da base econômica do governo, ora ideológica e afeta negativamente o relacionamento do Brasil com países que não compartilham os mesmos valores, bem como prejudica os outros pilares da política externa de Bolsonaro (Saraiva; Silva, 2019; Vidigal, 2019).

Por outro lado, o aspecto econômico conservador da PEB de Bolsonaro priorizou o liberalismo econômico e relações comerciais pragmáticas, favorecendo os setores exportadores, principalmente o agrícola, e almejando um alinhamento sem reciprocidade com os Estados Unidos. A seara econômica durante o governo Bolsonaro tinha clara orientação anti-estatista, o que se projetava para as relações internacionais do país, pautada numa agenda de privatizações e reformas econômicas em concordância com os compromissos do sistema financeiro e monetário internacional (Hirst; Maciel, 2022). Segundo Vidigal (2019), a política econômica e o comércio internacional do governo Bolsonaro foram conduzidos de maneira semelhante ao governo de Michel Temer, uma vez que ambos abraçaram as tendências da globalização liberal e visaram o crescimento econômico desprovido da promoção de políticas sociais compensatórias e distributivas como as dos governos petistas, acelerando ainda mais o processo da desindustrialização brasileira, em curso desde o início da década de 1990:

Os governos Temer e Bolsonaro demonstraram, nesse contexto, a força do liberalismo econômico em uma de suas versões mais rasas: a busca do crescimento econômico – não a do desenvolvimento, em sentido amplo – por meio da reforma da previdência, da desregulamentação do trabalho, de redução de tarifas, do corte de verbas em áreas como educação superior, etc. Essa orientação econômica liberal se refletiu, no campo da política externa, na aproximação com Washington, na valorização do Mercosul como área de livre comércio, no esvaziamento da integração político-estratégica da América do Sul (Unasul) e, no caso de Bolsonaro, em desconfiança não justificada em relação à China (Vidigal, 2019, p. 15).

O terceiro aspecto de análise sobre a política externa do governo Bolsonaro, o complexo de segurança e defesa, vincula-se às premissas ideológicas dentro de um horizonte civilizacional ocidental, branco e judaico-cristão, cujos valores estão sob ameaças “globalistas”. Logo, Vidigal (2019) desenvolve o argumento de que o alinhamento com os Estados Unidos, particularmente sob a administração de Donald Trump, estruturou a política externa de Bolsonaro, desde a aproximação com Israel até a ênfase em segurança e defesa. Dessa forma, o Brasil buscou estreita cooperação militar com os Estados Unidos e a OTAN (Hirst; Maciel, 2022; Vidigal, 2019) e, na medida em que os interesses securitários se voltam para os Estados Unidos, os parceiros do Atlântico Sul e do Terceiro Mundo foram postos em segundo plano na agenda de defesa e segurança, reduzindo a relevância das relações com Estados do entorno estratégico brasileiro (Gonçalves de Oliveira, 2023).

Essa mescla de diretrizes no governo Bolsonaro nem sempre foi harmônica, pois gerou contradições entre os próprios grupos de interesse presentes no governo e na sociedade brasileira. Por exemplo, os interesses econômicos liberais se chocavam com a ala ideológica do governo no que diz respeito às relações comerciais com a China. Muitos dos discursos do presidente, do chanceler Araújo e de outros ministros do governo criticaram diretamente o regime chinês – culminando inclusive no artigo intitulado “Chegou o Comunavírus” de Araújo, no qual o ministro argumenta que a China utilizou-se da epidemia de covid-19 para controlar ideologicamente a população e espalhar o ideal comunista pelo globo (Araújo, 2021). Esse tipo de discurso reverbera e impacta no meio diplomático, prejudicando as relações e os interesses comerciais de amplos setores econômicos brasileiros, que têm a China como principal destino de suas exportações, particularmente o agronegócio. Pois, mesmo que a política externa de Bolsonaro tenha selecionado parceiros específicos como prioridade de relações internacionais, como EUA, Israel e Itália, o peso da China para o comércio brasileiro era imenso e impossível de ser ignorado.

De modo geral, a política externa durante o governo Bolsonaro também teve um caráter secundário se comparado às agendas domésticas da política e da econômica. Portanto, sua utilização esteve relacionada ao fomento da base política ideológica do governo e ao aprofundamento das reformas neoliberais. Dentro desse projeto de inserção internacional, a África deixa de ser estratégica ao Brasil, que prefere enfatizar apenas o elemento comercial e de maneira seletiva com o continente, dando prioridade ao comércio com os Estados Unidos, a Europa, o Japão, Israel, a América do Sul e a China (Francisco *et al.*, 2021). O presidente Bolsonaro sequer realizou viagens ao continente africano. Com a queda da dimensão

estratégica das relações Brasil-África, a cooperação deixou de ser um vetor de inserção brasileira no continente africano (Santos, 2022; Francisco; Santos; Alves, 2020).

O mesmo ocorre com as instituições e fóruns multilaterais de Cooperação Sul-Sul, onde o BRICS, o IBAS, a ZOPACAS, o G20 e o Mercosul não adquirem mais, para o Brasil, funções de promover o exercício da autonomia em política externa. A principal ênfase da política externa de escopo multilateral do governo Bolsonaro foi a busca pelo ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de influência ocidental e de natureza assistencialista Norte-Sul. Para além dessa exceção, o multilateralismo foi negligenciado e o discurso e a prática não contemplavam a Cooperação Sul-Sul como instrumento de política externa, nem apresentavam uma visão da necessidade do desenvolvimento da periferia.

Logo, observa-se uma redução significativa nas ações de cooperação internacional desenvolvidas por meio da ABC com países africanos. Nesta matéria, o governo Bolsonaro seguiu, “de maneira protocolar, com [os] compromissos bilaterais selados anteriormente, distanciando-se de qualquer iniciativa estratégica para a África” (Francisco *et al.*, 2021, p. 196). Assim, a intensidade do diálogo, das relações e da cooperação com a África inseridos em uma dimensão estratégica para o desenvolvimento do Atlântico Sul não pode ser observada. Francisco *et al.* (2021, p. 195) aponta, então, para um “distanciamento pragmático” do Brasil para com o continente africano, onde há um abandono gradual da Cooperação Sul-Sul nas relações Brasil-África – acentuado desde 2016 e em maior escala a partir de 2019 –, a qual deixa de ser um instrumento de aproximação política com parceiros internacionais e resulta no distanciamento da África da agenda brasileira.

Em suma, a compreensão da política externa brasileira durante o governo Bolsonaro revela um desvio significativo das tradições diplomáticas anteriores. No que tange ao Atlântico Sul e à ZOPACAS, a despeito da atualização das políticas de defesa do Brasil na PND e na END de 2020, as quais mencionam a importância das relações com os países do Atlântico Sul (BRASIL, 2020), o enfoque do governo priorizou a militarização e a cooperação estreita com os Estados Unidos, em detrimento da integração e cooperação regional (Reyes, 2021). Esse alinhamento com a política de segurança dos EUA, como observa Ceceña (2018), viria a posicionar o Brasil como um coadjuvante na manutenção do controle hemisférico liderado pelos Estados Unidos, promovendo uma agenda que visava suprimir dissidências ou resistências aos interesses hegemônicos americanos.

Essa mudança de postura reflete uma reconfiguração dos interesses nacionais e regionais, que esvaziou a retórica diplomática brasileira baseada em cooperação e autonomia, comprometendo a integração regional e a soberania local (Reyes, 2021). Além disso, o abandono da ZOPACAS em favor de uma estratégia de segurança dominada por potências extrarregionais evidenciou a subordinação do Brasil aos interesses geoestratégicos dos Estados Unidos, enquanto o Atlântico Sul se tornou um espaço de disputa de poder. Essa reorientação geopolítica não só marginalizou a ZOPACAS e a África, mas também expôs a região a riscos como a militarização, a exploração predatória de recursos e a perda de soberania territorial e energética.

4.4. TENDÊNCIAS OSCILATÓRIAS DA POLÍTICA INTERNACIONAL BRASILEIRA: a oscilação da política africana do Brasil e seu impacto para a cooperação no Atlântico Sul

Diante do que foi exposto neste trabalho a respeito da Política Externa Brasileira, testemunhou-se o caráter oscilatório da política africana do Brasil desde o momento das independências africanas, na década de 1960, até o fim do último governo, em 2022. Perpassando governos, regimes e projetos nacionais diferentes, foi possível destacar momentos de ampla intensidade das relações Brasil-África, quando o continente ribeirinho era considerado estratégico ao Brasil. Da mesma maneira, identificou-se períodos de estagnação das relações e até distanciamento entre os parceiros, especialmente quando a política externa brasileira não considerava a África como prioridade para a inserção ou o desenvolvimento do Brasil.

De forma resumida, destacam-se três períodos da política externa brasileira em que houve o interesse por parte do Brasil em firmar ou aprofundar relações mais estreitas com os países africanos, combinando dimensões econômicas, diplomáticas e geopolíticas. Foram elas: (1) o período de Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), contemporâneo à época da descolonização de grande parte da África Subsaariana; (2) os anos do regime militar a partir da década de 1970, mas especialmente no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), impulsionado pelas independências das ex-colônias portuguesas e pelo crescente protagonismo do Terceiro Mundo na política internacional, continuando até o fim dos anos de 1980, ainda que em menor intensidade nesta última década; e, (3) a partir de 2003 com a chegada de Lula da Silva (2003-2010) à presidência brasileira,

sob o regime democrático da Nova República e em um período marcado pela ascensão de novos pólos de poder internacional.

Em contrapartida, sobressaem-se também os períodos de estagnação e recuo dessas relações, os quais ocorrem entrelaçados aos momentos de intensidade em três momentos do período em análise. São eles: o primeiro governo após o golpe militar de 1964, de Castelo Branco (1964-1967), quando a política externa assumiu princípios de alinhamento com os Estados Unidos e o bloco ocidental, tendo a luta contra o comunismo como pilar securitário central da geopolítica brasileira para o Atlântico Sul; depois, a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992) – o primeiro a ser democraticamente eleito pelo voto popular após o regime militar –, caracterizado pela adoção de políticas neoliberais no Brasil em um contexto de expansão global do capital devido ao fim da Guerra Fria, perpassando também os governos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) até o início dos anos 2000; e, por fim, desde o segundo mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2016), marcado pelas crises econômica e política no Brasil, com a política africana seguindo em baixa também durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), os quais deram preferência para as relações comerciais e políticas com as grandes potências econômicas do sistema capitalista.

A partir disso, torna-se chave compreender o pensamento estratégico brasileiro que contribuiu para a adoção das políticas externas em cada período de avanço, estagnação e recuo nas relações Brasil-África. Assim, deve-se retornar à pergunta inicial do trabalho, que questiona o porquê da oscilação da política africana do Brasil e quais fatores são determinantes para sustentar as mudanças da PEB. Para progredir nesta linha de análise, precisa-se pensar em três níveis analíticos diferentes, o nacional, o regional e o internacional, os quais interferem nos Estados e nas sociedades e, por conseguinte, em suas políticas externas e relações internacionais, levando em conta que as dinâmicas de cada um desses níveis podem causar impacto sobre os outros, em maior ou menor escala. Pois, como aponta Halliday (1999, p. 34), “[a]s necessidades da competição interestatal explicam muito do desenvolvimento do Estado moderno, enquanto a mobilização dos recursos domésticos e os constrangimentos internos dão conta dos sucessos dos Estados nessa competição.”

Nessa linha de raciocínio, entende-se que o nível nacional corresponde às dinâmicas internas ao Estado e à sociedade brasileira e africanas, o nível regional, para este trabalho, é delimitado pelo entorno estratégico brasileiro, particularmente o Atlântico Sul, enquanto que o internacional está vinculado à economia-mundo capitalista e às dinâmicas que permeiam as disputas de poder no sistema internacional.

Considerando o período que se inicia na década de 1960 – pois previamente as condições internas das sociedades africanas, assim como a configuração internacional de domínio colonial na África não eram propícias para uma relação mais estreita com o Brasil –, caracterizado pelo Estado Desenvolvimentista, especialmente nos anos 1960 e 1970, o Brasil buscava expandir sua base industrial e consolidar sua autonomia econômica. A África, nesse contexto, era vista como um espaço estratégico para o Brasil para a realização de interesses nacionais concretos: novas oportunidades econômicas para a venda de suas manufaturas e sustentação de um projeto nacional desenvolvimentista, bem como a busca pela autonomia política e geopolítica em âmbito internacional (Cervo, 2008). Por conta disso, o governo brasileiro procurou intensificar suas relações com países africanos, aproveitando o contexto regional e internacional da descolonização africana e do fortalecimento do Terceiro Mundo em uma conjuntura de ascensão e articulação da periferia mundial durante a Guerra Fria.

Contudo, a posição do Brasil na América do Sul, em zona de influência característica de uma das superpotências da Guerra Fria, os Estados Unidos, dificulta o posicionamento autônomo do Brasil na arquitetura política global, bem como suas relações com a África (Santos, 2022). Assim, a pressão externa de corresponder aos interesses americanos e sobrevalorizar as relações com os países do centro capitalista afeta a sociedade e setores da burocracia e do Estado brasileiro. Esse fator, mascarado pelo discurso da existência de uma ameaça comunista iminente, culminou nas crises políticas dos governos Quadros/Goulart e no golpe civil-militar de 1964, no qual o governo de Castelo Branco, após alcançar o poder, acatou as demandas ocidentais de alinhamento com os Estados Unidos nos campos econômico e político, marginalizando o continente africano. Por conta disso, em âmbito regional, o Atlântico Sul foi enxergado como espaço propício à cooperação com o Ocidente no intuito de proteção contra o comunismo.

De todo modo, este curto interregno do governo de Castelo Branco não foi suficiente para desmontar o projeto Nacional-desenvolvimentista brasileiro, instrumentalizado, também, por uma política externa voltada ao Terceiro Mundo. Visentini (2009, p. 211) destaca que os governos Costa e Silva e Médici, “em vários aspectos, resgatam a ideia de projeto nacional e mesmo de Brasil-potência. Portanto, depois de um breve intervalo, a multilateralização das relações internacionais brasileiras é retomada.” Desse modo, identifica-se que a marginalização da África foi um resultado muito mais de pressões externas que se manifestaram em âmbito interno do que de limitações do projeto do Estado Nacional-desenvolvimentista.

Além disso, a conjuntura global da década de 1970, com o declínio do poder relativo dos Estados Unidos e a gradual ascensão de uma periferia crítica às relações Norte-Sul, pôde promover oportunidades para Estados interessados em maior projeção internacional por meio das relações Sul-Sul. Havia, pois, o interesse tanto do Brasil, quanto dos países africanos em estabelecer este tipo de relação horizontal para estimular o desenvolvimento. Regionalmente, as independências da África Portuguesa em 1974 e 1975, durante o governo Geisel, favoreceram ainda mais a reconstrução e consolidação da política africana do Brasil. No contexto do desenvolvimentismo, tal política tinha uma base ideológica e estratégica bastante sólida, o que contribuiu para a sua sustentabilidade ao longo do tempo. A parceria com a África estava alinhada com os objetivos de longo prazo do Brasil, que incluíam a construção de uma ordem internacional mais equitativa e a promoção de um desenvolvimento autônomo, sustentado pelo seu processo de industrialização e substituição de importações. Nas palavras de Amado Cervo (2008):

Com efeito, nas últimas décadas do século XX, a industrialização converteu o Brasil em potencial exportador de manufaturados, que o Primeiro Mundo rejeitava, tanto em razão de sua superioridade tecnológica quanto em razão de entraves de fronteira, como direitos alfandegários, quotas, medidas anti-*dumping*, proibições, subsídios à produção etc. América do Sul e África despontavam, então, como possibilidade reais de exportação, tanto é que esse Terceiro Mundo passou a absorver mais de 50% das exportações de manufaturados brasileiros. Na política exterior do Brasil, o terceiro-mundismo nunca produziu apenas efeitos de retórica, porque exerceu, bem ao contrário, forte impacto para consolidar o modelo de desenvolvimento, que atingia dimensões de escala em sua produção industrial (Cervo, 2008, p. 294).

Mesmo durante a década de 1980, com os governos de Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990), nos quais o contexto internacional e regional operaram de maneira desfavorável ao mantimento da política africana, esta teve continuidade apesar dos tempos de crise em ambos os lados do Atlântico. A reação norte-americana ao seu próprio declínio, a inversão dos fluxos de capital e a conseqüente crise da dívida externa no Terceiro Mundo abalaram as economias do Brasil e dos países africanos. Mas, apesar de tudo, as relações Brasil-África se mantiveram em alto perfil. Visentini (2016, p. 58) elenca quatro pontos que sustentaram a política africana na década de 1980: (1) a manutenção do projeto Nacional-desenvolvimentista; (2) a demanda energética pelo petróleo de países da África Subsaariana; (3) a necessidade de manter influência no Atlântico Sul, região percebida como estratégica ao Brasil, vide a criação da ZOPACAS em 1986; e, (4) os fortes vínculos estabelecidos com os países de língua portuguesa. Logo, apesar dos elementos regional e

internacional, a solidez do projeto nacional, combinada à tradição da política africana e às demandas estratégicas, preveniu a erosão das relações Brasil-África no período em questão.

Todavia, em 1990, “o Brasil cepalino e cooperativo, com Estado intervencionista e condutor autônomo da política exterior, percebeu-se isolado” (Cervo, 2008, p. 21), pois, regionalmente os governos neoliberais chegavam ao poder nos países vizinhos, a África Atlântica estava em profunda crise econômica e se curvava às reformas econômicas das instituições monetárias internacionais, e, internacionalmente, o fim do socialismo soviético abria o mundo para a expansão capitalista no Segundo e no Terceiro Mundo. No Brasil, o fim do Estado Desenvolvimentista deu lugar ao Estado Neoliberal a partir de Collor, com seu modelo próprio de inserção internacional, embarcando no paradigma da globalização da época, a qual visava um mundo unificado pelo capitalismo transnacional e abandonava a visão dual entre centro e periferia (Cervo, 2008).

Essas transformações levadas a cabo não só no Estado brasileiro, mas também na maioria dos países americanos, objetivaram a redução do papel do Estado como promotor do desenvolvimento e promoveram a reestruturação econômica e social, abrindo seus mercados e sistemas produtivos à penetração capitalista de produtos e finanças. Tal mudança paradigmática, tanto do Estado, quanto da conjuntura internacional, modificou as prioridades da política internacional do Brasil, que optou pelo alinhamento com os Estados Unidos em detrimento das relações com a periferia. Logo, inicia-se um profundo afastamento do Brasil para com a África, causado sobretudo pela sujeição brasileira à globalização, no intuito de buscar soluções à crise econômica e da dívida externa pela via liberal, e pelo fim do projeto Nacional-desenvolvimentista.

O malogro das experiências neoliberais na periferia da economia-mundo capitalista levanta críticas ao modelo adotado de abertura econômica e à completa sujeição às leis do mercado. No bojo do descontentamento social, elege-se um governo de centro-esquerda no Brasil que perdura no poder de 2003 a 2016, durante os governos de Lula e Dilma. Apesar do apoio da base trabalhadora, esses governos se sustentam no poder sem romper com o neoliberalismo em vigor, se contentando em promover reformas sociais para combater a pobreza e a desigualdade no país, sem enfrentar o problema da desindustrialização brasileira em curso.

O Estado sob Lula não estava ancorado em um projeto de longo prazo centrado na industrialização e na substituição de importações para priorizar o mercado interno. Ao contrário, seu projeto estava destinado a prover estabilidade econômica como indutor do

crescimento e do desenvolvimento do setor privado, caracterizando-se como mais uma interpretação neoliberal do Estado, cujas diferenças em relação aos demais governos neoliberais no Brasil após a Guerra Fria impediam a consolidação de um projeto de longo prazo, mesmo que neoliberal.

Em matéria de política externa, o governo Lula se mostrou bastante distinto de seus antecessores. Por conta das transformações sistêmicas em curso no plano internacional, nomeadamente a continuação da crise da ordem capitalista estadunidense e do multilateralismo ocidental, como também a emergência de novos, e velhos, atores na política internacional, o Brasil encontrou oportunidades para desenvolver uma projeção internacional voltada para o Terceiro Mundo e com viés autonomista, pautada na Cooperação Sul-Sul. A África dinâmica do século XXI, do outro lado atlântico, voltou a ser parceira importante do Brasil e foi priorizada na agenda internacional do país sul-americano.

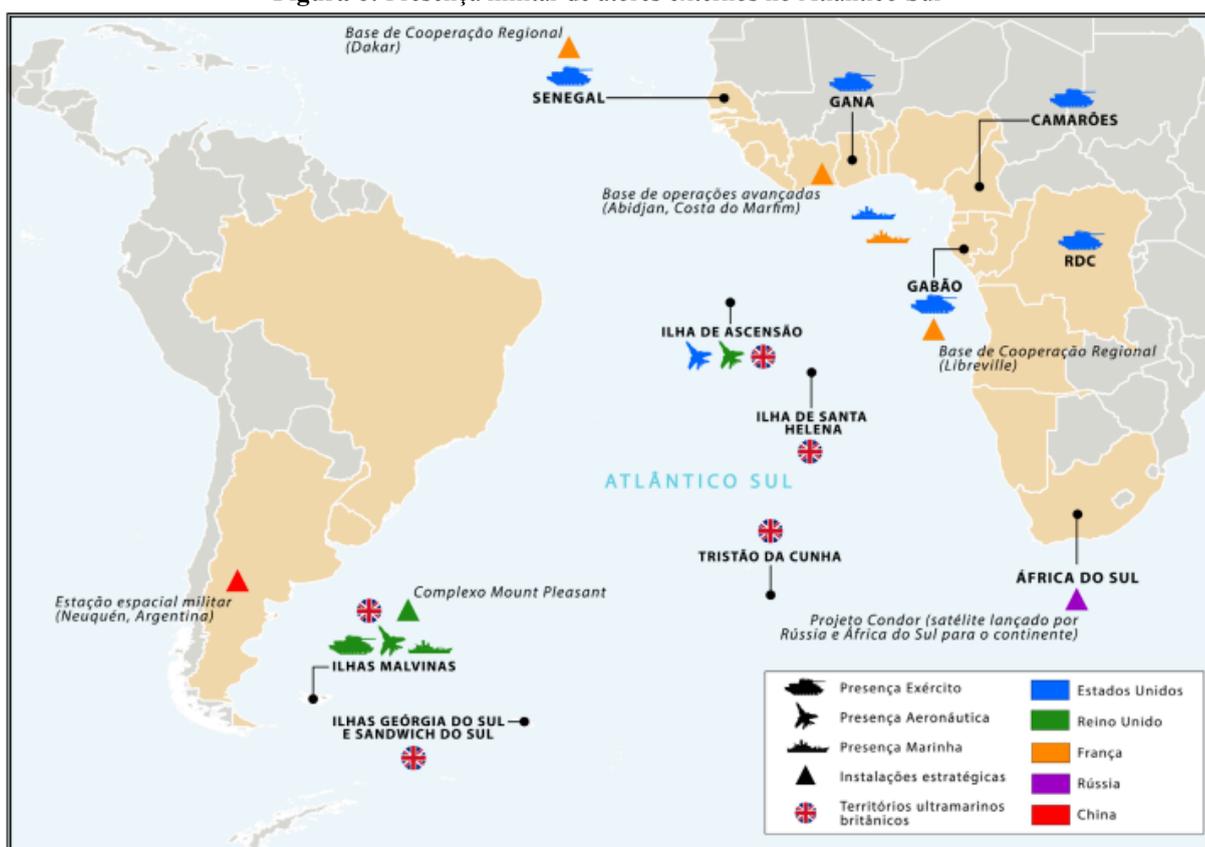
No escopo regional, o crescimento chinês foi um fator decisivo para a recuperação econômica da África no século XXI, que passa também a adquirir nova relevância estratégica, em função do impulso competitivo sistêmico por recursos, mercados e poder (Penha, 2011). Assim, existem novamente condições externas favoráveis para a retomada das relações Brasil-África por meio do resgate da Cooperação Sul-Sul. O Atlântico Sul volta a ser estratégico para as potências internacionais e para o Brasil, que reativou sua política africana e atualizou políticas de defesa para projetar seus interesses políticos e econômicos e para promover a soberania neste espaço vital do seu entorno estratégico, contemplando a ZOPACAS como importante meio garantidor da soberania e da segurança da região (Rizzi; Bueno, 2021).

Segundo Pereira (2016), é imprescindível o desenvolvimento das capacidades militares dos países do Atlântico Sul, bem como a amplificação de uma arquitetura institucional consistente no âmbito da ZOPACAS a fim de obter a plena soberania da Bacia do Atlântico Sul. Pois, em virtude do redimensionamento estratégico deste espaço, evidenciam-se movimentações de militarização pelas potências extrarregionais no Atlântico Sul (figura 6) (Pereira, 2016; Visentini, 2016; Penha, 2011).

Os Estados Unidos, por exemplo, criaram o Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM) em 2007 – que visa aumentar a presença militar americana em solo africano por meio de cooperação para a segurança e, possivelmente, operações militares – e relança IV Frota no Atlântico Sul em 2009. A França dispõe de domínio monetário na região da África Ocidental por meio do Franco CFA e intensifica sua posição nas suas antigas

colônias por meio do esquema neocolonial. Além disso, está presente na América do Sul através da Guiana Francesa. O Reino Unido prefere evitar atuação militar direta na região, mas, possui os arquipélagos de Tristão da Cunha, Santa Helena, Ascensão, as ilhas Gough, Shetlands, Geórgia e Sandwich do Sul, bem como as Malvinas. Com suas possessões, oferece linhas vitais de comunicação marítima a seus aliados e detém imenso valor estratégico no Atlântico Sul (Pereira, 2016).

Figura 6: Presença militar de atores externos no Atlântico Sul



Fonte: Brasil (2021).

Entretanto, apesar da elevada importância do Atlântico e da colaboração com os países da região, em matéria de Cooperação Sul-Sul, para a segurança e a projeção do Brasil, nota-se também que a aproximação política e a concertação baseada na ideia de um espaço comum acontece de maneira modesta (Saraiva, 2012), e seu ritmo corresponde às oscilações da PEB para a África e a diferentes contextos externos. O esfriamento da política africana no decorrer do governo Dilma (2011-2016) reflete a inconstância do Brasil em adotar uma política externa estratégica e de longo prazo para a África no século XXI, o que, adicionalmente, contribui para entender tais oscilações nas relações com países do continente africano. Neste caso, fatores condicionantes como a crise econômica internacional de 2008, que reverberou de

maneira mais acentuada no Brasil a partir dos anos 2010, e as limitações do projeto de Estado brasileiro, cuja relação entre Estado e segmentos da sociedade debilitava-se, modificaram o panorama da inserção internacional brasileira e da política africana. Conforme Cervo e Lessa (2014):

Os resultados da queda de eficiência do paradigma logístico de aliança Estado-sociedade são concretos e incidem sobre os fundamentos internos da emergência no cenário internacional: queda do percentual da indústria no PIB, reprimarização econômica, queda das exportações, especialmente de manufaturados, queda do crescimento econômico e, mais grave, quebra da confiança no país do empresariado nacional e estrangeiro (Cervo; Lessa, 2014, p. 135).

Destarte, as causas relacionadas ao declínio da inserção internacional brasileira por meio da Cooperação Sul-Sul são, majoritariamente, de ordem interna (Cervo; Lessa, 2014). Afinal, a tendência internacional era de uma ordem em transição, com vários pólos exercendo influência e buscando alternativas à ordem estadunidense em declínio. Os problemas internos do governo Dilma evidenciaram as limitações estratégicas do Brasil, assim como impediram a continuidade da política africana e da estratégia de cooperação no Atlântico Sul, que até então eram oportunas, rumo à integração e à autonomia, em um período crítico para a projeção do Brasil nesta região. Nesse sentido, o Brasil deveria adotar uma postura firme, autônoma e cooperativa no Atlântico Sul para projetar poder, garantir seus interesses e criar as condições para promover seu desenvolvimento (Góes; Silva, 2017; Pereira, 2016; Visentini, 2016).

Entretanto, a continuidade do Estado Neoliberal com Temer e Bolsonaro afastaram ainda mais o Brasil da África e dos seus compromissos estratégicos no Atlântico Sul, visto que o viés de Cooperação Sul-Sul da PEB foi substituído pela prioridade das relações com os países centrais até, pelo menos, o ano de 2022. Nesse sentido, a inserção internacional limitou-se fundamentalmente à dimensão comercial e ao alinhamento com o pólo de poder ocidental, centrado nos Estados Unidos. O Brasil, nos dois últimos governos descartou uma inserção internacional estratégica, que visasse a sua associação com a periferia e às potências emergentes da economia-mundo capitalista em torno do objetivo de alterar a ordem mundial no caminho da multipolaridade e do desenvolvimento.

Em síntese, a oscilação da política externa brasileira para a África reflete as mudanças nos projetos nacionais que orientaram o Estado brasileiro ao longo das décadas, especialmente por conta do declínio do projeto Nacional-desenvolvimentista no fim da década de 1980. O Brasil do século XX vislumbrou a ascensão do Estado Desenvolvimentista nos anos de 1930, um projeto que atingiu seu apogeu na década de 1970 e declinou nos anos 1980. Neste interregno, os países africanos, após suas independências, foram vistos como parceiros dentro

de um espaço estratégico, de oportunidade econômica e geopolítica, cujas relações eram importantes para o desenvolvimento do Estado brasileiro em vias de industrialização e com visão estratégica de longo prazo.

Com o fim da Guerra Fria, o projeto desenvolvimentista em declínio foi substituído por uma visão econômica neoliberal para o Estado brasileiro, que não só conduziu amplas mudanças de abertura econômica no país, como também deslocou o foco da agenda internacional do Brasil para as potências ocidentais, relegando a África a um papel secundário nos anos finais do século XX. No início do século XXI, houve, entretanto, uma revalorização da África para a política externa do Brasil, ancorada no oportunismo das relações internacionais com uma periferia e semiperiferia em ascensão, instrumentalizada pela Cooperação Sul-Sul e outorgando relevância ao Atlântico Sul como espaço estratégico para o Brasil. Porém, este último ponto não se sustentou devido às crises e contradições dos projetos nacionais brasileiros. O Brasil do século XXI não possui um projeto nacional e estratégico de longo prazo, o que acarreta em incertezas e oscilações em sua política internacional, particularmente em sua política africana. Esse movimento oscilatório desde a década de 1990 demonstra como a política externa brasileira tem sido profundamente influenciada pelos dilemas internos de desenvolvimento e pelas dinâmicas geopolíticas e pressões globais.

5. CONCLUSÃO

A presente dissertação procurou investigar as razões pelas quais a política externa brasileira para a África tem sido marcada por oscilações e descontinuidades, apesar do reconhecimento da importância estratégica do continente africano e do Atlântico Sul para o Brasil. Assim, ao retomar a problemática apresentada na introdução, podemos observar que, ao longo das duas últimas décadas, o cenário internacional tem oferecido oportunidades concretas para que o Brasil desempenhasse um papel mais ativo e estratégico em suas relações com a África. A relevância crescente dos países africanos na economia e na geopolítica global, impulsionada pelo crescimento econômico e pela descoberta de recursos naturais, proporcionou um ambiente propício para a construção de parcerias mais sólidas e diversificadas entre Brasil e África. Além disso, o aprofundamento da crise sistêmica do capitalismo mundial e a emergência de novos pólos de poder ofereceram ao Brasil a chance de articular uma política externa mais assertiva, particularmente em suas interações com a África.

Entretanto, como demonstrado ao longo da dissertação, a política externa brasileira para o continente africano, desde o fim da Guerra Fria, tem sido oscilatória. Governos sucessivos têm se aproximado da África em determinados momentos, apenas para, posteriormente, recuarem e relegarem as relações a um segundo plano. Esse padrão de aproximação e distanciamento revela uma falta de continuidade estratégica que compromete o potencial dessas relações.

A oscilação da política africana do Brasil é reflexo tanto de fatores endógenos quanto exógenos. Internamente, a falta de um projeto nacional sólido desde o fim do período Nacional-desenvolvimentista impede que o Brasil conduza suas relações com a África de forma consistente e duradoura. Externamente, o fim da Guerra Fria corroborou com o fim da importância estratégica do continente africano e do Atlântico Sul, enquanto que a nova fase de expansão do capitalismo e as pressões por reformas econômicas de cunho neoliberal na periferia da economia-mundo reverteram o processo de industrialização brasileiro em curso no século XX, bem como abriram as economias latino-americanas e africanas ao capital ocidental, acarretando na derrubada de projetos desenvolvimentistas independentes. Desse modo, as mudanças tanto internas quanto externas provocaram o afastamento do Brasil em relação à África na década de 1990.

Embora o contexto global tenha sofrido alterações e oferecido janelas de oportunidade com a intensificação da crise do capitalismo estadunidense a partir do século XXI,

proporcionando a emergência de novos atores globais e o reposicionamento da África na economia e geopolítica mundial, a ausência de uma estratégia clara limitou a capacidade do Brasil de aproveitar plenamente essas conjunturas favoráveis. Assim, a hipótese que orientou esta pesquisa, de que a oscilação das relações Brasil-África decorre da ausência de um projeto nacional sólido desde o declínio do Estado desenvolvimentista ao final dos anos 1980, foi corroborada pelos argumentos e evidências apresentados neste trabalho.

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, o Brasil – sob a orientação de um projeto Nacional-desenvolvimentista e em meio ao desenvolvimento da articulação política de um Terceiro Mundo em plena Guerra Fria – desenvolveu uma postura mais assertiva e planejada em sua política externa, utilizando as relações com a África como um instrumento para alcançar seus objetivos de desenvolvimento econômico e autonomia política. A integração da África ao projeto nacional brasileiro, por meio da Cooperação Sul-Sul, durante o período desenvolvimentista foi fundamental para a consolidação da influência econômica e geopolítica do Brasil no Atlântico Sul.

Mediante a parceria com a África, o Brasil ampliou o mercado para a exportação de produtos de sua indústria em crescimento e teve acesso a matérias primas necessárias a essa produção industrial, tais como o petróleo, reduzindo o grau de dependência do Brasil em relação às potências do centro capitalista. Logo, demonstra-se que, quando sustentada por uma estratégia de longo prazo, a política africana do Brasil teve um impacto positivo e duradouro.

No entanto, o declínio deste projeto e as crises subsequentes, tanto econômicas quanto políticas, resultaram na fragmentação da política externa brasileira, que passou a ser influenciada por conjunturas internas e externas de curto prazo. O fim da Guerra Fria e a expansão da globalização liberal impuseram ao Brasil a necessidade de se ajustar a um novo cenário internacional, no qual as políticas neoliberais prevaleceram, levando a uma política externa reativa e sem continuidade, especialmente em relação à África.

No início do século XXI, a conjuntura externa favorável, caracterizada por um cenário internacional multipolar em transição e pela ascensão de novos pólos de poder fora do centro sistêmico tradicional, proporcionou ao Brasil a oportunidade de conduzir uma política externa mais autônoma e engajada com a África. Todavia, essa política, embora ousada e com grande potencial, foi predominantemente oportunista, aproveitando-se das circunstâncias favoráveis sem, contudo, se sustentar em um projeto nacional coeso e de longo prazo. A falta de ruptura com o liberalismo econômico, a não reversão da desindustrialização brasileira e a perda do papel empreendedor do Estado impediram que a política africana do Brasil se consolidasse

nos governos subsequentes, resultando em um retorno à oscilação e à descontinuidade que caracterizam as relações Brasil-África desde o fim do Estado Desenvolvimentista.

Com este panorama histórico, observa-se a oscilação da PEB, desde o fim da Guerra Fria, em função da ausência de um projeto nacional estável e estratégico, como existiu na maior parte do século passado. Pois, sem um projeto nacional perene, constituído de visão estratégica capaz de contemplar os interesses brasileiros para seu entorno e para as transformações globais em curso, torna-se inviável a consolidação da política africana e da Cooperação Sul-Sul como instrumentos de política externa com finalidade de promover o desenvolvimento do Brasil.

À vista disso, nota-se que a PEB, neste período recente, sofreu alterações de acordo com a volatilidade dos paradigmas Estatais adotados no Brasil, reverberando uma crise dos projetos nacionais. Pois, apesar da característica em comum dos governos que estiveram no poder do Estado brasileiro desde 1990, o neoliberalismo, não houve coesão entre estes em torno de um projeto nacional. Pelo contrário, chama muito mais atenção o antagonismo presente em questões políticas e sociais do que as semelhanças em torno das políticas econômicas neoliberais. Desse modo, não é possível afirmar a existência de um único projeto de Estado neoliberal no período após a Guerra Fria, muito menos de um projeto dotado de visão estratégica para o desenvolvimento econômico do país, mas sim diferentes interpretações de governos neoliberais, provocando inconstâncias em meio à carência de um projeto de Estado estruturado.

Essas severas inconstâncias atuam como obstáculos à concertação organizada, no plano externo, com Estados de suma relevância às aspirações internacionais de uma potência média como o Brasil – os países africanos de seu entorno estratégico e, de modo geral, o mundo emergente em ascensão –, em um contexto de revalorização e intensificação da competição política por recursos no Atlântico Sul. Relacionada a isso, a realidade internacional do século XXI retrata o confronto das concepções de ordem e dos atritos político-econômicos entre o eixo de poder militar rentista – anglo-saxão, central e dominante – e o eixo industrial emergente e periférico ao sistema vigente. Por conseguinte, nessa complexa rede de interações, que ocorrem em meio à crise e transição da economia-mundo capitalista, Estados da periferia e semiperiferia desse sistema que carecem de projeto nacional e de assertividade em sua política internacional estão sujeitos à subordinação e aos constrangimentos perpetuados pela política internacional dos principais atores, cuja competição se estende e se intensifica cada vez mais ao Atlântico Sul.

Sem um projeto próprio, que leve em consideração os interesses nacionais a fim de projetar uma visão de longo prazo para o desenvolvimento independente do Brasil, considerando os elementos internos e externos, entende-se que a política externa tende a oscilar, resultando muitas vezes em posturas reativas e conduzindo à abdicação do desenvolvimento interno em favor da adoção de agendas e interesses externos. Nesse sentido, governos que almejam sustentar uma política externa mais assertiva são limitados pela ausência de projeto nacional e pela insistência em manter políticas neoliberais.

Exemplo disso no Brasil foi o governo do Partido dos Trabalhadores. Pois, embora tenha promovido uma política externa mais assertiva e autônoma, aproximando o Brasil do Terceiro Mundo e da África durante parte de seus governos, a falta de um projeto nacional robusto, capaz de sustentar essas iniciativas a longo prazo, contribuiu para que muitas das políticas implementadas fossem revertidas ou abandonadas durante o próprio período que o partido esteve no poder. Consequentemente, a ausência de uma ruptura com a estrutura neoliberal e a incapacidade de estabelecer um projeto nacional para o desenvolvimento independente do Brasil deixaram o país exposto às mesmas dinâmicas que comprometem a estabilidade da política externa brasileira desde o fim do Nacional-desenvolvimentismo.

Portanto, a análise confirma a hipótese central da dissertação, mostrando que a oscilação das relações Brasil-África reflete a crise e a ausência de um projeto nacional articulado no Brasil. A inexistência de uma visão estratégica de longo prazo tem comprometido o potencial dessas relações, limitando os benefícios que poderiam ser alcançados por meio de uma cooperação contínua e estruturada. A descontinuidade da política externa brasileira para a África não apenas enfraquece a posição do Brasil no cenário internacional, como também restringe as oportunidades de desenvolvimento mútuo que poderiam emergir de uma parceria mais sólida e duradoura com o continente africano, tendo em vista o aprofundamento da crise da economia-mundo capitalista, de caráter sistêmico, e a reconfiguração dos eixos de poder globais. Nesse contexto, a disputa por influência no Atlântico Sul se intensifica, oferecendo ao Brasil novas oportunidades de inserção internacional, que permanecem limitadas pela inexistência de projeto nacional perene com uma política externa apropriada e contínua.

Quanto ao presente momento, de 2023 em diante, o retorno do Partido dos Trabalhadores em 2023 ao poder executivo brasileiro nutre algumas esperanças de uma retomada da política africana para os próximos anos. Porém, ao caminhar ainda sem um projeto de Estado para o desenvolvimento do Brasil, mantém-se a expectativa de fragilidade e vulnerabilidade para as relações Brasil-África e para a própria postura internacional do Brasil,

à mercê dos constrangimentos que as disputas e ações dos principais pólos de poder em competição provocam à política brasileira neste momento de crise e transição da ordem internacional e da economia-mundo capitalista.

Por fim, este estudo qualitativo efetuou a análise das relações entre Brasil e África sob o ponto de vista da política externa brasileira, trazendo como elemento analítico o projeto nacional e suas implicações no plano externo. Explicitou-se a importância desta variável para as relações internacionais do Brasil e chegou-se à conclusão de que a existência de um projeto de Estado – de longo prazo, dotado de visão estratégica e de cunho desenvolvimentista – é vital para a inserção internacional e autônoma do Brasil, em parceria contínua com os Estados africanos e com o Terceiro Mundo em emergência. A partir dessas considerações, surgem novas perguntas e questões que demandam pesquisas futuras, com o intuito de compreender os motivos que possam explicar as dificuldades em consolidar um projeto nacional no Brasil do século XXI, levando em conta as instituições domésticas, bem como as estrangeiras que atuam em plano doméstico. Ao lançar luz sobre este debate, espera-se que o presente trabalho possa colaborar para o levantamento de novos estudos e discussões acerca do projeto nacional brasileiro, estimulando demais pesquisadores a aprofundar a investigação sobre o tema.

REFERÊNCIAS

Livros, capítulos de livros e artigos publicados em periódicos

- AMIN, Samir. **Os desafios da mundialização**. São Paulo: Ideias & Letras, 2006.
- ALMEIDA, Elga Lessa. “Do outro lado do Atlântico: as relações políticas e econômicas entre o Brasil e os países africanos desde o século XX.” **Caderno do CEAS**, Salvador, v. 241, n.241, p.445-476, mai./ago. 2017.
- ARRIGHI, Giovanni. “A crise Africana: Aspectos Regionais e Sistêmicos do Mundo.” In: SADER, Emir (Org.). **Contragolpes: Textos Selecionados da New Left Review**. São Paulo, Boitempo, 2006.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.
- 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.
- BARBOZA, Mario Gibson. **Na Diplomacia, o traço todo da vida**. 4. ed. rev. Brasília: FUNAG, 2020.
- BOAHEN, Albert Adu (ed.). **História geral da África VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília, UNESCO, 2010.
- BRAUDEL, Fernand. **A Dinâmica do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo: séculos XV-XVIII: O tempo do mundo**. Vol. 3. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- BRUCAN, Silviu. 1974. **La disolución del poder mundial. Sociología de las relaciones internacionales y política**. Mexico: Siglo XXI.
- CARDOSO, Nilton César F. **Segurança Regional no Chifre da África (1974-2017): conflitos, atores, agendas e ameaças**. Porto Alegre: Cebrafrica/Cegov, 2020.
- CASTELLANO DA SILVA, Igor. MARTINS, José Miguel Quedi. “Exército Nacional e Construção do Estado na África: A abordagem brasileira no caso da República Democrática do Congo.” **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 137-179, 2014.
- CECEÑA, Ana Esther. “El estado de excepción”. **América Latina en Movimiento**. Agencia Latinoamericana de Información, ed. 538(42), p. 5-7, 2018.
- 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.

CERVO, Amado Luiz. “Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. **Rev. Bras. Polít. Int.** 46 (2), pp. 5-25, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200001&script=sci_arttext. Acesso em: 26/07/2024.

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

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2011.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n.2, p.133-151, 2014.

CHAZAN, Naomi et al. **Politics and Society in Contemporary Africa**. 3rd ed. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the international system: the politics of state survival**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

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

COSTA E SILVA, Alberto da. **Um rio chamado Atlântico**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2022.

D'ADESKY, J. “Brasil-África: convergência para uma cooperação privilegiada.” **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 5-19, 1980.

DAVIS, Mike. Imperialismo Nuclear e Dissuasão Extensiva. In: THOMPSON, E. et al. **Exterminismo e Guerra Fria**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 58-97.

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

FARIA, Carlos Aurélio P. de. “O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários.” **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. “O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?” **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, 2013.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; AREND, Marcelo; GUERRERO, Glaison Augusto. “Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 779-809, 2020.

FOSSAERT, Robert. **O Mundo no Século XXI**. Uma teoria dos sistemas mundiais. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

FRANCISCO, Flávio T. R.; SANTOS, Kethelyn; ALVES, Maryanna Sagio. **O vácuo brasileiro nas relações Brasil – África e as transformações no continente africano.** In: AZZI, Diego Araújo; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; SOUZA, Ana Teresa Lopes Maria de. **A política externa de Bolsonaro na Pandemia.** São Bernardo do Campo: OPEB, p. 08-20, 2020.

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.

GÓES, Guilherme Sandoval; SILVA, Bruno Bahiense de A. e. “Estados Unidos, China & a geopolítica do petróleo no Atlântico Sul: uma análise sob a ótica da teoria dos complexos regionais de segurança.” **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 32, n. 64, p. 49-88, 2017.

GONÇALVES DE OLIVEIRA, A. C. “Nexos e reversos da política externa brasileira e de defesa para o Atlântico Sul: reflexões sobre os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro.” **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 14, n. 66, p. 103–120, 2023.

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

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. “A Política Externa do Brasil nos Tempos do Governo Bolsonaro.” **SciELO Preprints**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-28, 28 set. 2022. [Http://dx.doi.org/10.1590/scielopreprints.4771](http://dx.doi.org/10.1590/scielopreprints.4771). Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/4771/9230/9673>. Acesso em: 25/07/2024.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Impérios (1875 - 1914).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

KORNEGAY, F. “Africa, the South Atlantic and the IBSA-BRICS equation: the transatlantic space in transition”. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, [S. l.], v. 2, n. 3, pp. 77–106, 2013. DOI: 10.22456/2238-6912.35010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/35010>. Acesso em: 25 jul. 2024.

LIMA, Melina Moreira Campos. **Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da EMBRAPA e da FIOCRUZ na África.** Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional). Rio de Janeiro: UFRJ/IE, p. 154. 2012.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MARTINS, João Miguel Q.; NUNES, Rubens. C. “Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017).” **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, [S. l.], v. 6, n. 12, 2017. DOI: 10.22456/2238-6912.78130. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/78130>. Acesso em: 26/07/2024.

MELLO E SOUZA, André de. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

MEREDITH, Martin. **O Destino da África**: cinco mil anos de riquezas, ganância e desafios. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

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. **Solidariedade e interesse**: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. 1. ed., Curitiba: Appris, 2018.

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

MILHORANCE, Carolina. “A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas.” **Revista Brasileira de Política Internacional**, 56 (2): 5-22, 2013.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Geopolítica e política exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2009.

MUÑOZ, Enara E.; CARVALHO, Tássia C. de Oliveira. “A Cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?” **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 33-52, Jan./Abr. 2016.

N'KRUMAH, Kwame. **Neocolonialismo, último estágio do imperialismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

OGWU, Joy. **Nigeria and Brazil**: a model for the emerging south-south relations? In: CARLSSON, Jeker (ed.). **South-South relations in a changing world order**; Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982.

OLIVEIRA, Ricardo Soares de. **Oil and Politics in the Gulf of Guinea**. London: C. Hurst & Co., 2007.

PAUTASSO, D. “O papel da África na Nova Rota da Seda Marítima.” **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v. 1, n. 2, pp. 124-136, 2016.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, edição online, 2011.

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

PENNAFORTE, Charles. LUIGI, Ricardo. “A (re)emergência do BRICS e o reordenamento de poder na geopolítica contemporânea.” **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre, v. 9, n. 18, p. 85-104, 2020.

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: o arco atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000)**. Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008.

PENNA FILHO, Pio. “A África no século XXI.” **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n.6, p. 59-79, 2023.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. “O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento.” **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, [S. l.], v. 2, n. 4, 2013. DOI: 10.22456/2238-6912.41304. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/41304>. Acesso em: 25 jul. 2024.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Concertação político-estratégica e cooperação no Atlântico Sul: os casos da ZOPACAS e da Comissão do Golfo da Guiné. In: VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A (in) segurança da África e sua importância para a Defesa do Brasil**. Porto Alegre: NERINT-UFRGS/LED/ECEME, p. 59-78, 2016.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. “A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978).” **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, RS, v. 4, p. 119-138, 2015.

PEREIRA, A. D.; XERRI, S. G. “O Sistema Mundial Contemporâneo: uma contribuição para o debate sobre desenvolvimento na Teoria do Sistema-Mundo.” **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, RS, v. 9, n. 18, p. 41-64, 2020.

PINHEIRO, Letícia. “‘Ao vencedor, as batatas’: o reconhecimento da independência de Angola.” **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 83-120, 2007.

REYES, Cristian. “Política Exterior hacia Zopacas: los casos de Argentina y Brasil en la reconfiguración de la agenda de defensa y seguridad regional.” **Boletín Del Departamento de América Latina y El Caribe**, La Plata, n. 78, p. 9-27, 2021.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006)**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RICUPERO, Rubens. **Apogeu a frustração do liberalismo**. In: BACHA, Edmar et al. (org.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

RIZZI, Kamilla. **O grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974-2010)**. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica, 2014.

RIZZI, Kamilla R.; BUENO, Patrick. “A ambiguidade frente às colônias africanas de Portugal (1953-1985): aspectos definidores da política africana do Brasil.” **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, 2020.

RIZZI, Kamilla R.; BUENO, Patrick. “O papel da ZOPACAS nas políticas externa e de defesa do Brasil no século XXI (2005-atualidade).” **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 15, n. 54, p. 309-332, 19 set. 2021.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964

SANTOS, Mateus José da Silva. “O futuro com contornos do passado? Perspectivas sobre as relações Brasil-África a partir do novo governo Lula (2023).” **Revista Intellector**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 38, pp. 48-74, 2022.

SARAIVA, José F. S. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SARAIVA, José 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 Gomes. “Balança da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?” **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, pp. 25-35, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. “Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro.” **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 64, pp. 117-137, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n64/n64a08.pdf>. Acesso em: 26/07/2024.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign intervention in Africa**. From the Cold War to the War on Terror. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHUTTE, Giorgio Romano, FONSECA, Bruno Castro D.; CARNEIRO, Gabriel Santos. “Jogo de Dois Níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista”, **Conjuntura Global**, n. 8, v. 2, p. 97-116, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69854/39896>. Acesso em: 31/07/2024.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

SILVA, Elaini C. G. da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. “Atual arranjo institucional da política externa brasileira.” IPEA, Texto para Discussão, n. 1.489, 2010.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. “Na trilha de uma política externa afirmativa.” **Observatório da Cidadania**. Rio de Janeiro: IBASE, relatório n. 7, pp. 94-100, 2003.

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

SOARES DE LIMA, Maria Regina. HIRST, Mônica. “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities.” **International Affairs**, v. 82, n. 1: 21-40, 2006.

SOARES DE LIMA, Maria Regina et al. **Atlas da política brasileira de defesa**. Buenos Aires; Rio de Janeiro: CLACSO; Latitude Sul, 2017.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; DUARTE, Rubens de S. “Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula.” **Observador On-line**, v. 8, n. 9, pp. 1-24, 2013.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

TILLY, Charles. “Historical Sociology”. In: MCNALL, S. G. e HOWE, G. N. (eds.). **Current Perspectives in Social Theory**. Vol. I. Greenwich: JAI Press, 1980.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império**. A decomposição do sistema americano. Rio de Janeiro: Record, 2003.

ULRICH, Danielle R.; CARRION, Rosinha M. “A Cooperação Brasileira na Área da Educação nos PALOPs no Período 2000-2012: principais atores e projetos.” **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 27, n. 01, p. 146-160, jan/abr 2014.

VEIGA, Francisco. **El desequilibrio como orden**. Una Historia de la posguerra fría. Madrid: Alianza Editorial, 2015.

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.

VIDIGAL, C. E.. “Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira.” **Meridiano 47**, Brasília, 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. **Relações Exteriores do Brasil II (1930-1964): o nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente**. 2. ed. revisada e ampliada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As Revoluções Africanas: Angola, Moçambique e Etiópia**. São Paulo, SP: Ed. Unesp, 2012.

VISENTINI, Paulo; Equipe CEBRAFRICA. **A África e as Potências Emergentes**. Nova partilha ou Cooperação Sul-Sul. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

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

VISENTINI, Paulo Fagundes. “Eixos do Poder Mundial no Século XXI: uma proposta analítica.” **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 8, n. 15, 2019.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Manual do candidato: história mundial contemporânea (1776-1991):** da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética. 3. ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2012.

VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luis Dario; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos Africanos.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2022.

VISENTINI, Paulo; Equipe CEBRAFRICA. **A África e as Potências Emergentes.** Nova partilha ou Cooperação Sul-Sul. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Africa: The politics of unity.** New York: Bison Books, 2005.

Fontes primárias

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: 03/07/2024.

AMORIM, Celso. “Discurso de Posse do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim.” Brasília: FUNAG, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-luiz-nunes-amorim-discurso-de-posse>. Acesso em: 26/07/2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. “Boletim Geocorrente: Edição Especial: ZOPACAS.” Boletim Geocorrente: n.2, outubro de 2021. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/Boletim%20Especial%20ZOPACAS%202021.pdf>. Acesso em: 26/07/2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: MD, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Brasília: MD, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf/view. Acesso em: 26/07/2024.

GROUP OF 77. The Charter of Algiers. First Ministerial Meeting of the Group Of 77: Charter of Algiers, Algiers, 1967.

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

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); ABC (Agência Brasileira de Cooperação). Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: Ipea/ABC, 2013.

NAM, Non-Aligned Movement. “Bandung Principles.” Non-Aligned Movement: The Ugandan Chairmanship 2024-2027, 2024. Disponível em: <https://nam.go.ug/bandung-principles>. Acesso em: 03/07/2024.

UN, United Nations. “Zone of peace and co-operation of the South Atlantic.” United Nations General Assembly, Resolution 41/11 of 1986, 50th plenary meeting, 24 October 1986. Disponível em: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/41>. Acesso em: 06/08/2024.

UN, United Nations. “High-level Committee on South-South Cooperation.” United Nations Office for South-South Cooperation. UNOSSC/UNDP, 2024. Disponível em: <https://unsouthsouth.org/our-work/policy-and-intergovernmental-support/high-level-committee-on-south-south-cooperation/>. Acesso em: 03/07/2024.

Artigos de Opinião

ARAÚJO, Ernesto. “Chegou o Comunavírus, artigo publicado no portal Metapolítica 17 (08/04/2020).” Política Externa: soberania, democracia e liberdade. Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do ministro das relações internacionais. Brasília: FUNAG, 2021.

BARROS, Marcelo. “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).” Defesa em Foco, 2023. Disponível em: <https://www.defesaemfoco.com.br/conheca-a-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas/>. Acesso em: 25/07/2024.

CASARÕES, G. “Uma política externa à altura do Brasil.” **O Estado**, São Paulo, 9 Set. 2013. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaio/uma-politica-externa-a-altura-do-brasil-imp-/>. Acesso em: 25/07/2024.

FIORI, José Luís. “O Brasil e seu ‘entorno estratégico’ na primeira década do século XXI.” Portal Grabois, 13 de maio de 2013. Disponível em: <https://grabois.org.br/2013/05/24/o-brasil-e--seu-entorno-estratgico-na-primeira-dcada-do-scuro-xxi/>. Acesso em: 26/07/2024.