

A África na política externa do governo Lula: fortalecimento do diálogo Sul-Sul

DHIEGO DE MOURA MAPA*

Resumo:

O presente trabalho pretende abordar a forma com que as relações Brasil-África têm adquirido elevada importância estratégica no projeto de inserção internacional levado adiante pelo governo Lula. A proposta de projeção internacional do Brasil tem sido fortemente marcada pelo esforço de estabelecimento da cooperação Sul-Sul. É no âmbito desse movimento que se insere a política africana do governo Lula, conforme demonstram iniciativas como o IBAS e as cúpulas ASPA e ASA, nas quais o continente africano está diretamente envolvido e o protagonismo brasileiro é notório.

Palavras-chave: Política Externa. Governo Luís Inácio Lula da Silva. Política Africana.

1. Introdução

Atualmente, muito se tem discutido sobre os rumos da política externa brasileira. Analistas, cientistas políticos, sociólogos, pesquisadores, jornalistas e amplos setores da sociedade brasileira têm se ocupado de acompanhar e emitir opinião interpretativa e parecer crítico sobre as ações e perspectivas nacionais na arena internacional. O esforço de compreensão das diretrizes diplomáticas brasileiras é o pano de fundo do presente trabalho, cujo foco é a dimensão africana do projeto de inserção internacional do governo Lula. Procuraremos, assim, traçar as linhas gerais da política externa de Lula, tal qual apresentada por seus formuladores, para, então, buscar compreender a importância da política africana e de algumas iniciativas que visam o fortalecimento da cooperação Sul-Sul com marcante presença africana e destacada liderança brasileira, a exemplo do Fórum IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e das cúpulas ASPA (América do Sul-Países Árabes) e ASA (América do Sul-África).

2. Política Externa e Cooperação Sul-Sul

A notável atenção dada, por parte de diferentes setores da intelectualidade brasileira, à política externa no governo Lula se deve, por um lado, às expectativas geradas pela

* Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRI/UERJ, bolsista da CAPES. Bacharel e Licenciado em História pela UERJ.

ascensão ao poder de um grupo político que sempre combateu as proposições do neoliberalismo e, por outro, aos impactos (internos e externos) gerados pela formulação e execução da política externa deste governo, que se pretende inovadora e de rompimento com algumas tendências do governo anterior.

É possível perceber, desde o início do mandato de Lula da Silva em 2003, que a política externa de seu governo apresenta-se como agente de um novo dinamismo agregado à diplomacia brasileira, dado pelo rompimento com a crença da existência de um mercado internacional auto-regulador e justo, cuja dinâmica proporcionaria ganhos àqueles que se abrissem ao seu movimento. A este respeito, Valter Pomar, secretário de Relações Internacionais do PT, não esconde que “o governo Lula nasceu da oposição ao neoliberalismo”, no qual a política externa esteve “desde o início sob hegemonia de concepções fortemente críticas ao neoliberalismo e a hegemonia dos Estados Unidos”. Tal posicionamento teria sido favorecido pela “existência, no Itamaraty, de uma corrente nacionalista, desenvolvimentista e pró-integração regional”, capitaneada por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães. Tendo se desenvolvido, por um lado, em um momento de crise do “ideário neoliberal” e da “hegemonia estado-unidense”, e por outro lado, em um ambiente de transição na configuração da ordem no sistema internacional, “a atual política externa do Brasil corresponde aos interesses estratégicos de uma ‘potência periférica’” (POMAR, 2010).

O posicionamento presidencial, nesse sentido, é muito claro. Ao inaugurar sua gestão, por exemplo, o presidente afirmou que “a ação diplomática do Brasil” seria “um instrumento do desenvolvimento nacional”, que se daria “por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos”, sempre pautado na luta contra o protecionismo e no aumento da exportação nacional. A prioridade ao Mercosul e a defesa do multilateralismo foram pautas reforçadas durante o discurso de posse ao cargo presidencial, em 2003, em que falou sobre a defesa dos interesses nacionais no cenário internacional¹. Todavia, o ponto chave de sua proposta de ação internacional se encontra na delimitação do espaço geográfico de atuação brasileira no exterior: “queremos ser um país que olhe para o

¹ Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva, "Compromisso com a Mudança". São Paulo, 28/10/2002. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discurso. Acesso em: 19/05/2009.

Planeta Terra como um todo e veja a existência de muito mais países do que apenas os países ricos”, conforme afirmação presidencial em evento oficial de 2006².

A busca da integração sulamericana a partir do fortalecimento do Mercosul, a percepção de que a política externa é um elemento integrante do projeto de desenvolvimento nacional, o combate às assimetrias, a defesa do multilateralismo – principalmente da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas –, o estabelecimento de parcerias estratégicas com países com níveis de desenvolvimento (ou que possuam interesses) semelhantes ao brasileiro e a não ruptura do relacionamento com países desenvolvidos, conforme delimitados no discurso presidencial, seriam as linhas gerais defendidas pelo governo ao longo de seu mandato.

As figuras de Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães fortalecem e amadurecem esse processo, conforme salientou Pomar. Em discurso afinado com o da presidência, o ministro de Estado, embaixador Celso Amorim, sempre procurou enfatizar que a política externa teria por metas o combate às assimetrias internacionais e o auxílio ao desenvolvimento nacional. Ademais, deve-se perceber a importância atribuída pelo ministro Celso Amorim ao fortalecimento e ampliação da cooperação Sul-Sul, o que coaduna, por assim dizer, com as propostas de governo da presidência.

Ao caracterizar a diplomacia do governo Lula, o ministro Celso Amorim entende que esta surgiu em face dos problemas gerados pelas “limitações do modelo neoliberal, centrado na fé cega na abertura de mercados [...] e retração do papel do Estado” e, estando envolta pela idéia da busca do “desenvolvimento com justiça social”, seria orientada para funcionar como “instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País” e, ao mesmo tempo, almeja promover a “cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz” (AMORIM, 2004). Essa perspectiva teria por ação estratégica prioritária o esforço de integração da América do Sul a partir do Mercosul, conforme demonstrado pelos avanços obtidos nesse sentido: os acordos comerciais firmados entre o Mercosul e os países da

² Discurso do Presidente Lula durante Cerimônia de Assinatura de Atos por ocasião da Visita Oficial ao Brasil do Primeiro-Ministro da Índia. Brasília, 12/09/2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/145236462191-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 12/11/2010.

Comunidade Andina e o projeto de constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)³.

O G-20, aliado à criação do Fórum IBAS (Índia-Brasil-África do Sul) e da Cúpula América do Sul-Países Árabes, demonstra, de outra forma, a segunda linha de ação prioritária da diplomacia do governo Lula: o estabelecimento de parcerias estratégicas com países em desenvolvimento, com destaque para os países africanos de língua portuguesa. Neste particular, segundo o ministro Celso Amorim, reside a peculiaridade da política externa do atual governo: “vocação para o diálogo com atores de todos os quadrantes e níveis de desenvolvimento” (AMORIM, 2004). Esse aspecto apontado por Amorim é destacado na análise de Ricardo Seitenfus, para quem o “equilíbrio do atual relacionamento externo brasileiro”, perceptível no aumento da pauta e volume de exportação brasileira durante o governo Lula e, principalmente, na atenção conferida pela “diplomacia presidencial” de Lula a todos os quadrantes do mundo – e não apenas aos países desenvolvidos ou do entorno regional – configuraria a “dimensão mundial da política externa brasileira”, pois, o protagonismo presidencial junto a países em desenvolvimento, não significou descaso com os países industrializados e os da região sulamericana (SEITENFUS, 2007).

A mesma conclusão de Seitenfus é apresentada por Cristina Soreanu Pecequilo ao tratar do tema, pois, de acordo com esta, a política externa de Lula não se caracteriza pela aproximação de países emergentes e pelo afastamento de países com quem o Brasil mantém relações tradicionais (EUA, países europeus), mas sim, destaca-se pela capacidade de “combinação dos eixos horizontal e vertical” que, entre outros fatores, apresenta a vantagem de aumentar o “poder de barganha frente ao eixo vertical e os EUA” em negociações estratégicas, e conclui: “essa coadunação dos eixos tem se provado essencial para a recuperação do *status* como potência média emergente, permitindo revitalizar tradições e encontrar espaços diferenciados de atuação” (PECEQUILO, 2008).

³ A “Comunidade Sul-americana de Nações” (CASA) teve sua origem em 2004, na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, realizada em Cusco, Peru. Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-americana (Isla Margarita, Venezuela), decidiu-se adotar o nome “União de Nações Sul-Americanas” (UNASUL), que é constituída pelos doze países da América do Sul (cf. dado disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>. Acesso em: 24/10/2010).

A aspiração à condição de potência, apontado por alguns analistas (e pelo próprio Valter Pomar), é perceptível no pensamento do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, conforme exposto no livro “Desafios brasileiros na era dos gigantes”, uma obra ensaística que apresenta um projeto de Brasil para o século XXI. A idéia central de Guimarães é que o Brasil possui todas as condições (geográficas, territoriais, demográficas, de riqueza do solo) para se tornar uma potência mundial, um país plenamente desenvolvido, mas que, para tanto, necessita superar quatro grandes desafios: a redução das disparidades sociais, a superação das vulnerabilidades externas, a concretização do potencial brasileiro e o fortalecimento da democracia. Esses desafios surgem em meio a um cenário internacional em transformação, no qual o desafio é a construção de um mundo multipolar (a “era dos gigantes”) que seria mais favorável ao Brasil. Sua perspectiva é, ao mesmo tempo, recheada de esperança e niilismo: ou o Brasil supera seus grandes desafios ou seu destino é a miséria, o subdesenvolvimento e o caos (GUIMARÃES, 2005).

Ao apontar a importância de fatores como defesa, território, vulnerabilidade econômica, disparidades sociais e dependência cultural, Guimarães avança no sentido de demonstrar que estes são agravados por um elemento externo: o sistema internacional que, desde o colapso do socialismo real, passa por um processo de transformação profunda (GUIMARÃES, 2005: 259-267). Esse cenário de mudança, a princípio apontava para a unipolaridade com hegemonia dos EUA. Contudo, a tendência apresentada no início do século XXI é de afirmação de um sistema multipolar, com algumas potências (Japão, União Européia, China, Rússia) e uma hiperpotência (EUA) no centro do sistema, e as demais nações na periferia, em condição de vulnerabilidade.

A percepção de Guimarães é de que o sistema internacional aponta para a formulação de pólos de poder centrados na Europa (sob o eixo França-Alemanha), na Ásia (eixo Japão-China) e na América. Para a América, Guimarães procura defender a idéia de articulação entre Brasil e Argentina a fim de conformar a região sulamericana como pólo de poder no sistema multipolar em ascensão, fugindo da hegemonia norteamericana na região, pois, conforme defende, “o destino da sociedade brasileira *jamaís poderá ser médio*, tendo em vista as dimensões de seu território [...] O destino brasileiro será de grandeza ou caos” (GUIMARÃES, 2005: 341). Ao cabo, Guimarães levanta alguns dados sobre a ação do governo Lula no sentido de alcançar os objetivos

esboçados em seu ensaio, como, por exemplo, o protagonismo internacional brasileiro, dado pela aproximação estratégica a países africanos e árabes (a partir do discurso de fortalecimento do diálogo Sul-Sul), a atuação multilateral brasileira, com destaque para a OMC e a criação do G20 e do IBAS (GUIMARÃES, 2005: 439-447).

A visão do sistema internacional e da inserção brasileira, conforme a ótica de Amorim e Guimarães, configuraria aquilo que Miriam Saraiva identifica como sendo a corrente autonomista (ou nacionalista), que prevalece de forma hegemônica no MRE (Ministério das Relações Exteriores), ao longo do governo Lula, que “tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul” e, dessa forma, “prioriza as relações de cooperação Sul-Sul e busca maior liderança brasileira na América do Sul” (SARAIVA, 2007).

No que diz respeito ao debate acerca da aspiração à condição de potência, Maria Regina Soares de Lima trabalha com a idéia de “país intermediário”, termo que só alcança legitimidade e aplicabilidade a partir de seu “significado social”: mais complexo do que a questão da potencialidade e recursos ou aspiração e autoprojção de uma nação como “país emergente”, o “significado social” diz respeito ao “reconhecimento por parte dos outros estados, tanto dos mais poderosos, como dos semelhantes”, da condição de um país como “emergente/intermediário” no cenário internacional. Nesse sentido, é possível compreender o protagonismo brasileiro em chefiar a missão de paz no Haiti, coordenar o foro IBAS, atuar de forma engajada na OMC a partir do G-20, levantar a bandeira da cooperação Sul-Sul, empenhar-se no fortalecimento do Mercosul e na integração regional, defender o estabelecimento do acordo entre Mercosul-União Européia, aprofundar contatos com países africanos, integrar o G-4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia) em prol da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; essas medidas e outras semelhantes dar-se-iam no sentido de obter o “reconhecimento” externo da condição de “país intermediário” (LIMA, 2007).

É possível notar, assim, que a estratégia de inserção internacional adotada pelos formuladores de política externa, no governo Lula, se dá a partir de uma percepção específica do sistema internacional (instável e que abre brechas ao esforço de estabelecimento da multipolaridade), cuja clivagem seria a relação Norte-Sul

assimétrica, e no qual o interesse nacional, pautado pela busca de desenvolvimento (ampliação do fluxo de comércio e expansão do empresariado nacional) e pela aspiração à condição de potência, configuraria um plano de ação no qual o aprofundamento da cooperação Sul-Sul e do multilateralismo seriam redimensionados.

É a partir dessa compreensão que se devem enquadrar ações diplomáticas na África de caráter multilateral, como o IBAS e as cúpulas ASPA e ASA, pois, a busca por “espaços diferenciados de atuação”, seria aquilo que Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni denominaram de “autonomia pela diversificação”, termo definidor da diplomacia de Lula, caracterizada como sendo “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais”, devido à crença de “que eles reduzem as assimetrias nas relações externas dos países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

3. A política africana

O objetivo de estabelecer a cooperação Sul-Sul e de realizar alianças estratégicas com nações emergentes são as linhas traçadas pela política externa do governo Lula. Dentro deste projeto de inserção internacional, as relações Brasil-África têm adquirido elevada importância geopolítica. Não obstante, desde o início de seu governo, o presidente Lula procurou afirmar que entre as prioridades de sua política externa, constava a aproximação aos países africanos devido, de um lado, a uma dívida histórica de aprofundamento de relações com a região e, por outro lado, às oportunidades de estabelecimento de cooperação que se abrem mediante as afinidades e complementaridades sociais, econômicas e culturais.

A partir dessa percepção, efetuou-se uma revitalização da política africana, em resposta aos “interesses manifestos de múltiplos setores da sociedade brasileira, em especial a comunidade de afrodescendentes e acadêmicos, que defendem o resgate e a promoção dos laços com a África”, além da percepção de que “as alianças e as políticas de cooperação econômica, técnica, cultural, em ciência e tecnologia e na área do comércio com os países africanos podem contribuir para a expansão das trocas

comerciais, da concertação político-diplomática em foros econômicos e políticos”⁴. Nas palavras de Lula da Silva: o “Brasil precisaria ter um olho para a América do Sul e a América Latina e, ao mesmo tempo, ter outro olho para o continente africano”⁵.

A presença do presidente Lula e ministros brasileiros na África, e de chefes de Estado africanos no Brasil, foi uma constante ao longo de seu governo, contabilizando-se mais de uma dezena de viagens presidenciais ao continente africano, com diversificação de países visitados (mais de 20). Essa articulação da diplomacia brasileira integra um conjunto de ações na arena internacional que explicita o pragmatismo da política externa de Lula da Silva, já que procura diluir a vulnerabilidade externa do Brasil através da ampliação de parcerias, visando o aprofundamento da cooperação Sul-Sul. O voluntarismo em relação à aproximação com países africanos se reflete na reestruturação burocrática do Itamaraty, efetuada para racionalizar o processo, no qual o antigo departamento de África e Oriente Médio deu lugar à reativação de um departamento exclusivo para a África (que possui três Divisões de África, uma para cada região), ressaltando-se a criação da Divisão de África III (DAF III) que cuida das questões ligadas aos países árabes africanos.

Conforme demonstra Cláudia Oliveira Ribeiro, um aspecto diferencial da política africana de Lula é que ela não se concentra nos Palop (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), pois é mais global, e apresenta importante crescimento no fluxo de comércio entre Brasil e África, com destaque para África do Sul, Angola e Nigéria (RIBEIRO, 2009). Nesse aspecto, chama atenção o fato de que o número de embaixadas brasileiras na África saltou de 18 para 36, ao longo do governo Lula, enquanto que a quantidade de embaixadas africanas no Brasil aumentou de 16 para 29. Outro indicativo do aprofundamento das relações Brasil-África é o expressivo aumento do fluxo de comércio: em 2002 a corrente de comércio com a África Subsaariana somava 5 bilhões, enquanto que em 2008 (auge do processo, já que 2009 sofreu impacto da crise econômica mundial) girava em torno de 25,93 bilhões (quintuplicou, portanto)

⁴ Nota à imprensa nº 502, de 31/10/2003, fornecida pela Assessoria de Imprensa do MRE. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=1964. Acesso em: 19 mai. 2009.

⁵ Discurso do Presidente Lula por ocasião da I Sessão Plenária da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora. Salvador, Bahia, 12/07/2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/357629015726-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 12/11/2010.

e, no período de janeiro-setembro de 2010 esse número já era da ordem de 15,24 bilhões (em 2009 foi de 17,15 bilhões). No período 2002-2008, as exportações, por exemplo, saltaram de 2,63 bilhões para 10,16 bilhões, enquanto que as importações evoluíram de 2,67 bilhões para 15,76 bilhões⁶.

A ação governamental, no que tange ao processo de aumento das trocas comerciais, tem sido fundamental. As próprias viagens presidenciais têm sido marcadas pelo acompanhamento de missões empresariais, que se tornaram uma constante e alcançaram dinâmica própria. Ao tratar do âmbito comercial da dimensão africana da política externa de Lula, Valter Pomar indica que mesmo “criticado pela oposição como inútil, dispersivo e ideológico, este esforço multilateral [duas cúpulas envolvendo América do Sul e África] tem colaborado na ampliação e diversificação do comércio internacional do Brasil” (POMAR, 2010).

O próprio ministro Celso Amorim, durante as preparações para a primeira viagem do presidente à África, em 2003, concedeu uma entrevista coletiva, na qual expôs, então, “o enorme potencial que vejo para nós nesses países africanos, do ponto de vista de cooperação técnica, do ponto de vista político, cultural, mas também do ponto de vista comercial”, pois, ao que parece, pela visita que fizera ao continente antes, pôde perceber “um grande número de oportunidades e grandes interesses, que vão desde a área da mineração e da energia (o interesse da Companhia Vale do Rio Doce em Moçambique, por exemplo, ou da Petrobrás em Angola) até áreas relativas à construção civil”⁷. Evidentemente, essas são as áreas de maior investimento empresarial brasileiro na região.

É importante perceber, assim, o quanto o voluntarismo de quem detém o controle do processo decisório acaba por definir o grau de aprofundamento da política africana, já que, ao longo dos anos (principalmente nos anos 90), não se observa uma linearidade de conduta nas relações Brasil-África. Esse fator, segundo Paulo Fagundes Vizentini e Analúcia Pereira, se deve ao fato de que em “diferentes períodos, as ações

⁶ Dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, disponível no site: www.desenvolvimento.gov.br. Acesso em: 10/10/2010.

⁷ Transcrição sem Revisão da Coletiva do Ministro de Estado das Relações Exteriores (Texto de Apoio para a Imprensa). Nota nº 162 - 14/05/2003. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=182. Acesso em: 19 de mai. 2009.

brasileiras resultaram de uma leitura equivocada das prioridades da política externa brasileira”. Assim, qualquer “avaliação superficial” que critique a aproximação com o continente africano como algo “paradoxal” – já que, além de pobres, países africanos influiriam pouco no “contexto geopolítico global” – deixa de considerar, entretanto, que é “preciso avaliar os movimentos de internacionalização e de algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo processo da globalização” (VIZENTINI e PEREIRA, s/d).

Essa dimensão econômica da política africana do governo Lula, integra aquilo que Amado Cervo chama de “paradigma logístico”, segundo o qual o governo, ao se afastar “da fé na capacidade do livre mercado de prover por si o desenvolvimento”, tem avançado no sentido de aproximar-se de países emergentes, apresentando positiva, embora lenta, progressão no sentido de internacionalização econômica das empresas nacionais, como Vale do Rio Doce, Gerdau e Petrobrás. Esse paradigma, esboçado ainda durante o governo de Cardoso, diante do “malogro das experiências neoliberais latino-americanas”, foi posto em prática de fato pelo governo Lula. Assentado sobre a associação entre liberalismo e desenvolvimentismo, sua finalidade é a superação de assimetrias pela “elevação do patamar nacional ao nível das nações avançadas” (CERVO, 2008, p. 67-89).

Essa seria uma percepção de corte neodesenvolvimentista, na qual, superada a fase desenvolvimentista que se concentrava no mercado interno, surge a necessidade de projetar a internacionalização da economia (industrialização voltada para fora), no qual o Estado empresário cede lugar à iniciativa privada e passa a prestar “apoio logístico” ao processo, cuja linha de ação estratégica é direcionada aos países emergentes.

Portanto, pode-se afirmar que o impulso de aproximação entre Brasil e África possui três dimensões palpáveis: 1. o multiculturalismo (mais ao nível do discurso, mas que fornece legitimidade e autenticidade ao processo, além de responder a setores domésticos ligados à identidade afro-brasileira); 2. o projeto de desenvolvimento (internacionalização das empresas nacionais e ampliação do fluxo de comércio); 3. a dimensão política do movimento, pois, conforme Sombra Saraiva, “serve para reforçar a idéia de que o Brasil ainda tem um projeto cooperativo Sul-Sul, mas em outras bases, a

engendrar alguma liderança nas novas rodadas de negociação de temas globais” (SARAIVA, 2002).

4. Diálogo e concertação inter-regional: IBAS, ASPA e ASA

O processo de reafirmação da política africana do Brasil durante o governo Lula passa, também, pelas necessidades e aspirações dos países africanos, que precisam ampliar seu envolvimento com outras nações a fim de diluir sua dependência em relação às antigas metrópoles. Nesse âmbito, a África Austral, segundo Vizentini (2007), apresenta processos que “sinalizam a reafirmação da África na cena internacional”, pois, a “Nova África do Sul” avança no sentido de gerar “a integração econômica da região”, haja vista seu ingresso na OUA e a aproximação com o Brasil e o Mercosul (a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, em 1993).

O esforço de multilateralização das relações diplomáticas empreendido pela África do Sul (a criação da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, SADC, em 1992) e a reafirmação da OUA – que, em 2002, se tornou a União Africana (UA), em Durban – são avanços no sentido de se alçar a “reinserção global da África” no século XXI, tendo em vista a marcante presença chinesa no continente, pois “o estabelecimento de laços com o Mercosul, com a Ásia e com a União Européia propiciará, em médio prazo, melhores condições para a África”, contribuindo com o processo de “construção dos modernos Estados nacionais” na África, superando definitivamente a “colonização peculiar e tardia” (VIZENTINI, 2007, p. 218-220).

Portanto, o fortalecimento da posição mediadora da África do Sul no conturbado continente africano, reforçaria uma tendência à estruturação de uma ordem mundial multipolar, no qual a África Austral configuraria como pólo de poder vinculado à Ásia, Oriente Médio e América do Sul. É exatamente essa conjuntura que ensejou o surgimento do Fórum de Diálogo IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), em 2003, por iniciativa do presidente sulafricano, Thabo Mbeki (cuja aproximação com o Brasil havia se delineado desde a gestão de Cardoso).

Concretizado pela “Declaração de Brasília”, o IBAS é um mecanismo de coordenação entre os três países emergentes (democracias multiétnicas e multirraciais), determinados a construir uma nova arquitetura internacional. Seus pilares de

sustentação são: 1. concertação política; 2. cooperação setorial; 3. O Fundo IBAS.⁸ Segundo Adriana Bueno (2010), apesar das disparidades (em termos econômicos e demográficos) entre os três países, “o Fórum IBAS caracteriza-se por ser uma parceria coerente”, devido às posições comuns que mantêm nos diversos fóruns internacionais de negociação e cooperação. A “Declaração de Brasília” é um documento composto por vinte pontos, que giram em torno dos temas: fortalecimento da ONU; reforma do Conselho de Segurança da ONU; comércio justo; promoção da inclusão e igualdade sociais; combate à fome; desenvolvimento social e econômico sustentável; repúdio e combate ao terrorismo (por meio de concertação multilateral). Em 2004 foi elaborado o “Plano de Ação” que traçava diretrizes detalhadas relativas à declaração, definindo os tópicos prioritários à cooperação (transporte, turismo, comércio, infraestrutura, investimento, ciência e tecnologia, informática, saúde, energia, defesa e educação).

Hierarquicamente, o IBAS se divide em três níveis institucionais: as Cúpulas de Chefes de Estado (cujo encontro deve ser anual e precedido de Encontros Ministeriais; até então, ocorreram 04 desses encontros, que geraram 04 “Declarações”); as Comissões Mistas Trilaterais (encontro de chanceleres e Grupos de Trabalho – GTs); os Pontos Focais (encontros de altos funcionários das chancelarias).

Esses encontros já produziram 04 Declarações Conjuntas de Cúpulas de Chefes de Estado (que abordam, principalmente, questões de política internacional), 06 Declarações Ministeriais, 05 Memorandos de Entendimentos (relativos ao ano de 2007 e tratando da cooperação nas áreas de educação superior, administração pública e segurança, recursos eólicos, cultura e em temas sociais), além de 12 declarações de Pontos Focais que tratam de questões específicas. Esses encontros se intensificaram a partir de 2006, após a 1ª Cúpula de Chefes de Estado do IBAS. A participação da sociedade civil (acadêmicos e empresários) nos encontros é significativa, tendo em vista o crescimento do volume de negócios e o interesse em aprofundar conhecimentos históricos, sociais, culturais e políticos entre os três países.

Para Bueno (2010), o estudo da coordenação política do Fórum IBAS permite concluir que se trata de um “coalizão exógeno-defensiva”, pois, apesar do “forte apelo

⁸ Dados sobre o Fórum IBAS disponíveis em: <http://forumibsa.org/interna.php?id=23>. Acesso em: 24/10/2010.

engajador para a aliança entre os atores (democracia, multilateralismo, cooperação para desenvolvimento e outros valores comuns)”, a existência de “baixo grau de interdependência econômica entre os três países impossibilita os fatores endógenos serem fundamentais para [a] constituição de tal coalizão”. Nesse aspecto, o IBAS se encaminha para o fortalecimento de posições conjuntas em temas debatidos em órgãos internacionais, ao mesmo tempo em que procura fomentar áreas de cooperação a fim de que o baixo grau de interdependência econômica não gere entraves.

Por outro lado, há que se considerar que o objetivo último do IBAS é o fortalecimento da posição de liderança regional conjunta, exercida por Brasil, Índia e África do Sul (o Fundo IBAS é ponto-chave nesse quesito). Contudo, é preciso ter em mente que a consolidação da posição de liderança passa por questões especificamente regionais (relações Brasil-Argentina, Índia-Paquistão e África do Sul-Angola, por exemplo). De toda forma, o IBAS é um Fórum que envolve tanto a questão da inserção internacional “ativa e altiva” do Brasil, quanto sua aproximação com a África. Nesse quesito, pode-se dizer que as Cúpulas América do Sul-Países Árabes (ASPA) e América do Sul-África (ASA) são resultantes diretas da política africana assertiva e proativa que se apresenta na diplomacia do governo Lula, já que intensifica o diálogo entre América do Sul e África, com marcante protagonismo brasileiro.

A Cúpula ASPA é um mecanismo de cooperação inter-regional, impulsionado pela existência de afinidades políticas e culturais, dado por iniciativa de Lula da Silva em 2003 (na primeira viagem presidencial que fez aos países árabes). A I Cúpula ASPA ocorreu em maio de 2005, em Brasília, e a II Cúpula ASPA se deu em março de 2009, em Doha⁹. Trata-se de uma iniciativa que conjuga países da Liga dos Estados Árabes (22) e os da Unasul (12), que tem logrado grande aumento do fluxo de comércio, e no qual o Brasil tem sido o coordenador regional sulamericano (devido à baixa institucionalidade da Unasul em comparação com a Liga dos Estados Árabes). Os países africanos que compõem a Liga dos Estados Árabes são importantes parceiros comerciais do Brasil, a exemplo do Egito.

⁹ Dados sobre a Cúpula ASPA disponíveis em: http://www2.mre.gov.br/aspa/br_home.htm. Acesso em: 12/11/2010.

A Cúpula ASPA possui cinco comitês setoriais, relativos às áreas econômica, cultural, científico-tecnológica, ambiental e social. Desde 2005, ocorreram dez reuniões ministeriais, de onde foram formulados Planos de Ação, implementados pelos cinco comitês. As posições conjuntas, no que diz respeito à Política Internacional, se relacionam a reforma das organizações internacionais (ONU e CSNU), diálogo de civilizações (em oposição ao “choque de civilizações”), reforço do multilateralismo e defesa da paz no Oriente Médio.

É relevante ressaltar a importância dos fóruns empresariais que ocorrem, na medida em que criam oportunidades de comércio de ambos os lados. Além disso, uma iniciativa significativa no tocante ao intercâmbio cultural é o projeto da BibliASPA (Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes), cujo objetivo é a tradução de livros e realização de palestras e eventos, aumentando o nível de conhecimento e entendimentos recíprocos.

Por seu turno, a Cúpula ASA é uma espécie de espelho da ASPA (um “transbordamento”), já que sua origem se relaciona à iniciativa do presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, de propor a criação de um mecanismo de aproximação dos países africanos ao Brasil, durante visita diplomática de Lula da Silva à Abuja. A I Cúpula ASA ocorreu em novembro de 2006, na Nigéria, e produziu a “Declaração de Abuja”. Em setembro de 2009, houve a II Cúpula ASA, em Isla Margarita (Venezuela), cujo resultado foi a “Declaração do Estado de Nueva Esparta”¹⁰.

Em sua organização, estão previstas a ocorrência da cúpula a cada dois anos, com a realização de encontros de ministros entre cada cúpula, a fim de acertar os pontos a serem diplomaticamente firmados no encontro, cuja operacionalização se dá pela existência de oito grupos de trabalhos. O objetivo declarado da Cúpula ASA é a “constituição de um novo paradigma de cooperação Sul-Sul”, no qual países em desenvolvimento se unem a fim de contribuir para uma reforma na estrutura do poder mundial, estabelecendo uma ordem menos centralizada e mais multipolar e democrática. Apesar do caráter amplo e geral da agenda de cooperação proposta pelas Cúpulas, além do fato de conjugarem muitos países com interesses particulares diversos, o esforço é

¹⁰ Dados sobre a Cúpula ASA disponíveis em: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos.htm>. Acesso em: 12/11/2010.

modelar no que tange à proposta de inserção internacional que propugna aprofundar o diálogo Sul-Sul e criar situação de interdependência real.

5. Conclusão

A política africana de Lula da Silva se insere nos marcos de uma diplomacia que se propõe a consolidar a condição de “ator global” do Brasil no sistema internacional. Esse esforço, conceitualmente marcado pelo pensamento nacionalista do grupo que detém as rédeas do processo decisório, visa fortalecer a posição internacional do Brasil, a fim de superar as vulnerabilidades externas que limitam seu pleno desenvolvimento. Por essa ótica, a superação dos entraves gerados pela assimetria sistêmica da globalização é viável pelo aprofundamento da cooperação Sul-Sul, motivo pelo qual ações, como a política africana, são retomadas em novos moldes.

Assentada sob as bases do discurso multiculturalista, da concertação política e da geração de interdependência econômica, a política africana apresenta dimensão multilateral própria, materializada pelo Fórum IBAS e as Cúpulas ASPA e ASA que, por serem iniciativas inovadoras, apresentam potencialidades, cuja consecução exige o bom encaminhamento das iniciativas.

Referências bibliográficas

AMORIM, Celso L. N. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, *Diplomacia, Estratégia, Política*. Brasília: ano I, nº 1, out-dez 2004, p. 41-48.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. “Os três pilares institucionais do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS): coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS”. Paper preparado para o VI Congresso do CEISAL “Independências – Dependências – Interdependências”. Toulouse, França, 30 de Junho a 3 de Julho, 2010. Disponível em: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00496629/en/>. Acesso em: 12/11/2010.

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

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Brasil como país intermédio: imprecisión conceptual y dilemas políticos”. In: J.G.Tokatlián (comp.), *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, Libros Del Zorzal, 2007. p.169-190.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. “A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 02, dez. 2008, p. 136-153. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>. Acessado em: 27/03/2009.

POMAR, Valter. “A política externa do Brasil”. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-1480.html>. Acesso em: 09/09/2010.

RIBEIRO, Cláudia Oliveira. “A política africana do governo Lula (2003-6)”. *Revista Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 21, nº 02, dez. 2009, p. 185-209. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v212/v21n2a08.pdf>. Acesso em: 12/11/2010.

SARAIVA, José F. S. “Política exterior do Governo Lula: o desafio africano”. *Revista Brasileira de Relações Internacionais*. Vol. 45, nº 02, jul-dez 2002, p. 5-25. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a01v45n2.pdf>. Acessado em: 23/05/2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. “O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades”. *Carta Internacional*, vol. 02, nº 01, março 2007, p. 22-24. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=70>. Acesso em: 27/03/2009.

SEITENFUS, Ricardo. “O Brasil e suas relações internacionais”. *Carta Internacional*, vol. 02, nº 01, março 2007, p. 11-21. Disponível em: <http://www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=70>. Acessado em: 27/03/2009.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 02. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007, p. 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>. Acessado em: 27/03/2009.

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

_____, PEREIRA, Analúcia D. “A política africana do governo Lula”. *Núcleo de Estratégia em Relações Internacionais / UFRGS*, artigos. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 12/11/2010.

Sites consultados:

IBAS: <http://forumibsa.org/interna.php?id=23>

Cúpula ASPA: http://www2.mre.gov.br/aspa/br_home.htm

Cúpula ASA: <http://www2.mre.gov.br/asa/documentos.htm>

Ministério das Relações Exteriores – discursos, entrevistas e notas à imprensa:

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>