

## AS RELAÇÕES BRASIL E ÁFRICA LUSÓFONA NOS GOVERNOS PSDB E PT SOB UMA ÓTICA DO CONSTRUTIVISMO

*Paulo César Limongi*

### INTRODUÇÃO

Como disse Celso Amorim, ex-ministro das relações internacionais, “ (...) quanto mais teorias das relações internacionais alojadas no cérebro do dirigente, melhor sua intuição e sua decisão. ”(CERVO, 2008:62). O texto que se segue tem como temática a análise da política externa brasileira nos governos PSDB e PT em relação aos países de língua portuguesa até 2010, sob a teoria construtivista. O objetivo do trabalho é estudar a teoria construtivista de Maja Zefhuss (2001) e Risse (2004), aplicando ao caso brasileiro. Para tal, foram analisados discursos dos presidentes - Luiz Inácio e Fernando Henrique Cardoso - e outros tomadores de decisão, tais como ministros e embaixadores. A conclusão que se chegou foi que crises na economia brasileira provocaram novas identidades e, conseqüentemente, uma nova forma de se comportar no sistema internacional.

As teorias das Relações Internacionais, segundo Kenneth Waltz <sup>1</sup> (2002:49), “(...) lidam com os acontecimentos em todos os níveis,

quer sejam esses níveis nacionais, internacionais ou supranacionais”. Em outras palavras, a teoria é um conjunto de conceitos capaz de lidar com os eventos que cercam o sistema internacional. Vive-se hoje os reflexos da pós-bipolaridade, ou seja, do fim da Guerra Fria, isso gera questionamentos acerca dos principais conceitos da disciplina. Mônica Hertz<sup>2</sup> (1997) vai nos revelar, ainda no final dos anos 90 do século passado, tendências sobre os próximos passos teóricos da disciplina. Ela nos informa que há um retorno da dimensão cultural e da importância das instituições à pesquisa das Relações Internacionais, sendo esse retorno protagonizando, principalmente, por correntes com o construtivismo.

A realidade para o construtivismo é construída socialmente, sendo os atores produtores e produtos dessa realidade (RISSE, 2000:160). Existe uma estrutura formada por normas e ideias compartilhadas, a qual constrói o homem socialmente e esse também constrói essa estrutura. Apenas a título de melhor compreensão, podemos pensar que as identidades dos países geram seu

<sup>1</sup> O autor foi professor da Columbia University, nos Estados Unidos. Waltz foi o fundador da corrente teórica chamada de neorealismo.

<sup>2</sup> A autora é professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, atua no campo das relações internacionais.

interesse<sup>3</sup> (WENDT, 1995). Ou seja, através da interação com outros Estados, esses são capazes de adquirirem interesses a partir do que Wendt chama de *identidade social* em relação a um dado ator (Wendt, 1999: 230).

Depois dessa breve explicação de como se dá a realidade para Risse, pode-se pensar em algumas características imprescindíveis do construtivismo para interpretação dos acontecimentos internacionais e, de uma maneira breve, estas são: construção mútua, ou seja, os atores moldam o que se chama de estrutura e, em contra partida, essa é moldada por esses atores; o foco na construção discursiva da realidade apresentada pelos tomadores-de-decisão; e, por último, como as regras, leis e políticas estabelecidas pelo contato podem alterar a identidade dos atores uns com outros.

Apesar de Risse realizar seu estudo baseado no que se conhece como União Europeia, a metodologia pensada por ele pode ser utilizada para diversos estudos de casos.

Em suma, existem pelo menos três formas que o construtivismo social contribui para uma melhor compreensão da União Europeia. Em primeiro lugar, aceitar a mútua-construção da agência e a estrutura permite uma compreensão muito mais aprofundada sobre a Europeanization[...]. Segundo e relacionado, enfatizar efeitos constitutivos do direito europeu, regras e políticas nos permite estudar o modo como a integração europeia da forma aos interesses das identidades sociais intervenientes. Terceiro, incidindo sobre as práticas comunicativas nos permitem examinar mais de perto a forma como a Europa é construída discursivamente e como atores tentam achar um significado da

3 Um conceito para identidade pode ser esclarecido como “relatively stable, role-specific understandings and expectations about self” (Wendt, 1992a: 397). E a identidade é uma propriedade dos atores internacionais que gera motivos e comportamento (Wendt, 1999: 224).

integração europeia. (RISSE, 2000:166).

O conceito de identidade definido até aqui foi do norte-americano Alexander Wendt<sup>4</sup>. Essa definição encontra um problema crucial que nos é melhor esclarecido por uma autora chamada Maja Zehfuss<sup>5</sup>. Para Wendt, a identidade interna dos Estados é algo sempre estável (ZEFHUSS, 2001:32) e, sendo assim, o foco na análise de Wendt, é certamente o sistema-mundo e não a mudança de identidade dos atores. Para Zehfuss(2001), por outro lado, a identidade interna muda com uma construção discursiva dos agentes.

No caso em análise, as relações Brasil e África, podemos perceber uma mudança de identidade interna do Brasil quando as relações com África melhoram ou pioram. Por exemplo, no início da década de 90, o discurso usado pelo então ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) era de que o Brasil possuía uma identidade em comum com os africanos, era como se fossemos “parte deles”, com muitas características semelhantes aos países africanos<sup>6</sup>. O ministro se expressa dessa maneira sobre a cultura brasileira “herdada” dos países africanos “riqueza de uma cultura sincrética e mestiça, que se expressa no vigor da nossa música popular ou das nossas artes plásticas, é sem dúvida um patrimônio com que conta o Brasil para projetar-se no exterior e promover os seus próprios interesses”. (Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995, p. 203).

4 É professor de ciência política e relações internacionais na universidade de Ohio, nos Estados Unidos.

5 É professora de política internacional da Universidade de Manchester, na Inglaterra.

6 Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995, p. 203. Seminário sobre Zumbi e as Relações Afro-Brasileiras Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião da solenidade de encerramento do Seminário sobre Zumbi e as Relações Afro-Brasileiras. Brasília, 14 de novembro de 1995.

Já no final da década de 90, com o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB), o foco deslocou-se para uma dívida com as demais nações colonizadas pelos portugueses, devido ao grande esforço que os líderes desses países empreenderam para o desenvolvimento. “E eu quero dizer, aqui, que nós, brasileiros - e os povos de todo o mundo - temos, a esse respeito, uma grande dívida com o povo timorense”<sup>7</sup>.

Portanto, em resumo, pode-se pensar as identidades separadas em *Corporate Identity*, ou seja, aquela identidade que é dos próprios Estados, dada antes do contato com os outros e a *Social Identity* que é a identidade resultante do contato com terceiros. Essa primeira identidade, para Wendt, é dada única e separada daquela que entra em contato com os outros atores. Nesse artigo, no entanto, recorreremos a crítica de Zeffuss que se utiliza da construção discursiva da *Corporate Identity*.

## CONSTRUÇÃO DISCURSIVA DA IDENTIDADE BRASILEIRA EM SUA RELAÇÃO COM A ÁFRICA LUSÓFONA

O recorte temporal do texto é entre os anos de 1995 e 2010, isso por dois motivos: (a) o Itamaraty<sup>8</sup> começou a reunir os dis-

<sup>7</sup> Segundo o próprio site do Itamaraty, o nome Itamaraty é sinônimo do Ministério da Relações Exteriores (MRE), esse último se dedica a auxiliar a presidente a formular diretrizes para política exterior. O projeto realizado pelo órgão é chamado de resenha da política exterior do Brasil, podendo essas resenhas serem encontrado no site: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR). Visitado pela última vez em 18 de novembro

<sup>8</sup> Segundo o próprio site do Itamaraty, o nome Itamaraty é sinônimo do Ministério da Relações Exteriores (MRE), esse último se dedica a auxiliar a presidente a formular diretrizes para política exterior. O projeto realizado pelo órgão é chamado de resenha da política exterior do Brasil, podendo essas resenhas serem encontrado no site: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR). Visitado pela última vez em 18 de novembro

ursos proferidos por tomadores de decisão a partir de 1995, isso possibilita analisar de maneira sistemática o comportamento brasileiro em diferentes fóruns debate internacionais; (b) o período analisado vai até 2010, pois o PT não modificou de maneira assertiva sua posição perante aos países africanos, ocorreu uma manutenção nos discursos em relação a África lusófona. Percebe-se a existência de mais análise dos discursos do governo FHC do que do governo Luis Inácio. Porém, o maior número desses justifica-se, pois o governo FHC ficou concentrado em um número pequeno de parceiros já tradicionais, enquanto o governo Lula procurou diversificar os parceiros. Essa estratégia ficou conhecida como *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Há, porém, outras questões que precisam ser sanadas para que se possa dar prosseguimento à investigação, tais como porque escolher construção discursiva ou até porque apenas em relação a África portuguesa. A identidade de um Estado é criada e mantida na interação entre atores (WENDT, 1999: 331). Isso significa dizer que, no contato com os outros países, o Brasil molda e mantém sua identidade própria, porém essa interação é exclusiva de cada relacionamento que o Brasil venha a ter (ZEFHUSS, 2001). Então, existe uma *social identity* exclusiva na relação com cada país africano que gera um determinado comportamento em dado espaço de tempo.

O problema é que o modo como o Brasil passa a olhar para si, antes da interação com esses outros atores, também modifica com o passar do tempo. Como explanado anteriormente, primeiro o Brasil se pensa como igual aos países africanos em questão de identidade e posição hierárquica no sistema internacional (Resenha

de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995: 203). Porém, no governo do partido PSDB, no Plano Real<sup>9</sup>, o discurso realizado pelo presidente Fernando Henrique é de que o Brasil compartilhava dos valores da democracia, do livre-comércio e da liberalização da economia<sup>10</sup> para além dos valores resultados de afinidades de um passado colonial.

Com o Plano Real, o Brasil já não era o mesmo de antes de 1994 – início do governo de Cardoso - , os valores mudaram; o país passou a participar muito mais dos órgãos internacionais, apoiando fortemente a consolidação da democracia em diversos países. Segundo Amado Servo (2008, p. 78), o endividamento do Estado brasileiro e os desequilíbrios na Balança de Pagamentos causados pela inflação acabaram por contribuir para o que o autor chama de aceitação dos comandos dados pelas potências liberalizantes, como as privatizações, por exemplo. O Estado brasileiro com sua democracia consolidada e em dia com as normas internacionais, passou a possuir uma nova identidade, gerando assim, novas expectativas comportamentais do governo nacional.

Apesar de aceitar, em boa medida, as normas que vinham do centro de instituições criadas por países desenvolvidos, o governo de Cardoso não manteve a política externa direcionada para os grandes centros (CERVO, 2008: 80). A criação da CPLP foi

um dos maiores exemplos disso, FHC sempre tentou demonstrar a importância dessa, citando o caso da pacificação de Guiné-Bissau<sup>11</sup> ; porém os valores que o Brasil – com sua nova identidade – transmitia a esses países era diferente em comparação com os governos anteriores. O Brasil, em muitos discursos, prezava pela democracia, pelos valores da língua portuguesa e pelo modo pacífico de resolução de conflitos<sup>12</sup> .

A Comunidade recebeu batismo de fogo na mediação da crise em Guiné-Bissau. Pude aferir nosso êxito quando o então primeiro-ministro Francisco Fadul, em visita ao Brasil, declarou sua gratidão à CPLP por ajudar a manter a unidade do território guineense. No esforço de promover e difundir nosso idioma, estamos hoje em condições de impulsionar o trabalho do Instituto Internacional da Língua Portuguesa e de superar os obstáculos à vigência do Acordo Ortográfico. Na área de cooperação técnica, desejo congratular-me com meus colegas da CPLP pela decisão de instalar, em Desenvolvimento Empresarial. Estou convencido, contudo, de que a maior conquista da CPLP até o momento foi a conscientização de nossas sociedades quanto à importância dos ideais que animam a Comunidade.

9 O plano real foi um programa de estabilização da econômica e controle da inflação. O plano foi baseado num controle cambial, a moeda brasileira real foi indexada à moeda americana, através de um controle de divisas-moeda estrangeira.

10 198 Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 23, n. 78, 1º semestre 1996. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião do almoço oferecido pelos embaixadores africanos acreditados junto ao Governo Brasileiro, Brasília, 2 de maio de 1996.

11 “Em 7 de Junho de 1998, no Bairro de Santa Luzia, a casa do Brigadeiro Ansumane Mané foi atacada a tiro por desconhecidos. Um número indeterminado de homens varreu todas as divisões a rajada de metralhadora. Quiseram matar o homem, dizem que a mando do Presidente Nino Vieira. O Brigadeiro “Brick-Brack” (nome de guerra de Ansumane Mané) parece nunca ter tido dúvidas quanto a isso. Fugiu, convocou os seus fiéis homens de armas e partiu para a vingança”.

12 III CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP) Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países De Língua Portuguesa (CPLP). Maputo, Moçambique, 17 de Julho de 2000.

O presidente completa afirmando a importância cultural da comunidade e prevê maiores alterações nas áreas educacionais de cada país de maneira a integrá-los cada vez mais.

Sabemos todos que o reforço da presença internacional da CPLP passa pela valorização da cultura lusófona. Na época em que vivemos, marcada pela diluição de fronteiras, é mais do que necessário dispor de uma face própria e diferenciada que nos dê visibilidade suficiente para pleitear maior espaço internacional. Isto requer ou mesmo exige uma ênfase absoluta de nossos Governos na educação. Uma educação pluralista, atenta às diferenças, inclusive de gênero, e que saiba valorizar nosso acervo linguístico, onde está codificado o que somos, o que aspiramos a ser. É hora de congregarmos esforços na difusão internacional da língua portuguesa, inclusive na promoção de seu aprendizado em realidades multilíngues como a do Timor Leste.

O ano de 2002 foi ainda mais emblemático para essa integração com os países da CPLP, foram um total de 5 discursos direcionados a CPLP ou até mesmo a países da África lusófona em diversos eventos e reuniões entre ministros, parlamentares, e presidentes do Brasil e desses países (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 91 e 92, 1º e 2º semestre de 2002). Nesse momento, o Brasil começa a despontar como possível liderança junto com Portugal entre essas nações, sob uma forma institucional. Isto porque “a CPLP e o conjunto de seus países membros são, no momento, os maiores beneficiários da cooperação brasileira em volume de recursos financeiros”<sup>13</sup>.

13 Intervenção do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Osmar Vladimir Chohfi, na I REUNIÃO PREPARATÓRIA DA IV CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA CPLP. Brasília, 27 de fevereiro de 2002.

O discurso feito pelo embaixador brasileiro Vladimir Chohfi numa reunião preparatória para o encontro ordinário da CPLP demonstra a vontade com o que Brasil incorpora a sua própria identidade à missão de ajudar esses países no seu desenvolvimento, mas como uma figura de maior destaque. O discurso melhor exemplifica essa posição.

Dentre os países da CPLP, temos, juntamente com Portugal, condições de transferir tecnologia, prover conhecimentos, formar recursos humanos e até mesmo de compartilhar experiências na área da consolidação da democracia e de gestão interna de conflitos; e a nós interessa que todos os demais países de língua portuguesa consigam alcançar maior estabilidade política e mais desenvolvimento para seus povos. (REUNIÃO PREPARATÓRIA DA IV CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA CPLP, 2002)

A identidade brasileira, em relação a esses países, não é mais aquela baseada apenas na língua ou nas tradições que se erguem pelas afinidades coloniais do passado que esses países têm em comum. Como o próprio Celso Lafer, ex-ministro das Relações Exteriores do governo Cardoso, nos informa “a prioridade atribuída pela política externa[...] de expressão portuguesa deriva de múltiplos fatores, dentre eles um passado, tradições e língua comuns. Mas não é somente isso. Inspiram-nos hoje, também, nossos anseios legítimos por uma ordem econômica mais equânime, por um sistema internacional mais democrático e, principalmente, por uma realidade de maior justiça social”.

14 Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, na cerimônia de assinatura de ajuste complementar na área de formação profissional entre a República Federativa do Brasil e a República de Cabo Verde e de ajustes complementares nas áreas de formação profissional e agricultura entre a República Federativa Do Brasil E República Da Guiné Bissau, 21 de julho de 2002.

O ministro completa e explica como vão realizar essa empreitada, além de como já era realizado em alguns países como Cabo-Verde e Timor-Leste.

Temos buscado compartilhar com nossos irmãos de além-Atlântico e, agora, de Timor Leste as “melhores práticas” brasileiras. Nesse contexto, os programas de formação profissional contemplados nos Ajustes Complementares ora firmados com Cabo Verde e Guiné Bissau contaram com a já tradicional e valiosa parceria do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI.

Em 2003, o Brasil passou por novas eleições e elegeu Luís Inácio Lula da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT), presidente da República. Segundo Amado Cervo (2003: 88-89) passamos para um novo jeito de fazer política: do Estado neoliberal para o Estado logístico. Vale lembrar, antes de dar uma definição para esse segundo modelo de Estado que, para Cervo (2003: 88-89), o governo Cardoso não tomou medidas radicais em direção ao neoliberalismo. De acordo com o autor, ocorreu um balanceamento entre as medidas liberalizantes e as protecionistas aplicadas até então. O paradigma logístico é caracterizado pelo maior esforço para se manter esse balanceamento entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo que havia sido aplicado dos anos de 1930 até 1990. Novamente o Brasil mudava conforme o discurso do presidente e de outros tomadores de decisão.

Apesar da mudança de pensamento, o país não alterou radicalmente de comportamento com os países africanos. Os discursos do presidente Lula continuaram a ênfase dada pelo último governo em valores como a democracia e o livre-comércio. A diferença

reside no fato de que o Brasil se voluntariava ainda mais para cooperar em diversas áreas, como saúde e educação. Além disso, o presidente Lula, assim como enunciado anteriormente, olha com maiores ressalvas os comandos da OMC<sup>15</sup>. Para melhor exemplificar essa postura de ator capaz de promover cooperação na região, temos o discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião Ampliada Brasil-Guiné Bissau, Bissau, no dia 13 de abril de 2005:

E também porque o Brasil tem conhecimento tecnológico, o Brasil tem estrutura empresarial, o Brasil tem base intelectual para, dentro das suas possibilidades, ajudar para que os países mais pobres tenham um mínimo de ajuda para dar os passos seguintes. É por isso que estamos aqui com o Ministro da Educação, viemos aqui com o Ministro da Saúde, viemos aqui com o Ministro da Cultura, estamos aqui com representantes do Senai para tentar estabelecer escolas de formação profissional, e queremos contribuir em várias outras áreas.

---

15 Durante Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene da Assembleia Nacional de Cabo Verde, na cidade de Praia, em 29 de julho de 2004 foi desenvolvida a seguinte argumentação acerca da Organização Mundial do Comércio (OMC): “O Brasil vem lutando, em todas as negociações comerciais de que participa, para que os benefícios do livre-comércio cheguem a todos. Sobretudo aos pequenos produtores agrícolas competitivos dos países mais pobres, prejudicados por práticas comerciais injustas e, muitas vezes, hipócritas. Não podemos permitir que populações inteiras paguem o preço dos subsídios concedidos a uma minoria rica. É inadmissível que multidões permaneçam em extrema pobreza devido às barreiras impostas pelos países desenvolvidos. Por isso, o Brasil saudou o resultado do painel estabelecido na OMC, por iniciativa nossa, para examinar os subsídios norte-americanos ao algodão. A decisão pioneira da OMC abre caminho para que países da África Ocidental tenham assegurada sua competitividade na produção do algodão, assim como na do café e do cacau.”

Numa visita a São Tomé e Príncipe em 2005, o presidente volta a afirmar quais valores são defendidos pelo Brasil: “Brasil e São Tomé e Príncipe compartilham os valores da democracia, da liberdade e da justiça social. Nossos dois países estão empenhados em consolidar uma ordem mundial baseada em um forte multilateralismo, que assegure oportunidades para todos”<sup>16</sup>. Além de continuar a manter o discurso em relação a língua portuguesa do governo anterior, “queremos também valorizar nosso maior patrimônio comum. Por meio do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, na Casa Cor de Rosa, em Praia, estamos trabalhando para que nossa língua se transforme em poderosa ferramenta de projeção de nossos valores, aspirações e interesses”.

Essa forma de pensar o Brasil como país aberto ao comércio-exterior, mas com ressalvas por não considerar totalmente “justos” os comandos das organizações, caracterizou os 8 anos do governo Lula. É a construção de uma figura de Brasil que se sente capaz de cooperar com o desenvolvimento desses países sempre confiando no empresariado brasileiro para a empreitada.

O Brasil modificou sua concepção de si com o passar do tempo, transformou seus valores e suas expectativas sobre o comportamento de outros atores. O discurso que foi utilizado pelo então presidente Fernando Henrique de um Brasil que esboçava ser grande parceiro no desenvolvimento dos países na África, tomou uma forma ainda maior no governo Lula. O Brasil de hoje

tem uma concepção de *global-player*, ou seja, um ator capaz de interferir no sistema internacional. O país construiu uma imagem de si como capaz de ajudar os países africanos a superar seus problemas através da cooperação.

## CONSTRUÇÃO DISCURSIVA DA IDENTIDADE BRASILEIRA EM SUA RELAÇÃO COM A ÁFRICA LUSÓFONA NO PRIMEIRO MANDATO DO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF

Para essa parte do texto, o recorte temporal é entre 2011 e 2014. O primeiro discurso proferido pelo ministro das relações exteriores Antonio Patriota (2011-2013) em relação aos países africanos, durante a IV reunião ministerial da Cúpula América do Sul-África (ASA) mostra uma tendência para além de outros fatores importantes, como os objetivos da política externa brasileira, a diplomacia menos presidencial como as anteriores, isto é, com uma presença menos. Segundo Patriota, “Trago a mensagem de compromisso da Presidenta Dilma Rousseff de engajamento do Brasil com a África”,<sup>17</sup> mostrando ausência da presidente.

Tal discurso mostra, também, diversas semelhanças entre o governo do ex-presidente Luis Inácio e o governo da presidente Dilma. Algumas dessas semelhanças são: A África e a América Latina como prioridades da política externa; parceria com África para além dos valores culturais da colonização e da escravidão.

16 Dados retirados da Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 32, n. 97, 2º semestre 2005. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha\\_N97\\_2Sem\\_2005.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N97_2Sem_2005.pdf).

17 Trecho retirado do discurso proferido pelo então ministro presente na Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011. Acessado pela última vez em 6 de janeiro e disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha109\\_2Sem\\_2011.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha109_2Sem_2011.pdf)

Por outro lado, é possível inferir que a relação entre Brasil e a África não seria mais referida discursivamente a partir de termos vagos como dívida, por exemplo. O ministro Patriota informa que o compromisso com África se dava pelo fato de que o Brasil era o país da *diáspora africana*, ou seja, o Brasil é o país com maior população de afrodescendentes fora da África e, além disso, possui um serviço político-diplomático extensivo com 37 embaixadas na África (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011). O trecho a seguir melhor exemplifica o novo discurso da diplomacia brasileira:

Esse compromisso também se expressa na nossa presença em Malabo para levar adiante o processo de aproximação regional América do Sul – África. Trata-se de exercício que engloba duas linhas fundamentais da política externa brasileira: a) a integração sul-americana, com a transformação do continente em zona de crescimento, desenvolvimento sustentável com justiça social, democracia e paz; b) a incorporação, à nossa atuação externa, do fato de sermos o país com a maior população afrodescendente fora da África e o país do mundo com a segunda maior população de origem africana. Devem ser entendidos nesse contexto os esforços brasileiros em desenvolver a agenda de aproximação com a África em todas as suas vertentes: o diálogo político, o comércio e os investimentos, a cooperação técnica e econômica, a cooperação cultural[...]O Brasil está disposto a assumir sua responsabilidade. Como o país sul-americano de maior diáspora africana, maior número de Embaixadas na África (37), sede do maior número de Embaixadas africanas residentes na América do Sul (33), nos colocamos a serviço de uma agenda de aproximação entre nossas regiões. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011:65)

tou de definir com detalhes conceitos que pareciam muito vastos nos discursos dos dois governos anteriores, tais como o conceito de democracia, o papel da África e da América Latina no mundo. A definição de democracia para Patriota envolve tanto o externo quanto o interno. A democracia externa seria aquela que os países possam, enfim, participar das decisões nos mecanismos multilaterais e que esses sejam mais antenados com realidade financeira, ambiental, econômica e de paz e segurança. A democracia interna, por outro lado, seria a criação de “instituições democráticas” com poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devidamente fortes e livres para atuarem, liberdade de expressão e uma gestão pública independente (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011:68). Sobre o papel da África e da América Latina, “a ASA representa quase 1/3 do território mundial; 1/5 da população, com 1,3 bilhão; um crescimento econômico significativo na África de 5% e na América do Sul, de 4,1%; e PIB de 6 trilhões, 10% do PIB mundial”. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 109, 2º semestre de 2011:67).

Esses detalhes e definições mostram uma nova fase de como o Brasil se porta perante os países da África, ou melhor, de como o Brasil olha para si mesmo. O aceleramento da economia chinesa fez com que o preço dos commodities subissem rápido, mas esse ciclo econômico, que favoreceu o Brasil levando reservas ao país, teve vida curta (PRATES, 2007:329). Isso fez com que a possível liderança brasileira no que tange a cooperação fosse freada, e as relações com África lusófona tão aquecidas nos últimos dois governos esfriassem. O Brasil do governo Rousseff não se entendia mais como o Brasil potência, mas como aquele que tem o que aprender com os países africanos, pelo menos em

Nesse mesmo discurso, o ministro tra-

um primeiro momento. Segundo Patriota, “ Assim como ocorre no Brasil e na América do Sul, identificamos na África experiências bem-sucedidas nos campos econômico, social e político, e isso nos faz crer em processos que levem a realizações do potencial africano em linha com os sonhos de grandes líderes africanos, como Nyerere, Mandela e Nkrumah”<sup>18</sup>. Em outro discurso, em 2012, na 319ª Reunião do Conselho de Paz e de Segurança da União Africana, segmento sobre a situação na Guiné-Bissau, o ministro completa:

A meu ver, há muito a se aprender da experiência africana, e continuaremos a trabalhar juntos nesse espírito. Gostaria de fazer um agradecimento especial ao Representante das Nações Unidas para a Guiné-Bissau, Sr. Mutaboba, por seu briefing, bem como ao Ministro da Côte d’Ivoire, representando o Presidente da CEDEAO, Presidente Ouattara, e o Comissário da CEDEAO, por fornecer as balizas para os presentes debates. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 110, 1º semestre de 2012:53).

Seguindo o pensamento de Maja Zeffhuss, uma modificação no *corporate identity* leva necessariamente a um novo comportamento em relação a diversos outros atores, como a baixa do preço das commodities fizeram com que o Brasil repensasse seu papel no plano internacional. Nesse primeiro governo, foi observado que o Brasil pretende aprender muito mais com a África do que sugerir que os problemas africanos tenham uma solução brasileira. Segundo o então ministro Patriota, “(...)há várias experiências e estru-

turas, como o Conselho de Paz e Segurança da organização, que sevem de exemplos valiosos para a construção de nosso próprio esforço de integração na América do Sul. De nosso lado, permanece forte o interesse em compartilhar com a África experiências exitosas”.(Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 110, 2º semestre de 2011).

Além disso, o ministro relembra que há bases sólidas na relação, como a cooperação técnica e de saúde, comércio e até o interesse cultural. Sobre comércio, Patriota informou que o “(...) comércio entre Brasil e África passou de US\$ 5 bilhões, em 2002, a US\$ 25,9 bilhões, em 2008. Apesar da retração verificada em 2009, por conta da crise financeira mundial, a recuperação em 2010 revelou o expressivo índice de crescimento, no período, de 240%”<sup>19</sup>.

Porém, dos discursos analisados entre diferentes governos, a gestão de Dilma Rouseff foi a que teve menos discursos proferidos aos países africanos. Os discursos em direção a esses países foram majoritariamente em 2011 e 2012, sendo os dois últimos anos 2013 e 2014 focados em outros atores do sistema internacional, principalmente nos BRICS e na ONU. No primeiro semestre de 2014, dos 13 discursos proferidos por tomadores de decisão brasileiros, 6 foram direcionados às autoridades da Organização das Nações Unidas (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 114, 1º semestre de 2014). Já no segundo semestre dos 19, 6 foram direcionados aos países dos BRICS (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 115, 2º semestre de 2014).

Nesse ano, ocorreu apenas um discurs-

18 Trecho de discurso proferido pelo ministro reunido na Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 108, 1º semestre de 2011. Acessado pela última vez em 6 de janeiro de 2015 e disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha108\\_1Sem\\_2011.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha108_1Sem_2011.pdf)>

19 Trecho de discurso proferido pelo ministro reunido na Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 108, 1º semestre de 2011. Acessado pela última vez em 6 de janeiro de 2015 e disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/Resenha108\\_1Sem\\_2011.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha108_1Sem_2011.pdf)>

so em relação aos países da África lusófona e foi quando José Eduardo dos Santos, presidente da Angola, visitou Brasília. No encontro entre Dilma e José Eduardo dos Santos, foram discutidas cooperações sobre defesa, cooperação comercial e educação; porém, nada que diferenciasse os discursos anteriores. (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 114, 1º semestre de 2014:30 e 29). Outro detalhe importante de 2014 foi o de que a presidente voltou a proferir ela mesma os discursos, como feito pelos governos anteriores. No último semestre de 2014, 13 dos 19 discursos foram proferidos pela então presidente.

## COMPARAÇÃO ENTRE OS DISCURSOS DOS PRESIDENTES

Assim como dito anteriormente, para Wendt, a identidade é algo estável (WENDT, 1992a: 397). Essa tese parece não ser facilmente comprovável quando comparado os três últimos governos e seus discursos sobre o papel do Brasil no sistema internacional. Fernando Henrique e seus ministros das relações exteriores pensavam o Brasil como um país que prezava pelos “valores da democracia e do livre-comércio e da expansão do neoliberalismo”(Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 23, n. 78, 1º semestre 1996:198), mas que não construía as regras, não era uma potência.

Já no governo Lula, os discursos criavam a ideia de um Brasil potência, capaz de bancar os processos de cooperação Sul-Sul com uma base de tecnologia nacional (Reunião Ampliada Brasil-Guiné Bissau, Bissau, no dia 13 de abril de 2005). Por último, o Brasil dos discursos da presidente Dilma, por outro lado, segundo a tendência dos discursos analisados do primeiro mandato, seria o país da aprendizagem, aquele que quer aprender com os casos bem suce-

didados dos países emergentes e do terceiro mundo (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 110, 1º semestre de 2012:53).

A identidade, segundo Zeffhuss (2001, p.6), promove as bases para o interesse. Isso significa dizer que conforme mudam os discursos e a identidade construída, consequentemente, o comportamento que o Brasil adota e sua expectativa do comportamento alheio também sofre alterações. O tipo de anarquia que predomina em cada região vai variar conforme a identidade dos atores (ZEFHUSS, 2001: 6 e 7), de como enxergam palavras importantes como conflito e segurança. Certamente, o ambiente construído desde o início do governo FHC até o governo Lula era de prioridade nas relações com a África lusófona. Porém, no final do governo FHC, o Brasil começa a se entender como ator que possui um papel de liderança dentro delas “ [...] a CPLP e o conjunto de seus países membros são, no momento, os maiores beneficiários da cooperação brasileira em volume de recursos financeiros ”(Reunião Preparatóriada IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, 2002).

Sendo assim, observa-se que essa ideia de liderança foi assumida de modo mais enfático durante o governo Lula. O então presidente afirmava que o Brasil e seu empresariado seriam capazes de levar a fundo processos complexos e caros de cooperação com os países africanos. Com a decaída do preço das commodities, torna-se ainda mais difícil manter esse comportamento; para não perder as redes construídas de comércio e cooperação com esses países, o Brasil passou a uma nova espécie de relação com os mesmos, mais aberto a aprendizagem. Além disso, outros países como a China - que é o maior parceiro comercial do

Brasil<sup>20</sup> - passaram a ter outras prioridades.

## ANEXO 1

### CONCLUSÃO

Ao contrário do que pensa Wendt sobre a identidade que o Brasil tem de si próprio não é algo estável. Os discursos, como dito por Zefhuss (2001), têm um papel crucial na construção do Brasil desejado.

Desde o governo Fernando Henrique, como explanado anteriormente, a identidade do país tal como refletida e constituída nos discursos dos presidentes e ministros das Relações Exteriores, vem sofrendo um processo de mutação. Neste percurso, ele teria se afastado de uma posição de horizontalidade dentre os demais países subdesenvolvidos (Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 22, n. 77, 2º semestre 1995, p. 203) tendo em vista a assunção de uma verticalidade no que tange as relações Sul-Sul.

No tocante ao governo Dilma, observa-se, contudo, uma tendência de reversão desse processo e uma moderação nas pretensões de liderança brasileira a partir de uma ênfase na ideia de aprendizagem mútua (Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 108, 1º semestre de 2011). Apesar da diferença de posições entre os Ministros da Fazenda, Nelson Barbosa, que possui uma visão de estímulo à demanda para crescimento da economia (BARBOSA, 2004:1180), e Joaquim Levy, que possui uma visão ortodoxa para as crises da

economia, não ocorreu grandes diferenças na posição do país. A política econômica manteve-se até a queda do governo Dilma.

Um detalhe percebido durante a análise dos discursos foi de que os fatores econômicos externos, como crises em parceiros comerciais importantes e até baixa nos preços de produtos importantes para pauta de exportação, tiveram um impacto muito importante na identidade brasileira, em muitos casos, a condicionando. Porém, como esse artigo se focou nas relações com a África, essa afirmação teria que levar em conta todas as relações com outros atores que o Brasil manteve durante os três últimos governos.

---

20 Mais informações sobre esse fato, em: < <http://www.publico.pt/mundo/noticia/china-consolida-posicao-como-maior-parceiro-comercial-do-brasil-1696322>>

## ANEXO 1

Ano	Acontecimentos	Entendimento de Brasil
1994-1996	Posse FHC e primeiros efeitos do Plano Real	Entendimento de Brasil como igual aos demais países africanos
1996-1998	Crescimento do PIB e melhora de outros indicadores macroeconômicos	Brasil como país que possui valores compatíveis com o neoliberalismo e a democracia de ordem interna
1998-2002	Estabilização da economia e crescimento em diversos setores principalmente agricultura	Brasil começa a se enxergar como liderança
2002-2010	Aumento da atividade de empresas no exterior, principalmente mineração e construção. Aumento do preço dos commodities.	Brasil como liderança nos processos de cooperação com África, país se enxerga como liderança Sul-Sul.
2011-2014	Crise interna de desconfiança, ataques especulativos contra empresas como a Petrobras, queda drástica do preço dos commodities. Competição com a China no continente africano.	Brasil freia os processos de cooperação. O país começa a se por na categoria de igual e a olhar a saída de outros países para suas crises.

## REFERÊNCIAS

- CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2003, vol.46, n.2, pp. 5-25. ISSN 1983-3121.
- CAMPOS, P. H. P. . **O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa**. Tensões Mundiais (Impresso), v. 10, p. 103-123, 2014.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2012.
- GARCIA, A. S. ; Kato, K. M. . **A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique**. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2013. v. 1. 64p
- GARCIA, A. S. ; Kato, K. M. . **A história contada pela caça ou pelo caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África**. Tensões Mundiais (Impresso), v. 10, p. 145-172, 2014.
- GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Elsevier - Campus, 2011.
- IPEADATA. **Dados macroeconômicos, 1995 à 2015**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Último acesso em 30 de novembro de 2015.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **“Resenhas de Política Exterior do Brasil”**.

Disponível em: < [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10227&Itemid=747&lang=pt-BR) >. Último acesso em 30 de novembro de 2015

MORACSIK, Andrew. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics**. International Organizations, Massachusetts Institute Of Technology, v. 4, n. 51, p.513-530, nov. 1997.

\_\_\_\_\_. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht** (Ithaca: Cornell University Press; published in the UK by UCL Press, London, December 1998. WENDT, Alexander. 1994. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review* 88 (June):384-96.

ZEHFUSS, Maja. “**Constructivism and identity: a dangerous liaison**”, *European Journal of International Relations*, vol. 7, no. 3 (2001), pp. 315-348. (ISSN 1354- 0661).