



A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise¹

Brazilian foreign policy for Africa from Lula to Temer: matrix change in the midst of the crisis

DOI: 10.21530/ci.v15n3.2020.990

Guilherme Ziebell de Oliveira²

Vinícius Henrique Mallmann³

Resumo

A política externa brasileira para a África sofreu inflexão durante os anos 2000. A posse de Luiz Inácio (Lula) da Silva marcou uma clara mudança nos paradigmas da política externa brasileira, acarretando a retomada da atribuição de importância ao continente africano. A partir do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2011, as relações com o continente vivenciaram um enfraquecimento, resultado de condicionamentos internos e externos, ainda que tenham mantido sua relevância para a política externa brasileira tanto em termos políticos, quanto econômicos. Com a ascensão de Michel Temer ao poder, em 2016, operou-se uma reorientação nas linhas gerais da política externa brasileira, colocando em questão o espaço ocupado pelo continente

Copyright:

• This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

• Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



1 Este artigo contou com o financiamento do CNPq.

2 Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPOL — UFRGS); Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), Rio Grande do Sul, Brasil. (guilherme.ziebell@ufrgs.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0118-6279>

3 Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Doutorando em Ciência Política pelo programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Rio Grande do Sul, Brasil.

(viniciush.mallmann@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5995-5002>

Artigo submetido em 19/08/2019 e aprovado em 10/02/2020.





africano ao longo dos anos 2000. Nesse sentido, este trabalho avalia os impactos que a política externa brasileira para o continente africano sofreu a partir de Temer. Para tanto, apoia-se sobretudo nos trabalhos de Charles Hermann (1990), com o intuito de analisar os diferentes níveis de mudança de política externa; e de Ricardo Sennes (2003), com o objetivo de demonstrar que a matriz de política externa que marcou os governos Lula e Dilma é distinta daquela do governo Temer.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; África; Temer; Dilma; Lula.

Abstract

Brazilian foreign policy towards Africa has suffered a major inflection from the 2000s. The rise to power of Luiz Inácio (Lula) da Silva underscored a clear change in Brazilian Foreign Policy paradigms, leading to a resumption of the assignment of importance to the African continent. Since Dilma Rousseff's first term, started in 2011, relations with the continent have lost weakened as a result of internal and external constraints, although they have maintained their relevance to the country — both politically and economically. With Michel Temer's rise to power in 2016, there was a reorientation in Brazilian foreign policy general lines, calling into question the space occupied by the African continent throughout the 2000s. This paper, thus, seeks to analyze the impact imposed by the Temer administration to the Brazilian foreign policy to Africa. To this end, it relies mainly on the works of Charles Herman (1990), with the aim of analyzing the different levels of foreign policy change, and of Ricardo Sennes (2003), in order to demonstrate that the foreign policy matrix that marked the Lula and Rousseff governments is distinct from that of Temer government.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Africa; Temer; Dilma; Lula.

Introdução

Os primeiros anos da década de 2000 marcaram uma mudança significativa na política externa brasileira para a África. Depois de um longo distanciamento, a ascensão de Luís Inácio (Lula) da Silva à presidência do Brasil deu um novo impulso às relações do país com o continente (Oliveira 2015). Ao longo dos dois mandatos de Lula (2003-2010), o Brasil ampliou significativamente sua participação na África, não apenas em termos diplomáticos — com a duplicação do número de embaixadas brasileiras em países africanos, mas também políticos e econômicos. Politicamente, houve intenso recurso à diplomacia presidencial, sendo criadas diversas iniciativas, como a Cúpula América do Sul-África, e





retomadas outras, como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Economicamente, houve incremento significativo no volume de comércio bilateral entre o país e o continente. O continente africano, nesse contexto, era entendido como parceiro fundamental na busca por projeção internacional do Brasil enquanto *player* global (Amorim 2010).

Com a chegada ao poder da sucessora de Lula, Dilma Rousseff, e a substituição do então chanceler, Celso Amorim — que tivera importante papel na concepção e na execução da política externa brasileira do governo —, surgiram muitos questionamentos a respeito de quais rumos seriam tomados pela política africana do Brasil (Dauvergne e Farias 2012; Pereira 2012). Apesar disso, o que se viu foi uma continuidade do espaço ocupado pelo continente africano na concepção da política externa brasileira, ainda que marcada por ajustes em resposta aos desafios apresentados pelo contexto nacional e internacional vivido no período. Nesse sentido, mesmo que fazendo uso consideravelmente menos intenso da diplomacia presidencial, o governo brasileiro seguiu atribuindo grande importância ao continente africano em sua política externa, reforçando a cooperação, especialmente via Agência Brasileira de Cooperação (ABC), os laços políticos, diplomáticos e comerciais (Oliveira 2015).

Michel Temer, ao assumir a presidência em 2016, ainda de maneira interina, optou por um rearranjo governamental interno, o que engendrou significativas mudanças de ordem externa. As pautas dos governos anteriores foram substituídas, de maneira geral, pelo projeto neoliberal descrito em *Uma Ponte para o Futuro* (FUG, 2015). A volta dessa agenda, em detrimento da postura neodesenvolvimentista dos governos Lula e Dilma, pode ser percebida na área da política externa pela escolha de José Serra (do PSDB) para assumir o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em seu discurso de posse, Serra esboçou as diretrizes da nova política externa que seria seguida a partir de então. No que diz respeito à África, o pronunciamento marcou uma mudança clara na retórica adotada até então, dando grande ênfase a um discurso “comercialista”, fundamentalmente crítico às relações estabelecidas ao longo dos governos anteriores, e defendendo a adoção do que foi classificado como uma “estratégia Sul-Sul correta” (Brasil 2016a). A África deixava de ocupar, em termos conceituais, o espaço de relevância que ocupara até então para a política externa brasileira, em grande medida por conta da própria reorientação dos objetivos desta. Tal mudança se refletiu não apenas numa redução expressiva da diplomacia presidencial, mas também em um





recrudescimento dos laços diplomáticos, até mesmo com conjecturas a respeito da possibilidade de fechamento de embaixadas brasileiras na África.

Diante disso, esse artigo visa analisar a política africana dos governos Lula e Rousseff em relação à do governo Temer e avaliar as mudanças operadas em tal política. Objetiva-se, com isso, compreender a profundidade das alterações, e se elas podem ser consideradas como reflexo de uma mudança na matriz da política externa brasileira. Para tanto, o artigo se apoia especialmente nas obras de Charles F. Hermann (1990) e de Ricardo Sennes (2003), e se divide em cinco seções, para além dessa introdução e da conclusão. Na primeira seção, são discutidos, a partir dos trabalhos de Hermann (1990) e Sennes (2003), os conceitos de Mudança de Política Externa e de Matriz de Política Externa, cruciais para o propósito desse artigo. Nas três seções seguintes, serão analisadas as realizações da política externa brasileira para a África nos governos Lula (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), dando atenção para as relações comerciais do Brasil com o continente africano em cada um dos três governos. A última seção discutirá o entendimento das mudanças operadas na política externa brasileira para a África, bem como suas consequências.

Matriz e Mudança de Política Externa

O conceito de Matriz de política externa explora o relacionamento de um determinado país e a dinâmica pela qual ele concebe esse relacionamento no sistema internacional, para além de um mandato governamental ou período presidencial. Dessa forma, o conceito de matriz diz respeito às linhas mais gerais da política externa de um Estado, e o entendimento de tal conceito se faz necessário para sistematizar os condicionantes e as possibilidades de inserção estratégica de um determinado país (Sennes 2003). Além disso, a noção de matriz é utilizada como ferramenta analítica para traçar os objetivos e os interesses de uma política externa, para então contrapor-los aos riscos que o sistema internacional delega na busca por inserção estratégica internacional.

Uma matriz, assim, seria pautada a partir do entendimento de que as percepções, perspectivas, estratégias e valores que sustentam a política externa de um país costumam variar em menor grau do que os mandatos presidenciais, podendo haver apenas uma variação no estilo de condução diplomática de um governo para outro. A saber: práticas e ações que perpassam governos e que se





sustentam e se consolidam como uma vertente de condução do pensamento e da ação externa de um país em específico. Nesse sentido, a matriz da política externa de um Estado não seria reflexo de um núcleo burocrático específico, ou produto exclusivo de determinado governo ou governante, mas sim um conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional, generalizável a determinado país (Sennes 2003).

Desse modo, a noção de matriz leva em consideração condicionamentos e opções estruturais que, em geral, sofrem mudanças em espaços de tempo maiores do que a duração dos governos, sobretudo em regimes presidencialistas. Assim, a determinação da matriz pela qual se baseiam as posturas externas de um Estado implicaria na identificação dos elementos que determinam sua projeção internacional (Sennes 2003). A importância do conceito de matriz reside, portanto, no fato de que as análises podem ser realizadas com maior abrangência analítica ao se questionar sobre os processos de continuidade e de rupturas nas políticas externas de governos distintos, como é o caso de Lula, Rousseff e Temer.

Segundo Charles Hermann (1990), grande parte das mudanças que ocorrem nas políticas externas dos países se dão quando novos governos, com diferentes alinhamentos e/ou percepções do cenário e das agendas internacionais, assumem o poder, sendo estas, em geral, bastante significativas. O autor afirma que as mudanças na política externa de um Estado ocorrem por diferentes fatores, a saber: condução política dos líderes, reestruturação doméstica, reinvidicação da burocracia e choques externos.

Hermann (1990) divide as “mudanças autocorretivas” em quatro diferentes níveis. O primeiro seria o de *mudanças de ajuste*, que diria respeito a uma mudança no esforço com que se busca determinado objetivo, sem que haja mudança nos objetivos ou mesmo na maneira através da qual eles são buscados. O segundo nível seria o de *mudanças de programa*, representado por mudanças nos métodos ou meios utilizados para atingir determinado objetivo, que permaneceria inalterado. O terceiro nível seria o de *mudança de objetivo*, no qual haveria substituição ou abandono do objetivo inicial da política externa. Por fim, o quarto nível, o mais radical de todos, seria o de *mudança de orientação internacional*, no qual seriam realizadas mudanças em diversas políticas ao mesmo tempo, implicando mudança no papel internacional do ator em questão. Levando isso em consideração, as seções seguintes objetivam demonstrar a inserção estratégica do Brasil para o continente africano, a fim de identificar, posteriormente, se houve, ou não, uma mudança de reorientação na Política Externa Brasileira para a África.





Os Governos Lula e a reaproximação estratégica

Por meio da Política Externa Independente (PEI), inaugurada no governo Jânio Quadros na década de 1960, o Brasil começou, paulatinamente, a construir uma política externa para a África. Esta política, entre recuos e avanços, atingiu o seu auge na década de 1970, durante o governo de Ernesto Geisel, e vivenciou seu maior declínio na década de 1990, com a adoção do conceito de seletividade nas relações com o continente⁴ (Silva 2010). Contudo, retomou-se o ímpeto na política externa brasileira para a África a partir do primeiro mandato de Lula. O então presidente congregou alguns pressupostos da PEI e a ideia de um pragmatismo nas relações internacionais, passando a buscar a diversificação das parcerias estratégicas, aumentando sua participação em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira ao longo da década anterior (Silva 2010), aliando, simultaneamente, essa diversificação à manutenção de boas relações com parceiros tradicionais, como os EUA e a França, por exemplo.

Diante disso, restabeleceu-se a importância do continente africano para a política externa brasileira, sobretudo a partir de aspectos econômicos e estratégicos, além de forte ênfase aos laços históricos e étnicos que unem o Brasil ao continente africano (Lechini 2008). A África, distante da imagem de estagnação que predominava na década anterior, passou a ser percebida como elemento essencial para a inserção internacional brasileira (Amorim 2010). Esse entrelaçamento diplomático/comercial só foi possível graças ao novo momento vivido pelo continente no século XXI, que coincidiu com um novo momento vivenciado pelo Brasil. A nova fase permitiu a superação da dualidade entre pessimistas que defendiam o isolamento da África e a orientação da política externa brasileira para os grandes centros hegemônicos; e otimistas, os quais insistiam que o Brasil deveria retornar às rotas do Atlântico Sul para restabelecer as conexões existentes com o continente africano, promovendo uma “aproximação” das margens do Atlântico Sul (Saraiva 2012).

Em seu discurso de posse, Lula ressaltou que a África teria um espaço destacado na agenda de política externa brasileira e que o Brasil iria “reafirmar os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades”

4 A menor importância da África para a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso também fica expressa pelo número de países do continente por ele visitados ao longo de seus dois mandatos: apenas três (Neto 2012).





(Brasil 2003). O continente africano foi (re)incluído entre as prioridades da política externa brasileira, a partir da noção de que o maior engajamento com a África se daria por meio de uma relação entre iguais, em um esforço comum de superação das dificuldades sociais e econômicas mútuas (Saraiva 2012). Esse engajamento serviria também como forma de elevar o perfil internacional do Brasil, garantindo acesso a novos mercados e a vantajosas oportunidades econômicas, além de maior influência em foros multilaterais (Brasil 2011).

Em grande parte de suas visitas aos países africanos, Lula foi acompanhado por comitivas de empresários brasileiros interessados em possibilidades de expansão do campo de atuação de suas empresas. Nesse contexto, o governo brasileiro utilizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como financiador da internacionalização das empresas brasileiras, fornecendo empréstimos às empresas nacionais que atuavam em setores estratégicos (como infraestrutura, mineração e energia) em países africanos (Pinho 2013). A disponibilidade de crédito estatal a juros baixos foi fundamental para que as chamadas “Campeãs Nacionais”,⁵ responsáveis, entre outros, pela prestação de serviços e realização de obras de infraestrutura, se instalassem (ou consolidassem sua presença) em diversos países do continente, fortalecendo os seus laços com o Brasil (Miyamoto 2011).

É perceptível que houve uma inflexão na agenda de política externa brasileira, que deixou de privilegiar, por meio de parcerias seletivas, apenas as ligações com as grandes potências, dando maior evidência ao continente africano. Nesse sentido, destaca-se que em 2009, 50% dos projetos de desenvolvimento internacional do Brasil gerenciados pela ABC eram destinados a países do continente, e em 2010 esse percentual aumentou para aproximadamente 60%, totalizando mais de US\$ 22 milhões (Banco Mundial e IPEA 2011). No total, no período compreendido entre 2003 e 2010, o Brasil estabeleceu 481 projetos de cooperação com os países do continente africano, sendo 420 concluídos ainda dentro deste período (Oliveira 2015).

Em termos político-diplomáticos, destaca-se que o Brasil, junto às nações africanas, realizou esforços que buscavam reduzir assimetrias, garantir o acesso

⁵ Embora essa nomenclatura não seja “oficial”, assim ficaram conhecidas as empresas Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, entre outras, que eram promovidas externamente com o apoio do governo federal e de suas instituições, como o BNDES. O Banco, por meio de seus colaboradores, publicou artigo na Revista Época rechaçando essa nomenclatura por pressupor “a concessão de privilégios para poucas empresas escolhidas” (Salcedo e Marques 2015).





a novos mercados e aumentar seu protagonismo no cenário internacional. Nesse contexto, o apoio recorrente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), obtido pelo Brasil em suas demandas de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, se mostrou bastante expressivo (Miyamoto 2011). Outro ponto importante da aproximação brasileira com a África ao longo do governo Lula pode ser visto na realização das Cúpulas América do Sul-África (ASA), inauguradas em 2006, com o objetivo de servir como mecanismo capaz de aproximar os países das duas margens do Atlântico Sul. No que tange à cooperação na área de defesa, é importante ressaltar o relançamento da Zopacas em 2007,⁶ além do estabelecimento de acordos e projetos de cooperação com diversos países africanos (Oliveira 2015).

Ainda que o comércio com a África tenha ficado aquém do observado com outros parceiros e regiões (como América do Sul, EUA e Europa) mesmo após essa significativa (re)aproximação, sua expansão entre 2003 e 2010 foi notável. Partindo de pouco mais de US\$ 5 bilhões no início do governo Lula, em 2003, o comércio bilateral entre o país e o continente atingiu, em 2010, a marca de US\$ 20 bilhões, após uma queda em relação a 2008, quando foi de mais de US\$ 25 bilhões. Nesse período, as exportações brasileiras para a África passaram de cerca de US\$ 2,9 bilhões para mais de US\$ 9,2 bilhões, e as importações de aproximadamente US\$ 3,2 bilhões para cerca de US\$ 11,2 bilhões (ITC 2019).

O Governo Rousseff: crises e reorientação

Dilma Rousseff tomou posse em janeiro de 2011 e delegou o Ministério das Relações Exteriores (MRE) a Antônio Patriota,⁷ substituindo Celso Amorim. A política externa para a África tomou forma, em sua gestão, quando a presidenta participou da reunião do IBAS, na África do Sul e visitou Angola e Moçambique em seguida. No mesmo ano, Rousseff designou Lula como representante oficial do Brasil na 17^a Cúpula da União Africana (UA), realizada na Guiné Equatorial (Banco Mundial e IPEA 2011). Neste íterim, o governo brasileiro promoveu a

6 A Zopacas, criada na década de 1980, realizou diversas reuniões ao longo da década de 1990 e depois de um longo período de inatividade — que quase custou sua existência — foi revitalizada a partir de uma reunião realizada em Luanda, por iniciativa de Angola, em 2007 (Penha 2011). Visentini (2009), por sua vez, destaca o potencial da Zopacas de servir como espaço de interação entre diversos processos de integração do Atlântico Sul, favorecendo o relacionamento entre Mercosul e CEDEAO, por exemplo.

7 Patriota, por sua vez, foi substituído, em agosto de 2013, por Luiz Alberto Figueiredo.





criação do “Grupo África”, que tinha o objetivo de vincular investimentos e vendas brasileiras a programas de desenvolvimento locais, como forma de proporcionar maiores ganhos ao continente africano, além de coordenar a atuação das empresas brasileiras no continente, garantindo um projeto de política africana geral para o Brasil (Cabral 2011). Neste grupo, foram vinculados diversos Ministérios, especialistas e executivos do setor privado que seriam encarregados dessa tarefa.

Rousseff manteve as bases originais da política externa africana de Lula, mas foi obrigada a fazer uma *mudança de ajuste*, nos termos de Herman (1990), devido à conjuntura vivida, a qual foi distinta daquela vigente no governo Lula, principalmente em seu segundo mandato. Internamente, o governo de Dilma Rousseff enfrentou um contexto mais difícil que seu antecessor. A partir do final de 2010 e início de 2011, começaram a ficar cada vez mais claros os limites do modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, o que passou a exigir esforços redobrados do governo federal (Teixeira e Pinto 2012). Externamente, a presidenta também enfrentou um ambiente mais hostil do que Lula, com os efeitos da crise econômica mundial sendo sentidos de forma mais acentuada durante sua gestão (Pereira 2012). Além disso, Rousseff também teve de enfrentar a chamada “Primavera Árabe”, bem como seus desdobramentos no continente africano (queda de regimes, instabilidade e renovada ingerência das potências ocidentais na região, entre outros), que inviabilizaram alguns projetos nascentes e outros em andamento (Oliveira 2015).

Ademais, alguns autores, a exemplo de Alves (2013) e Milani (2018), apontam que a criação de um grande número de projetos de cooperação com os países africanos durante o governo Lula sobrecarregou a capacidade burocrática do Estado brasileiro (tanto em termos de recursos humanos quanto financeiros, por meio do MRE, ABC, BNDES, entre outros), extrapolando seus limites, gerando certa sobreposição institucional. Isso teria contribuído para dificultar a avaliação da correlação de custos e benefícios das iniciativas e criado entraves ao desenvolvimento de ações de longo prazo. Nesse sentido, a criação de um menor número de projetos de cooperação durante o governo Rousseff estaria inserida em um contexto de melhor organização, planejamento e estruturação dos programas desenvolvidos e de consolidação das iniciativas lançadas anteriormente,⁸

8 Rousseff realinhou os projetos para África de uma maneira mais econômica, com o enxugamento dos recursos e da máquina pública. Contudo, os ideais, introduzidos pela gestão Lula, de solidariedade com o continente, ganhos mútuos nas relações de troca e não interferência em assuntos internos continuaram durante o governo





como destacado por Antônio Patriota (Bachega 2014). Sob outra perspectiva, a presidenta se viu forçada, dada a crise econômica interna, a reduzir a capacidade ministerial do Itamaraty, o que acabou sobrecarregando o MRE em alguns aspectos e o impossibilitando de dar prosseguimento a propostas de projetos externos e de mantê-los a longo prazo (Cornetet 2014).

A política externa aplicada sob a gestão Dilma Rousseff foi se esvaziando à medida que a sustentação de seu próprio governo era corroída internamente. A partir dos protestos generalizados ocorridos entre 2013 e 2016,⁹ o governo, que se viu extremamente fragilizado internamente,¹⁰ foi impelido a deixar em segundo plano algumas iniciativas ou processos de ordem externa (passando a dar menor enfoque a eles em comparação com o governo anterior¹¹), detendo-se com mais atenção à política interna.¹² Contudo, mesmo com o governo fragilizado, Rousseff deu continuidade a 61 projetos de cooperação com países africanos que haviam sido estabelecidos por meio da ABC durante o governo Lula, além de dar início a 156 outros. Em seu segundo mandato, entre 2015 e 2016, foram criados 16 novos projetos via ABC (ABC 2019).

Nesse sentido, pode-se perceber que o governo Rousseff, mesmo que tenha enfrentado entraves de ordem externa e interna, deu significativa ênfase à cooperação com os países africanos, principalmente na área de Defesa. Enquanto no governo Lula apenas cerca de 1% dos projetos de cooperação estabelecidos via ABC foram

Dilma, como é possível verificar em seu pronunciamento em comemoração do cinquentenário da União Africana: “Sempre persistirá nosso propósito de assegurar, de tornar disponíveis investimento, cooperação técnica e transferências tecnológicas, especialmente as sociais para apoiar o desenvolvimento dos países africanos na base da cooperação Sul-Sul que assegura avanços, e lucros mútuos para ambas as partes” (Brasil 2013).

9 Alonso (2017) define esses acontecimentos como “ciclo mosaico”, com três momentos distintos: o primeiro em referência às manifestações pelo *passé livre* (2013), com pautas plurais e sem grandes representações políticas. O segundo e o terceiro (2014 — 2015), contrariamente, concatenaram insatisfação e oposição direta ao governo Rousseff, com o surgimento de grupos políticos que se aglutinaram em prol do processo de impeachment. Os ciclos *patriota* e do *impeachment* ajudaram a minar a governabilidade do país, o que fez com que Dilma deixasse em segundo plano a “diplomacia presidencial” e aumentasse o enfoque aos problemas internos do país.

10 A operação Lava Jato, posta em prática pela Polícia Federal, iniciada em 2014, revelou casos de corrupção nas “gigantes brasileiras”, implicando diversos políticos e empresários. As descobertas trazidas à tona pela operação serviram, também, para legitimar discursos “anticorrupção” e para associar o Partido dos Trabalhadores a esses esquemas, minando e fragilizando a governabilidade de Dilma Rousseff.

11 Diferentemente dos dois presidentes anteriores, Dilma Rousseff deu menos ênfase à “diplomacia presidencial”. Isso se refletiu não só no menor número de visitas ao continente africano, mas em um menor número de visitas oficiais da presidenta a outros países como um todo.

12 Enquanto Lula, em seus três primeiros anos de governo (2003-2005) visitou 12 países africanos (São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, São Tomé e Príncipe, Gabão, Cabo Verde, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau, Senegal e Camarões), Dilma Rousseff, em um período equivalente (2011-2013), visitou apenas seis países do continente (África do Sul, Moçambique, Angola, Nigéria, Guiné Equatorial e Etiópia).





nesta área,¹³ no governo de Dilma Rousseff esta proporção saltou para cerca de 16% (ABC 2019).¹⁴ Isso reflete o reforço da importância do Atlântico Sul como espaço geopolítico prioritário para o Brasil, bem como uma vinculação crescente entre as políticas externa e de defesa do País, processo que teve seu início ainda no governo Lula — com a criação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008 —, intensificando-se durante o governo Rousseff — com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012 (Abdenur e Neto 2014). Ainda nesse contexto, cabe ressaltar que o ex-chanceler Celso Amorim, que atuou como Ministro da Defesa ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, realizou visitas oficiais a seis países africanos entre 2011 e 2014 (visitando alguns deles mais de uma vez)¹⁵ enquanto esteve à frente da pasta, reforçando a ideia de que a área de Defesa recebeu atenção prioritária na política africana de Rousseff (Oliveira 2015).

Em termos de relações comerciais com o continente africano, o governo Rousseff pode ser dividido em dois momentos distintos. Ao longo do primeiro mandato, o volume de comércio manteve-se relativamente estável, em um patamar médio de cerca de US\$ 27 bilhões. Em grande medida, isso se deveu à expansão verificada nas importações brasileiras no período, que se mantiveram próximas aos US\$ 16 bilhões anuais, uma vez que as exportações do país para o continente foram estáveis até 2012, passando a declinar a partir de então e atingindo a marca de pouco mais de US\$ 8 bilhões em 2014. Já ao longo do segundo mandato, entre 2014 e 2016, as importações brasileiras da África declinaram vertiginosamente, atingindo, em 2016, aproximadamente US\$ 8 bilhões, o pior resultado desde 2009. A queda nas importações, aliada à manutenção da tendência declinante das exportações, fez com que o volume de comércio, em 2016, fosse de apenas US\$ 12,4 bilhões, o pior resultado desde 2005 (ITC 2019).

Diversos são os estudos sobre o período, sendo inúmeras, também, as conclusões. Milani (2014) caracterizou a transição da política externa de Lula para Dilma de “mudança de estilo e de intensidade” nas relações Sul-Sul, enquanto Cervo e Lessa (2014) afirmam que a inabilidade política de Dilma levou seu governo à inércia política, impossibilitando a gerência de uma política externa mais ativa e atuante. Cornetet (2014) postula ter havido apenas uma “contenção” momentânea, dada a conjuntura desfavorável de crise internacional, o que

13 Apenas 5 projetos na área de Defesa, dos 481 estabelecidos (ABC, 2019).

14 Com 25 dos 156 projetos de cooperação sendo na área de Defesa (ABC, 2019).

15 Amorim realizou visitas a Cabo Verde, em 2011; a Angola, Namíbia e Cabo Verde, em 2013; e a Moçambique, África do Sul, República Democrática do Congo e Angola em 2014 (Brasil 2015).





também pode ser visto em Silva (2018), que acrescenta os abalos sofridos pela crise interna como ponto importante para análise do período. Independentemente da conclusão, os autores parecem consentir que houve, de fato, uma alteração na política externa de Dilma em comparação à de Lula, o que também corrobora nossa análise. Nesse sentido, dado o exposto anteriormente, podemos perceber que essa alteração não modificou os pilares estabelecidos para a nova política externa brasileira para a África que foi posta em prática por Lula em seu primeiro mandato, mas que houve, de fato, o que Hermann (1990) caracteriza como uma mudança de *ajuste*. Essa mudança, por conseguinte, se configura na manutenção da mesma *matriz* de política externa do governo Lula, que será recondicionada a partir do governo Temer.

Temer: mudança de rumo, esvaziamento ou uma nova política externa?

O conturbado processo de *impeachment* que levou à destituição de Dilma Rousseff da presidência e colocou seu vice, Michel Temer, no poder, acabou por modificar o plano político nacional. Temer, ao assumir a presidência ainda de maneira interina, em 2016, optou por um rearranjo governamental interno, o que acabou por engendrar significativas mudanças de ordem externa. As pautas dos governos anteriores foram substituídas, de maneira geral, pelo projeto neoliberal descrito em *Uma Ponte para o Futuro* (FUG 2015). O foco de seu governo foi de estabilizar (reformular) a economia brasileira de maneira a atender as demandas dos grupos políticos que viabilizaram o *impeachment* da presidenta. Temer, bem como Rousseff, sofreu com a crise econômica interna e com os desafios internacionais de uma crise econômica que ainda ecoava. Desse modo, a atenção governamental (e presidencial) voltou-se ao âmbito interno, delegando maior número de atividades externas aos chanceleres¹⁶ e ao Itamaraty.

Na área da política externa, a volta da agenda neoliberal em detrimento da postura neodesenvolvimentista dos governos Lula e Rousseff pode ser percebida pela escolha de José Serra (do PSDB)¹⁷ para assumir o Ministério das Relações

16 O primeiro foi José Serra, seguido de Marcos Bezerra Abbott Galvão, que ocupou o cargo de maneira interina até a posse de Aloysio Nunes.

17 Aloysio Nunes, candidato a vice-presidente nas eleições de 2014 pelo PSDB, que ocupou o lugar de Serra em março de 2017, embora tenha sido mais ativo, pouco alterou o relacionamento do Brasil com o continente africano. De maneira geral, as diretrizes de Serra para o continente foram mantidas.





Exteriores (MRE). Em seu discurso de posse, Serra esboçou as diretrizes da nova¹⁸ política externa que seria seguida a partir de então (Brasil 2016a). Em relação à África, a abordagem comercialista ficou em evidência, com o discurso propondo a ideia de uma “estratégia Sul-Sul correta”, que seria distinta das — e, em certo sentido, crítica às — iniciativas de aproximação e de reforço dos laços culturais vistas nos governos anteriores (Brasil 2016a). Nas palavras de Serra:

Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, o grande vizinho do outro lado do Atlântico. Não pode esta relação restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos (Brasil 2016a, n.p).

Com a alteração de foco, Temer pouco exerceu a diplomacia presidencial¹⁹ para o continente, com apenas duas visitas (ambas em 2018), uma a Cabo Verde e outra à África do Sul, relativa aos BRICS (Brasil 2018). Em discurso proferido na XI Conferência de Chefes de Estado da CPLP, realizada em Brasília, em 2016, Temer fez referência à crise brasileira e à nova política externa de seu governo (definida como “não ideológica”). Na ocasião, o então presidente aludiu aos limites de investimentos externos para a África e ao recuo brasileiro no continente com uma fala de Margaret Thatcher. Nas palavras do então presidente:

[Thatcher] “olhe, não vamos pensar que o Estado pode fazer projetos generosos e achar que existe um dinheiro público diferente do dinheiro privado”. Porque o dinheiro público nasce do dinheiro privado, nasce precisamente dos tributos, nasce daqueles que contribuem. Então é preciso em dados

18 As diretrizes de Serra para a política externa esboçam, claramente, as linhas gerais do programa *psdbista* derrotado nas eleições de 2014. A saber: críticas a uma política externa “ideológica” e “esquerdista”, levadas a cabo pelos governos petistas, em detrimento de um programa racional e economicamente viável, pautado na aliança com os EUA e os nos grandes centros de poder, que seria seguida a partir de então (Neves e Nunes 2014)

19 Com a popularidade baixa, Temer optou por aquilo que ficou conhecido como Diplomacia do *Twitter* (Fontes e Santos 2017).





momento, dizia ela [Tatcher] —, como nós estamos fazendo no Brasil —, dizia ela “é preciso muitas vezes conter a despesa pública porque você só pode gastar aquilo que arrecada”. [...] O propósito da presidência brasileira, em síntese, é o de contribuir para uma CPLP moderna e afinada com nossas reais necessidades (Brasil 2016b).

A baixa popularidade de Temer, aliada ao polêmico processo de *impeachment* que destituiu Dilma Rousseff, repercutiu também na esfera internacional. Enquanto o *impeachment* ecoava na imprensa (interna e externa) ora como um golpe de Estado ora como um processo democrático pautado pela Constituição, os líderes internacionais se mostraram relutantes em aparecer ao lado do novo presidente brasileiro. Isso se refletiu na dificuldade de Temer em se relacionar com os países da América Latina, do MERCOSUL, dos BRICS e da União Europeia. A mudança de rumos na política externa refletiu essa visão, o que nos leva a compreender a opção do governo do então presidente ao procurar legitimidade em suas ações enquanto estabelecia maior vínculo com os Estados Unidos e se afastava de outros centros de poder e da cooperação Sul-Sul (Silva e Pérez 2019). Nesse sentido, fazendo alusão à Putnam (2010), podemos perceber que o jogo entre política interna e externa foi crucial no governo Temer para qualificar e reordenar a política externa vigente desde os anos Lula.

Agrupando os períodos Lula e Dilma em uma única matriz de política externa, podemos afirmar que a África recebeu papel de destaque na agenda exterior brasileira, caminho forjado a partir da construção de um discurso que remontou à PEI de Jânio Quadros e de João Goulart, e que se estabeleceu por meio de políticas que eram direcionadas ao continente como um todo, não apenas aos países individualmente, como acontecia anteriormente. Essa modificação da imagem do Brasil e esse processo discursivo repercutido na política externa se inseriram na estratégia brasileira de fortalecimento do multilateralismo (Rizzi et al. 2011), a qual foi utilizada por esses governos na tentativa de transformar o Brasil em um “*bridge-builder*”²⁰ entre o norte e o sul (Burges 2013). Contudo, o governo Temer se mostra destoante desse ciclo iniciado no governo Lula e continuado, mesmo que com mudanças, pelo governo Rousseff, ao optar pelo

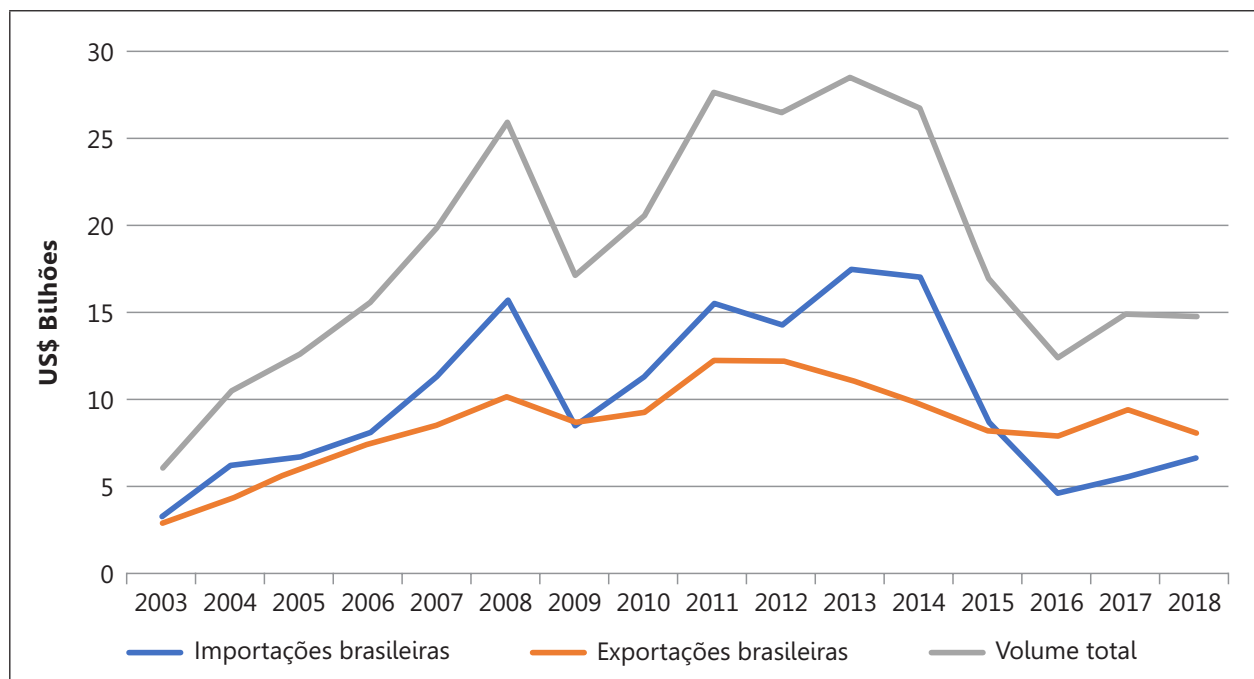
20 Burges (2013) descreve como a política externa brasileira a partir de Lula se articulou com o intuito de transformar o Brasil em porta-voz dos países em desenvolvimento (Sul global) no diálogo com os países desenvolvidos (Norte global), criando uma *ponte* de negociações e diálogos. Dessa maneira, o Itamaraty teria função central em posicionar o Brasil como liderança dos países do Sul. Neste contexto, a África seria um ponto fulcral no processo, por congrega uma gama de países em desenvolvimento que aparentemente necessitavam de uma interlocução favorável com o Norte, não mais uma relação desproporcional ou colonialista, como era vista até então.



bilateralismo ao invés do multilateralismo e por trazer à mesa de negociações antigos aliados preferenciais (como os EUA) em detrimento das relações Sul-Sul. Ademais, a mudança de visão em relação à África, percebida pelos discursos e pela política de seus chanceleres, evidenciam ainda mais a mudança matricial ocorrida nos anos Lula-Dilma em comparação ao período Temer. Nesse contexto, a ideia de Saraiva (2012) de que a nova política africana, inaugurada a partir de 2003, teria se consolidado como uma política de Estado não é corroborada. A política externa do Brasil para a África mostrou-se, afinal, como uma política de governo e não de Estado.

No que diz respeito às relações comerciais do país com o continente, o breve governo de Michel Temer teve sucesso em reverter a tendência que se apresentara durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. Ao longo dos dois anos de governo, o que se verificou foi uma retomada do crescimento das relações comerciais do Brasil com a África, alavancada, sobretudo, pelo aumento das importações brasileiras, que cresceram cerca de 20% no período, atingindo a marca de US\$ 6,6 bilhões em 2018. Com isso, o volume total de comércio no último ano de governo foi de US\$ 14,7 bilhões (ITC 2019). Assim, percebemos que a alteração de foco do governo (do político para o econômico) parece ter se concretizado, o que foi evidenciado também pelo baixo número de novos projetos e parcerias via ABC (apenas 40) durante a gestão Temer (ABC 2019).

Gráfico 1. Relações Comerciais Brasil-África, 2003-2018 (US\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria com dados de ITC (2019)



Mudança matricial em meio à crise

Diante do exposto anteriormente, partimos para a análise do período. Dilma Rousseff foi Ministra (de Minas e Energia e Ministra-Chefe da Casa Civil) durante o governo Lula, além de ter sido a responsável por chefiar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal no período e de ter recebido o apoio de Lula em sua candidatura à presidência (Bertazzo 2012). Quando assumiu a presidência, o núcleo burocrático e o bloco no poder²¹ sofreram poucas mudanças. As linhas gerais de inserção estratégica internacional (cooperação Sul-Sul, multilateralismo, etc.) do governo anterior foram mantidas, e com isso a política externa brasileira pouco se alterou. Levando isso em consideração e adotando a ideia de matriz de política externa, podemos afirmar que, em grande medida, o governo Rousseff representou uma continuação da matriz em que estava inserido o governo Lula.²² Isto, todavia, não exclui a possibilidade de alterações corretivas na concepção e na condução da política. Ainda que possa parecer paradoxal, Temer, mesmo que tenha sido o vice de Rousseff, ao assumir o papel de presidente alterou significativamente o modo de inserção internacional do Brasil (pautando pelas relações Norte-Sul; quebra do modelo multilateral, substituindo-o pela ênfase ao bilateralismo) ao incluir na gestão estatal um bloco no poder diferente daquele presente nos governos anteriores,²³ com ambições e projetos distintos (Boito Jr 2018). Esse novo bloco representou uma cisão com o modelo anterior de política externa, rompendo com a matriz vigente e instaurando uma nova.

De acordo com a análise anterior, e fazendo alusão ao trabalho de Hermann (1990), podemos verificar que o governo Dilma, em comparação ao de Lula, representou apenas uma *mudança de ajuste* em relação à política externa africana, sem se refletir em descontinuidade ou em mudança de *programa*. A agenda de política externa, os preceitos analíticos e o objetivo de transformar o Brasil em um interlocutor dos países em desenvolvimento (*brigde-builder* entre Norte e

21 Utilizamos aqui o conceito de Poulantzas (1986), para quem o bloco no poder constituiria uma unidade contraditória das classes ou grupos dominantes, dominada por uma classe ou grupo hegemônico. Boito Jr. (2005) aponta que esta unidade é contraditória pois os capitalistas se dividem em distintos setores econômicos, os quais podem ser importantes para determinar frações de classe que perseguem objetivos específicos dentro da formação do Estado.

22 O governo Lula, segundo Silva (2010, p.18), “[operava] sobre a matriz de inserção internacional do Brasil que se esboçou já no final do governo Cardoso, mas que ganhou contornos mais nítidos apenas com a ascensão do novo governo”.

23 O PMDB se manteve no poder via Temer, mas o bloco no poder se alterou a partir do *impeachment*, modificando, por conseguinte, a relação interna vis-à-vis a externa (Boito Jr. e Berringer 2013; Berringer e Forlini 2018).





Sul) foram mantidos durante todo o período. A política externa de Rousseff para a África passou por adaptações circunstanciais que foram frutos ora de um contexto internacional desfavorável ora de um processo de readequação política interna, sem haver desarticulação dos objetivos anteriormente traçados. O período Temer, no entanto, representa uma *mudança de objetivo*, por reformular significativamente a inserção internacional do Brasil. A partir de seu governo, as relações econômicas seriam prioridade, em troca da construção do diálogo entre os países do Norte e do Sul do qual o Brasil se pretendeu porta-voz. A política externa africana ficou marcada, neste período, pelo desligamento de laços sociais e políticos (evidenciados pelo discurso de José Serra, então Chanceler) que estavam em construção desde o início do governo Lula, rompendo com os princípios por ele definidos e transformando as relações com o continente africano.

Conclusão

Ainda que a eleição de Dilma Rousseff tenha representado formalmente uma mudança de governo, apoiando-se na noção de matriz de política externa e também no fato de ambos os governos (Lula e Rousseff) terem o mesmo alinhamento político e percepções do cenário e das agendas internacionais (e também nacionais), pode-se considerar que há uma continuidade no governo, ainda que ele seja comandado por outro chefe de Estado. Por outro lado, ainda que Michel Temer fosse o vice-presidente na gestão de Dilma Rousseff, o processo de *impeachment* ocorrido em 2016 representou a tomada do poder por grupos distintos daqueles que estavam no primeiro escalão do governo e, portanto, o início de um novo ciclo governamental. A ascensão do PSDB (via MRE) representou uma ruptura com os objetivos políticos da gestão anterior, e com isso, também com a política externa que vinha sendo praticada.

Frente ao que foi exposto, podemos afirmar que a política externa brasileira para a África passou apenas por uma *mudança de ajuste*, a partir da perspectiva estabelecida por Hermann (1990), entre os governos Lula e Rousseff, permanecendo durante o período uma mesma matriz de inserção internacional, como colocaria Sennes (2003). Assim, houve apenas a diminuição da intensidade das relações do Brasil com o continente (expressa no menor número de visitas da presidenta e pela readequação dos projetos de cooperação estabelecidos), sem, entretanto, alterar o seu espaço na concepção da política externa brasileira. A África continuou sendo vista pelo governo brasileiro como um espaço fundamental para elevar o





perfil internacional do Brasil, além de proporcionar acesso a novos mercados e oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. O governo Temer, por sua vez, rompeu com essa perspectiva ao diminuir o grau de importância do continente para as relações com o Brasil, realizando uma *mudança de objetivo*, nos termos de Hermann (1990), descaracterizando, portanto, a matriz de inserção internacional vigente até então.

Em relação à política externa africana, o discurso de Serra, enquanto Ministro das Relações Exteriores do governo Temer, expõe um rompimento com os objetivos da política externa anterior ao enfatizar que as relações comerciais entre o Brasil e o continente africano seriam a prioridade do governo, em detrimento dos laços diplomáticos, históricos, sociais e políticos vigentes na matriz anterior. O êxito dessa medida foi expresso pelo aumento da relação comercial entre o Brasil e o continente, embora tenha havido um declínio em termos de projetos de cooperação. A mudança matricial ocorre aqui: a substituição de um projeto que se mostrou político-social (Lula — Rousseff) com ganhos mútuos, evidenciado pela manutenção dos laços e da realização de projetos de cooperação com o continente (com particular ênfase à cooperação em matéria de Defesa) pelo novo projeto (Temer — Serra) que visava um aumento comercial puro e simples e que acabou substituindo o espaço brasileiro na África, na medida em que diminuía as relações (políticas) Sul-Sul e engendrava uma readequação diplomática para os grandes centros de poder (EUA e Europa).

Cabe notar, todavia, que o perfil do comércio do país com o continente ao longo dos três governos foi bastante específico, com o Brasil exportando sobretudo bens manufaturados de baixo valor agregado e importando majoritariamente *commodities* (especialmente petróleo, que chegou a representar mais de 80% das importações brasileiras da África ao longo do período). Nesse sentido, percebeu-se que não houve alteração substancial no posicionamento governamental em relação ao comércio com o continente. O Brasil, nos três governos, teve como principais parceiros comerciais no continente os mesmos países (sendo os principais África do Sul, Nigéria, Angola, Argélia e Egito), com um *boom* econômico no governo Lula, uma queda substancial no segundo mandato Dilma e um ligeiro reaquecimento no período Temer (ITC 2019). Verificou-se, assim, que as modificações incisivas se deram, portanto, em torno da utilização do continente africano como espaço estratégico-político de inserção internacional do Brasil via discursos de Lula e de Dilma para o continente e para as relações Sul-Sul — que foram substituídos por uma opção minimalista e subordinada do país via a preponderância das relações Norte-Sul no governo Temer.





Referências

- Abdenur, Adriana E.; Danilo M. Neto. 2014. “O Atlântico Sul e a Cooperação Em Defesa Entre o Brasil e a África.” In *O Brasil e a Segurança No Seu Entorno Estratégico: América Do Sul e Atlântico Sul*, 215–38. Brasília: IPEA. < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf > .
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2019. “Projetos — Cooperação Sul-Sul.” Agência Brasileira de Cooperação. Ministério das Relações Exteriores. 2019. < <https://www.abc.gov.br/projetos>>.
- Alonso, Angela. 2017. “A Política Das Ruas: Protestos Em São Paulo de Dilma a Temer.” *Novos Estudos — CEBRAP* 37 (1): 49–58. < <https://doi.org/10.25091/s01013300201700040006>>.
- Alves, Ana Cristina. 2013. “Brazil–Africa Technical Co-Operation: Structure, Achievements and Challenges.” Policy Briefing 69: Global Powers and Africa Programme. < https://media.africaportal.org/documents/saia_spb__69_alves_20130806.pdf>.
- Amorim, Celso. 2010. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (Edição Especial): 214–40. < <https://doi.org/10.1590/s0034-73292010000300013>>.
- Bachega, Hugo. 2014. “Patriota Nega Recuo de Política Externa e Diz Que ‘Era Hora de Consolidar.’” BBC News Brasil. May 22, 2014. < http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140513_entrevista_patriota_hb>.
- Banco Mundial; IPEA. 2011. “Ponte Sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul Para o Crescimento.” Brasília. < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro_Ponte%20sobre%20o%20Atl%20c3%a2ntico%20Brasil%20e%20o%20c3%81frica%20Subsaariana_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf>.
- Berringer, Tatiana; Luana Forlini. 2018. “Crise Política e Mudança Na Política Externa No Governo Temer: Contradições No Seio Da Burguesia Interna Brasileira.” *Conjuntura Austral* 9 (48): 5. < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.83713>>.
- Bertazzo, Juliana. 2012. “An Initial Survey of the Dilma Rousseff Administration in Brazil.” *Critical Sociology* 38 (6): 889–92. < <https://doi.org/10.1177/0896920512450814>>.
- Boito Jr., Armando. 2005. “A Burguesia No Governo Lula.” *Crítica Marxista*, no. 21. < https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica21-A-boito.pdf>.
- _____. El Golpe De Estado En Brasil. *Argumentos, Estudios Críticos De La Sociedad*, n.º 86 (abril), 85-102. < <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/6>>.
- Boito Jr., Armando; Tatiana Berringer. 2013. “Brasil: Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa Nos Governos Lula e Dilma.” *Revista de Sociologia e Política* 21 (47): 31–38. < <https://doi.org/10.1590/s0104-44782013000300004>>.





- Brasil, Ministério da Defesa. 2015. Agenda do Ministro. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/agenda-de-autoridades/agenda-do-ministro> > . Acesso em: 11 de junho de 2019.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. 2011. Balanço de Política Externa 2003-2010 — Resumo Executivo. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/> > . Acesso em: 11 de junho de 2019.
- Brasil. 2013. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração do Cinquentenário da União Africana — Adis Abeba-Etiópia, 25 de maio de 2013. Biblioteca da presidência da República, Brasília, 25 de maio de 2013. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>> . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Brasil. 2003. Discurso de Posse do Primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Biblioteca da Presidência da República, Brasília Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>> . Acesso em: 11 de junho de 2019.
- Brasil. 2016a. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores, Ministério de Relações Exteriores, Brasília. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> > . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Brasil. 2016b. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante sessão solene de abertura da XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP — Palácio Itamaraty, Ministério de Relações Exteriores, Brasília. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/15089-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-sessao-solene-de-abertura-da-xi-conferencia-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-cplp-palacio-itamaraty-31-de-outubro-de-2016> > . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Brasil. 2018. Viagens internacionais do Presidente da República. Relatórios da Secretaria de Imprensa, Presidência da República. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/viagens-internacionais> > . Acesso em: 04 de junho de 2019.
- Burges, Sean W. 2013. “Brazil as a Bridge between Old and New Powers?” *International Affairs* 89 (3): 577–94. < <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12034>>.





- Cabral, Lídia. 2011. “Cooperação Brasil-África Para o Desenvolvimento: Caracterização, Tendências e Desafios.” *Textos CINDDES*, no. 26: 39 p.
- Cervo, Amado Luiz; Antônio Carlos Lessa. 2014. “O Declínio: Inserção Internacional Do Brasil (2011-2014).” *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2): 133–51. < <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>>.
- Cornetet, João Marcelo Conte. 2014. “A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção Na Continuidade.” *Conjuntura Austral* 5 (24). < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.47628>>.
- Dauvergne, Peter; Déborah BL Farias. 2012. “The Rise of Brazil as a Global Development Power.” *Third World Quarterly* 33 (5): 903–17. < <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.674704>>.
- Fontes, Pablo Victor; Allan Santos Santos. 2017. “A Diplomacia Do Twitter No Governo Temer — Os Primeiros Apontamentos.” *Conjuntura Austral* 8 (41): 106. < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.71024>>.
- Fundação Ulysses Guimarães (FUG). 2015. **Uma ponte para o futuro**. Brasília. Disponível em: < <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> > . Acesso em: 04 de junho de 2019
- Hermann, Charles F. 1990. “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy.” *International Studies Quarterly* 34 (1): 3. < <https://doi.org/10.2307/2600403>>.
- International Trade Centre (ITC). 2019. **World Trade Map**. Disponível em: <http://www.trademap.org/Index.aspx>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- Lechini, Gladys. 2008. “O Brasil Na África Ou a África No Brasil? A Construção Da Política Africana Pelo Itamaraty.” *Nueva Sociedad*, no. 35 (October). < <https://nuso.org/articulo/o-brasil-na-africa-ou-a-africa-no-brasil-a-construcao-da-politica-africana-pelo-itamaraty/>>.
- Milani, Carlos. 2018. *Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias Na Cooperação Internacional Para o Desenvolvimento*. Curitiba: Editora Appris.
- Milani, Carlos. 2014. *Brazil’s South–South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs. Occasional paper no. 179.
- Miyamoto, Shiguenoli. 2011. “A Política Externa Brasileira Para a África No Início Do Novo Século: Interesses e Motivações.” In. Salvador.
- Neto, Danilo M. S. 2012. “Brazil & Africa: Challenges and Opportunities.” *Africa Quarterly* 51 (3–4, Special Edition).
- Neves, Aécio; Nunes, Aloysio. 2014. *Diretrizes Gerais Plano de Governo. Coligação Muda Brasil*. Brasília. Disponível em: < http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes_plano_de_governo_aecio_neves-atualizado.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.





- Oliveira, Guilherme Ziebell de. 2015. “Política Africana Do Brasil: Mudança Entre Lula e Dilma?” *Conjuntura Austral* 6 (29): 29. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.51761>>.
- Penha, Eli Alves. 2011. *Relações Brasil-África e Geopolítica Do Atlântico Sul*. Salvador: Editora Da Universidad Federal Da Bahia.
- Pereira, Anthony W. 2012. “Continuity Is Not Lack of Change.” *Critical Sociology* 38 (6): 777–87. < <https://doi.org/10.1177/0896920512441633>>.
- Pinho, Carlos Eduardo Santos. 2013. “Cooperación Sur-Sur Para El Desarrollo: Las Relaciones Brasil-África En La Promoción de Las Políticas Públicas (2003-2012).” *América Latina Hoy* 63: 91–112. < <https://doi.org/https://doi.org/10.14201/alh.9066>>.
- Poulantzas, Nicos. 1986. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes.
- Putnam, Robert D. 2010. “Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos de Dois Níveis.” *Revista de Sociologia e Política* 18 (36): 147–74. < <https://doi.org/10.1590/s0104-44782010000200010>>.
- Rizzi, Kamilla Raquel; Cristiana Maglia; Lucas Paes; Marcelo Kanter. 2011. “O Brasil Na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comércio.” *Conjuntura Austral* 2 (5). < <https://doi.org/10.22456/2178-8839.19232>>.
- Salcedo, André; Felipe Marques. 2015. “Artigo Publicado Na Revista ‘Época’ Em 10 de Agosto de 2015.” BNDES. 2015. < https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20112015_setores>.
- Saraiva, Flávio. 2012. *África Parceria Do Brasil Atlântico: Relações Internacionais Do Brasil e Da África No Início Do Século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Sennes, Ricardo Ubiraci. 2003. *As Mudanças Da Política Externa Brasileira Nos Anos 80: Uma Potência Média Recém Industrializada*. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS.
- Silva, André Luiz Reis da; José O. Pérez. 2019. “Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy.” *Latin American Perspectives* 46 (4): 169–85. <https://doi.org/10.1177/0094582x19846521>>.
- Silva, André Luiz Reis da. 2010. “As Transformações Matriciais Da Política Externa Brasileira Recente (2000-2010).” *Meridiano* 47 11 (120). < <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4177>>.
- Silva, André Luiz Reis da. 2018. “As Transformações Da Política Externa Brasileira No Governo Dilma Rousseff: Identificando Condicionantes e Prioridades Regionais e Globais.” In. Barcelona: Latin American Studies Association — LASA.
- Teixeira, Rodrigo Alves; Eduardo Costa Pinto. 2012. “A Economia Política Dos Governos FHC, Lula e Dilma: Dominância Financeira, Bloco No Poder e Desenvolvimento Econômico.” *Economia e Sociedade* 21 (spe): 909–41. < <https://doi.org/10.1590/s0104-06182012000400009>>.

