

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS ACORDOS ENERGÉTICOS ENTRE BRASIL E PAÍSES AFRICANOS (1990-2022)<sup>1</sup>

Mussa Jau<sup>2</sup>

Henry Iure de Paiva Silva<sup>3</sup>

Renan Holanda Montenegro<sup>4</sup>

João Ricardo Cumarú Silva Alves<sup>5</sup>

**RESUMO:** O artigo analisa os acordos internacionais do Brasil com os países africanos no setor energético, entre 1990 e 2022. Para atingir os objetivos desta pesquisa recorre-se a uma abordagem qualitativa, aplicada à análise documental e de conteúdo através dos acordos energéticos da Plataforma Concórdia (MRE/BRASIL). Ademais foram aplicadas técnicas descritivas dos dados da Plataforma Enetrix. Os dados e observações analisadas revelam informações importantes para compreender a Política Externa Brasileira para a África, referentes à cronologia e tipologia dos acordos, parcerias e prioridades construídas, desempenho dos diferentes governos, assim como objetivos e interesses em temas de segurança energética.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Energia; Brasil-África.

*BRAZILIAN FOREIGN POLICY: AN ANALYSIS OF ENERGY AGREEMENTS BETWEEN BRAZIL AND AFRICAN COUNTRIES (1990-2022)*

**ABSTRACT:** The article analyzes the Brazilian Foreign Policy for Africa, essentially the international agreements with African countries in the energy sector, between 1990 and 2022. To achieve the objectives of this research, a qualitative approach is used, applied to documentary and content analysis through of the Concórdia Platform (MRE/BRAZIL) energy agreements. Furthermore, descriptive techniques were applied to data from the Enetrix Platform. The data and observations analyzed reveal important information to understand Brazilian Foreign Policy for Africa, referring to the chronology and typology of agreements, partnerships and constructed priorities, performance of different governments, as well as objectives and interests in energy security issues.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Energy; Brazil-Africa.

*POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE CONVENIOS ENERGÉTICOS ENTRE BRASIL Y PAÍSES AFRICANOS (1990-2022)*

**RESUMEN:** El artículo analiza los acuerdos internacionales de Brasil con países africanos en el sector energético, entre 1990 y 2022. Para alcanzar los objetivos de esta investigación, se utiliza un enfoque cualitativo, aplicado al análisis documental y de contenido a través de los acuerdos energéticos de la Plataforma Concórdia (MRE/BRASIL). Además, se aplicaron técnicas descriptivas a los datos de la Plataforma Enetrix. Los datos y observaciones analizados revelan informaciones importantes para comprender la Política Exterior brasileña para África, refiriéndose a la cronología y tipología de acuerdos, alianzas y prioridades construídas, desempeño de los diferentes gobiernos, así como objetivos e intereses en cuestiones de seguridad energética.

**Palabras clave:** Política exterior brasileña; Energía; Brasil-África.

<sup>1</sup> A pesquisa foi produzida no contexto do projeto intitulado "Desenvolvimento de soluções em Data Diplomacy Aplicadas ao Desenvolvimento Energético Sustentável da Paraíba e do Mundo", financiado pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação e Ensino Superior da Paraíba (SECTIES), através da Fundação de Pesquisa da Paraíba (FAPESQ), através do Termo de Protocolo SECTIES/FAPESQ nº 0001/2023, Termo de Outorga nº 3152/2023. A pesquisa também apresenta resultados da dissertação de mestrado do pesquisador Mussa Jau.

<sup>2</sup> Doutorando em Relações Internacionais (UFSC). [mussajau10@gmail.com](mailto:mussajau10@gmail.com)

<sup>3</sup> Professor Associado do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB). Coordenador do Grupo de Estudos em Segurança Energética - Gesene ([gesene.ufpb.br](http://gesene.ufpb.br)). Doutorado em Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais (UNICAMP). [iurepaiva@ccsa.ufpb.br](mailto:iurepaiva@ccsa.ufpb.br)

<sup>4</sup> Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UERJ). Bolsista do Programa de Incentivo à Produção Científica, Técnica e Artística (PROCIÊNCIA). Doutorado em Ciência Política (UFPE). [renanholandamontenegro@gmail.com](mailto:renanholandamontenegro@gmail.com)

<sup>5</sup> Mestre em Política e Diplomacia Chinesa na SIRPA (复旦大学, Fudan University, China). Mestre em Ciência Política (UFPE). [joao\\_cumaru@hotmail.com](mailto:joao_cumaru@hotmail.com)

## Introdução

A diplomacia brasileira se caracteriza pela aproximação com os países, em especial, os africanos, com os quais o Brasil compartilha laços históricos e culturais, embora existam outras motivações geopolíticas e econômicas que justificam a ligação com a África (Saraiva, 1996). Similarmente a outros Estados, o Brasil se preocupa em satisfazer as suas aspirações internas, criando laços internacionais de cooperação capazes de elevar o nível de competitividade das bases produtivas nacionais, e agregar mais consumidores ao mercado brasileiro. Além da modalidade de captação de conhecimento e transição de tecnologia para industrialização, o Brasil possui muitos acordos de cooperação com os países africanos em diferentes áreas, entre eles destaca-se a energia, principal objeto de pesquisa deste artigo (Oliveira, 2015).

Alguns países africanos enfrentam constantes conflitos políticos e militares que historicamente tem retardado o processo de desenvolvimento do continente. Conseqüentemente, estes Estados ficam reféns das finanças externas para mitigar os problemas internos de infraestrutura, educação e saúde. Neste âmbito, o Brasil se destaca como um dos principais parceiros de cooperação dos países africanos, dado o número de acordos que possui em diferentes setores como educação, saúde, infraestrutura, agricultura e energia (Saraiva, 2002).

Este artigo busca compreender as questões energéticas dentro da Política Externa Brasileira para África (PEBA), com base nos acordos firmados entre 1990 e 2022. Serão analisadas as variáveis de *aproximação* e *distanciamento* da PEBA; e a trajetória dos acordos estabelecidos durante os diferentes governos brasileiros, desde aspectos como a cronologia, parceiros, recursos energéticos, objetivos e interesses envolvidos. Também é considerado em que medida as relações do Brasil com o continente dependem, não apenas da conjuntura internacional ou da demanda interna por energia, mas também da relevância histórica e cultural dada à região africana na política externa dos governos brasileiros. Com isso, será possível caracterizar melhor a execução da PEBA voltada à promoção da segurança energética nacional e internacional.

Nesse sentido, a pergunta que guia este artigo é: *Como as questões energéticas movem a política externa brasileira para África?* A hipótese pressupõe que as demandas energéticas brasileiras contribuíram com a diplomacia energética

para a África, diante dos potenciais recursos energéticos que o continente dispõe. Além disso, os governos que mais se aproximaram da África foram aqueles com maior número de acordos com os países africanos, ao contrário dos que se distanciaram por intermédio das suas políticas externas, que priorizaram as relações com países do ocidente, nomeadamente Estados Unidos e União Europeia.

O texto está dividido em 7 partes: apresentação da metodologia; as abordagens conceituais da política externa; seguida da descrição e análise da política externa brasileira para a África, analisando os alinhamentos políticos de cada governo desde 1990 a 2022; abordagens conceituais da diplomacia energética Brasil-África; descrição e análise dos acordos do setor de energia assinados entre o Brasil e os atores africanos; discussão acerca da segurança energética nas relações entre ambas as regiões e os aspectos ambientais envolvidos; e por fim, discussão dos resultados nos comentários conclusivos.

## 1. Metodologia

Com o propósito de entender como a Política Externa do Brasil para a África (PEBA) se relaciona com o desempenho da Diplomacia Energética do Brasil para a África (DEBA), fez-se uma pesquisa bibliográfica e análise documental a partir dos acordos relacionados à PEBA e suas relações políticas e comerciais, sobretudo no circuito da energia.

Os acordos analisados foram coletados nas plataformas Concórdia<sup>6</sup> e Enetrix (Energy Treaties Matrix)<sup>7</sup>, através de pesquisa exploratória e descritiva dos dados registrados. Foram selecionadas as seguintes variáveis: (1) data dos acordos para análise da sua evolução por ano e número dos acordos e governos envolvidos, e (2) matrizes energéticas citadas e quantificadas. A partir destas informações foram produzidas as análises acerca da PEBA, utilizando do método de análise de conteúdo dos documentos, baseado em interpretação controlada da dedução para produzir inferências a partir dos documentos analisados (Bardin, 1997).

---

<sup>6</sup> Banco oficial de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Este sistema compreende os dados dos acordos celebrados pelo Brasil na sua relação com outros atores internacionais.

<sup>7</sup> A Plataforma Enetrix é uma solução de pesquisa, desenvolvimento e inovação científica tecnológica destinada a tornar a diplomacia energética internacional mais acessível e equitativa em âmbito nacional e mundial. A plataforma visa impulsionar a cooperação energética internacional, oferecendo análises detalhadas baseada nos acordos firmados com outros países e organizações internacionais.

## **2. Abordagens conceituais sobre a Política Externa**

O sistema energético no âmbito internacional é influenciado pela conjuntura sociopolítica e econômica no plano doméstico, que repercute substancialmente nas estratégias da política externa dos Estados nas suas relações com outros atores internacionais. A política externa não pode ser restringida a um papel essencialmente do Estado, pois a sua formulação requer um diálogo entre diferentes setores do Estado e diferentes atores domésticos (Freire e Da Vinha, 2011).

Ainda que existam outras perspectivas, para fins de desenvolvimento desta pesquisa optamos por considerar o Estado como principal ator na tomada de decisão e único executor da política externa, corroborando com a corrente realista das relações internacionais, a exemplo de Morgenthau e Aron. Adota-se aqui o modelo de ator racional de tomada de decisão em política externa (Alisson, 1971), na perspectiva de entender o comportamento dos governos brasileiros em suas relações com a África. Isso implica que, neste modelo, o Estado age em prol dos objetivos definidos a partir do ordenamento das suas opções e preferências, e a maximização da sua utilidade, calculando perdas e ganhos das suas decisões na arena internacional (Freire e Da Vinha, 2011; Mintz e Derouen Jr, 2010).

A conjuntura política interna (regime político, ideologia dos presidentes, crises política e econômica) e externa (guerra, crise política e econômica global) são algumas das variáveis de análise e fatores que determinam a condução das políticas externas dos Estados (Côrtes, 2010). Posto isto, é importante entender que existem lideranças com circunstâncias e interesses diferentes, e concepções diversas das dinâmicas internacionais que, às vezes, justificam continuidades, recuos e/ou ajustes da sua política externa. Neste caso, a racionalidade de cada governo é calculada pelo seu custo e benefício, procurando dentre as diferentes alternativas a melhor forma de atingir os seus objetivos. Estas avaliações serão percebidas nas abordagens seguintes, a partir da análise da posição do continente africano dentro da política externa brasileira. A seguir analisamos o desenvolvimento desta relação ao longo dos diferentes governos do período em análise.

## **3. Relação Brasil-África nos primeiros anos pós-Guerra Fria (1990-2003)**

Durante o Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o continente africano em suas tensões políticas que culminaram em guerras civis e golpes de Estado, passou a ser visto como um mercado de risco a investimentos (Oliveira,

2015). Outra característica do período foi o maior alinhamento aos Estados Unidos, o fortalecimento dos laços econômicos com a Ásia e a criação do Mercosul, visando a integração regional (Pimentel, 2000). Diante desses fatores, o continente africano perdeu prestígio em relação aos governos anteriores, tornando-se um mercado não atrativo. É importante destacar que, durante a década de 1990, o Brasil não apresentava a insegurança energética que, outrora, foi fator de aproximação com o continente africano (Oliveira, 2015).

Nesta época, os intercâmbios Brasil-África diminuíram significativamente, e os discursos culturalistas que colocavam a relação do Brasil com o continente africano como uma mera consequência dos contatos históricos derivados do tráfico de escravos, começaram a receber críticas de intelectuais africanos e brasileiros (Saraiva, 1996; Fernandes, 2012). O período seguinte, sob o governo de Itamar Franco (1992-1994), apesar de seguir uma política externa sem alinhamentos, também não expandiu suas relações com os países africanos, ainda que algumas iniciativas tenham sido tomadas<sup>8</sup> (Oliveira, 2015; Rosi, 2011).

Já nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), cuja política externa foi rotulada de “autonomia pela integração” (Lampreia, 1999), houve novo alinhamento aos países desenvolvidos ocidentais, priorizando a relação com Estados Unidos e União Europeia, distanciando-se assim, do continente africano (Rosi, 2011). As instabilidades políticas, econômicas e conflitos persistentes em países africanos ainda eram parte dos obstáculos para o estabelecimento de acordos neste período (Albuquerque et al, 2006). Em suma, a PEBA na última década do século passado foi marcada pela descontinuidade, apesar de uma tênue retomada durante o governo Itamar Franco.

#### **4. Relação Brasil-África no governo de Lula da Silva (2003-2011)**

A relação com o continente africano teve o cenário mudado durante os dois mandatos de Lula da Silva (2003-2011), com uma retomada da PEBA com maior profundidade, proporcionando intercâmbios comerciais, políticos e culturais, aos auspícios da cooperação Sul-Sul e sob uma ideologia pós-colonial (Saraiva e Silva, 2019).

---

<sup>8</sup> Em 1993, foi lançada a proposta da criação de CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), assim como houve várias participações do Brasil em missões humanitárias na África, destacando países como Angola, Moçambique, Ruanda, Libéria e África do Sul (Rosi, 2011).

Em seu primeiro mandato (2003-2006), Lula da Silva visitou 14 países do continente africano, chegando a 24 visitas em seu segundo mandato (2007-2011), o que o tornou o presidente brasileiro que mais visitou à África (Rosi, 2011). Em contrapartida, o governo brasileiro recebeu representantes de 48 países africanos (Fernandes, 2012). O resultado das visitas de Estado foi notado a partir do aumento do número de embaixadas brasileiras no continente africano e de embaixadas de países africanos no território brasileiro. No início do século XXI, o Brasil só tinha 17 embaixadas na África, número que aumentou significativamente chegando a 37 embaixadas e missões diplomáticas. Do mesmo modo, as embaixadas africanas em solo brasileiro cresceram para 34, em comparação com 16 existentes no período anterior (Saraiva e Silva, 2019).

Durante a gestão do presidente Lula da Silva, o Brasil não só ampliou a presença política e cultural do país no continente africano, mas também facilitou o comércio bilateral e a presença de empresas brasileiras no continente africano que atuam na área da energia e mineração, com destaque para Petrobras, Camargo Corrêa e Odebrecht, dentre outras (Rosi, 2011). Esta estratégia visava elevar o perfil internacional do Brasil no sistema internacional, de modo a possibilitar o acesso ao mercado africano e o maior rendimento econômico das empresas brasileiras, garantindo maior influência em foros internacionais (Oliveira, 2015).

Em 2003, o comércio com os países africanos totalizava US\$5 bilhões, e em 2008 atingiu US\$ 25 bilhões, e sofreu uma queda para US\$ 20 bilhões em 2010 (Oliveira e Mallmann, 2020). Durante o governo de Lula, 50% dos projetos de desenvolvimento do Brasil gerenciados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 2009, foram destinados aos países africanos, e em 2010 o volume de recursos para os projetos aumentou 60%, totalizando mais de US\$ 22 milhões (Leite, 2011).

##### **5. Relações Brasil-África durante o mandato de Dilma Rousseff (2011-2016)**

No governo de Dilma Rousseff (2011-2016), o continente africano continuou a ocupar lugar de destaque na agenda da política externa brasileira, apesar da diminuição do fluxo de intercâmbios econômicos, culturais e comerciais, refletida na redução das viagens de representantes do governo brasileiro ao continente. Enquanto nos primeiros anos do governo Lula, foram realizadas 14 visitas a países africanos, durante o mandato de Dilma Rousseff, apenas 6 países da África foram visitados (Rosi, 2011). De acordo com Oliveira (2015), a menor frequência das

viagens é um indicativo de menor interesse e importância dada ao continente africano neste período, em comparação com o governo anterior (Oliveira, 2015).

Vale salientar que a conjuntura internacional à época não facilitou a condução da PEBA, já que, além das instabilidades políticas em países africanos que inviabilizaram projetos com o continente, a crise econômica mundial também afetou negativamente o desempenho deste governo na esfera internacional (Milani, 2014). Além disso, situações atípicas de conjuntura política interna (processo de *impeachment* em 2016 e crise econômica) também foram elementos dificultadores da condução da política externa no período, e, conseqüentemente, inviabilizaram os projetos do seu governo para a África (Ibid).

## **6. Relação Brasil-África no governo de Michel Temer (2016-2018)**

No governo de Michel Temer (2016-2018), as pautas externas anteriores foram substituídas pelo projeto de caráter neoliberal “Uma ponte para o futuro” (Ziebel e Mallmann, 2020). Se anteriormente a África tinha uma posição de destaque devido a afeição aos laços históricos e étnicos, no governo Temer a relação do Brasil com os países africanos envolvia uma reavaliação de custo e benefício (Ibid). O pragmatismo econômico integrado em diretrizes da política externa do governo não permitiu o desenvolvimento da diplomacia presidencial para a África, tendo realizado apenas duas visitas a países africanos (Cabo Verde e África do Sul). Enquanto isso, Temer buscou estabelecer maior vínculo com os Estados Unidos, em um cenário político-econômico interno instável (Oliveira, 2015). Neste contexto, a África aparecia apenas como uma possibilidade de mercado, onde o Brasil poderia expandir os seus negócios, diferente de períodos anteriores.

## **7. Relações Brasil-África durante o governo do Jair Bolsonaro (2019-2022)**

O distanciamento do Estado brasileiro com os países do continente africano foi aprofundado durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) (Scherer, 2021). Por um lado, Bolsonaro atuava na defesa do pragmatismo e alinhamento às grandes potências, especialmente Estados Unidos. Houve distanciamento e enfraquecimento da Cooperação Sul-Sul, especialmente com as nações africanas. As principais mudanças da PEB derivam de causas diversas, como a ascensão de movimentos e governos conservadores na América Latina e no Ocidente; a crítica à política externa dos governos anteriores; a paralisia das instituições multilaterais; as mudanças na

política externa norte-americana sob o governo Trump; entre outros fatores (Reis da Silva, 2022). Como reflexo, Bolsonaro se tornou o único presidente brasileiro no período estudado a não visitar nenhum país africano durante o seu mandato (Maringoni, Schutte e Berringer, 2021).

## **8. Diplomacia Energética do Brasil na África (DEBA)**

A partir de uma abordagem da diplomacia de dados vamos analisar agora os acordos do setor energético e a PEB para a África. Antes, porém, faz-se necessário compreender a função da diplomacia energética dentro da política externa de um país, no caso em análise, o Brasil.

O exercício da diplomacia energética se refere, sobretudo, à condução das políticas externas para assuntos atrelados à energia; considera-se, portanto, que ela tem sua procedência na diplomacia tradicional (Medeiros, 2009). Sendo assim, não se pode falar dos acordos internacionais sobre energia sem recorrer à diplomacia e a política externa.

Assim, a diplomacia energética é uma política de emprego de meios energéticos, como instrumento alternativo de poder, usado para aquisição de recursos energéticos, ou para ampliação do mercado de energia (Shaffer, 2009). Ou seja, a diplomacia energética deve ser entendida como um instrumento da política externa para promover a cooperação no setor. Nesse sentido, pode-se considerar que a energia é um instrumento usado na política externa para aumentar a capacidade de barganha, e influenciar os seus resultados (Dalgaard, 2017). Diante da importância da energia para o desenvolvimento socioeconômico dos países, a diplomacia energética também se apresenta como um meio pelo qual a barganha e os acordos são feitos entre os atores no mercado internacional da energia (Abrão, 2022). A seguir, lançaremos um olhar sobre os acordos assinados com os países africanos.

### **8.1. O lugar da África na Geopolítica da Diplomacia Energética Brasileira**

Os dados coletados no Enetrix (2021) e no Concórdia indicam que, entre 1990 e 2022, o Brasil celebrou 445 acordos energéticos em todo o mundo. Os continentes africano (49) e asiático (59) são as regiões com menos acordos

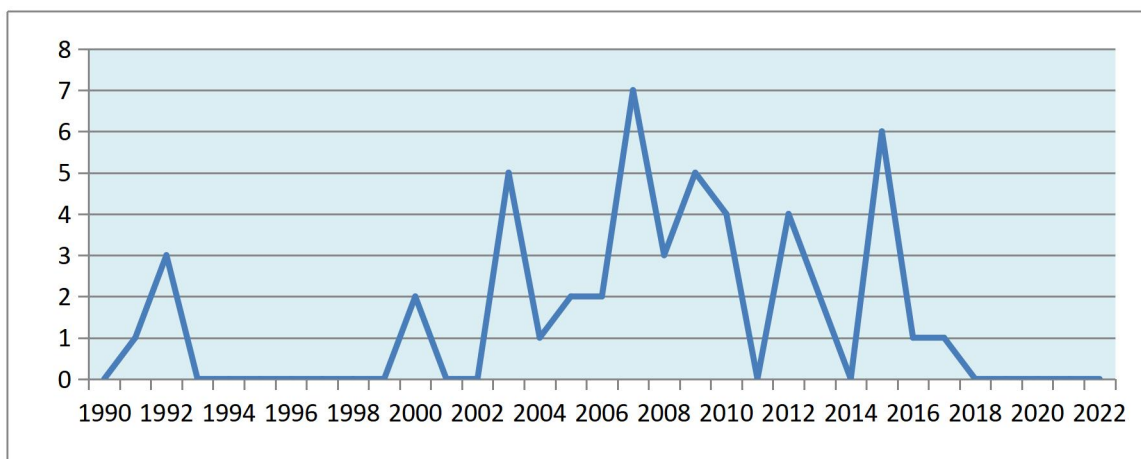


assinados pelo Brasil, enquanto que a Europa (106) está em segundo lugar com quase o dobro do número de acordos dos dois continentes juntos. No topo da lista consta o continente americano com 230 acordos estabelecidos, o que pode ser lido como reflexo de uma aproximação incentivada pelo projeto da integração regional dos países da América do Sul, sobretudo o Mercosul (Leite, 2011). Ao observarmos a quantidade dos acordos do setor energético assinados em cada período, é possível compreender a relação com o alinhamento da política externa em cada governo.

## 8.2. Evolução cronológica dos acordos energéticos do Brasil na África

O primeiro acordo energético para a região foi assinado em 1991, quando o Brasil firmou cooperação com o Zimbabué. Na sequência, o fluxo de intercâmbio energético Brasil-África aumentou, e passou a englobar outras nações africanas. Entre 1990 e 2002, apenas seis acordos foram selados. No ano de 2003, houve pequeno aumento na quantidade de acordos, porém 2007 foi o ano com maior fluxo de cooperação, como pode ser observado no Gráfico 1. Só naquele ano, foram assinados sete acordos, ou seja, 14% do total até 2022.

**Gráfico 1- Evolução dos acordos energéticos Brasil-África por ano (1990-2022)**



Org. pelos autores.

Entre os anos 2007 e 2009, período com maior número de acordos, a dependência da energia externa caiu drasticamente no Brasil, quando se compara com o período de 1990 a 1998, período com maior dependência energética externa, de acordo com dados do Balanço Energético Nacional de 2022. Ou seja, o Brasil firmou mais acordos em um período em que a necessidade de importação dos

recursos energéticos era baixa, tendo em conta a elevação da produção interna da energia que atendia razoavelmente às atividades no âmbito doméstico.

Nesse sentido, os acordos energéticos poderiam não ter como objetivo principal o abastecimento de energia. De maneira que o maior número dos acordos concentrados no ano 2007 seja resultado das diretrizes da PEB então vigente, focada na diversidade de parceiros e fortalecimento das relações com os países do Sul Global (Saraiva, 2006). À época, a estratégia do governo Lula visava não apenas garantir a segurança energética do país, mas também ampliar o mercado através de empresas brasileiras e o poder de barganha em regiões que o governo julgava estratégicas, como é o caso da África; o que resultou na expansão dessas empresas no continente (De Seixas Corrêa, 2007; Oliveira, 2015).

Os acordos analisados mostram que nos períodos de maior fluxo da cooperação energética (2003, 2007, 2015), a maioria não tinha como objetivo a importação dos recursos energéticos para o território brasileiro. Ao contrário, com capacitação e transferência de tecnologias, o Brasil contribuiu para o avanço da indústria energética nessas regiões, a exemplo do Senegal e São Tomé e Príncipe (Concórdia, 2022). Entretanto, para possibilitar o melhor entendimento das controvérsias entre a política externa e o número dos acordos passamos a comparar os desempenhos dos governos brasileiros no setor energético.

### **8.3. Análise dos acordos assinados com os países africanos**

Procurou-se elucidar a relação entre o avanço da diplomacia energética com as estratégias de alinhamento da política externa de cada governo do período em análise. O governo Lula promoveu a assinatura de 29 acordos, correspondente a 59% do total dos acordos assinados. Este desempenho tem uma ligação intrínseca com as diretrizes da sua política externa, o meio político pelo qual o Estado brasileiro demonstrou sua intenção de aproximar do continente (De Seixas Corrêa, 2007; Fernandes, 2012). O governo Dilma vem em segundo lugar com 13 acordos, cobrindo 26% do total. Ao considerarmos os dois períodos mencionados, temos que 85% dos 49 acordos que o Brasil assinou com os países africanos desde a década de 1990, ocorreram nestes dois governos.

A ideologia política dos presidentes é indicada na literatura como um dos fatores de influência na tomada de decisão em política externa, especialmente no que se refere à escolha dos parceiros para cooperação e trocas comerciais (Côrtes,

2010). No Brasil, um presidente que se autodeclara “de esquerda”, tende a se alinhar mais a países do Sul Global em eventos internacionais, o que possivelmente se traduz em maior aproximação e desempenho dos governantes classificados como “de esquerda” com os países africanos. Aqueles governos identificados como “de direita” se aproximavam mais dos Estados Unidos, sobretudo em comparação com os países africanos, tendo em conta o reduzido número dos acordos no setor de energia em comparação com os governos caracterizado ideologicamente “de esquerda” (Ibid).

No entanto, existem outros fatores que podem justificar o número dos acordos no setor energético, e estes elementos são mais centrados na maximização da utilidade. São eles: 1) demanda interna por energia, ou seja, a busca por novos fornecedores, independentemente da ideologia; 2) a busca por novos mercados, quando um país precisa expandir o seu mercado de energia; e 3) a disponibilidade dos serviços energéticos necessários em outros países (Côrtes, 2010; Nina, 2020). O fato do governo Collor, classificado como “de direita”, ter apenas quatro acordos energéticos com o continente africano, está relacionado às consequências da crise de petróleo de 1990. Com efeito, muitos países buscaram diversificar suas fontes fornecedoras de petróleo, e a África configurava-se como uma fonte alternativa para o governo brasileiro (Oliveira, 2015). Esse fato ajuda a compreender que, em contextos de crises energéticas, o pragmatismo tem maior peso do que a ideologia dos governos (Pimentel, 2000).

Este artigo trabalha com a hipótese de que as estratégias e a prioridade de aproximação integradas na PEB estão relacionadas com os números dos acordos energéticos de cada governo com a África. Ou seja, a hipótese pressupõe que os governos que se aproximavam mais dos países africanos desenvolveram maior cooperação energética em relação aos governos que se distanciaram. Porém, no decorrer das nossas análises, os dados apresentados demonstraram governos que se aproximaram da África durante o mandato, mas não firmaram acordos energéticos, conseqüentemente, não obtiveram maior desempenho em comparação com aqueles que se distanciaram na relação com o continente.

Percebe-se, então, que nem todo governo com uma PEB que destacava o continente africano como marcador de atuação desenvolveu condições políticas e governamentais de estabelecer a cooperação energética com os países da África, a exemplo do governo Dilma. Assim como, nem sempre as crises energéticas no

mercado brasileiro geraram uma busca pelo mercado africano para suprir a necessidade de energia.

### **Considerações finais**

O artigo buscou compreender as relações diplomáticas no setor energético entre Brasil e países africanos, com base na análise dos acordos internacionais firmados. As evidências bibliográficas comprovam que a PEBA e a DEBA foram marcadas por avanços e recuos, com períodos de aproximação e distanciamento ao longo de mais de três décadas, em diferentes governos.

O estudo partiu do pressuposto de que a diplomacia energética realizada no continente africano seria reflexo da condução da política externa de cada governo. A hipótese inicial apontou para o fato de que os governos que se aproximaram dos países africanos são os que mais teriam acordos energéticos neste continente. Porém, foi possível constatar algumas controvérsias entre as diretrizes da política externa e as ações de diplomacia para a cooperação energética via acordos internacionais formalmente constituídos.

O Quadro 1 abaixo ilustra e resume os governos que teriam, segundo a literatura, aproximação ou distanciamento com os países africanos, e seus respectivos desempenhos na área da diplomacia energética, considerando o número de acordos estabelecidos.

Embora se constate um distanciamento da PEBA sob o governo Collor, registraram-se avanços na DEBA nesse governo, dado que foram firmados quatro acordos energéticos com os países africanos. Nesses termos, conseguiu-se identificar uma diferença de rumos entre a PEBA e a DEBA no governo Collor, onde, embora não tenha havido uma orientação da política externa para o continente africano, ela se verifica no plano setorial da diplomacia energética. No período Itamar, repetem-se os caminhos distintos entre PEBA e DEBA, porém no sentido inverso: embora tenha se verificado na literatura a intenção de se aproximar a política externa com o continente africano, ela não ocorreu no plano setorial da diplomacia energética, considerando a inexistência de acordos nesta temática específica.

**Quadro 1: Diretrizes da política externa de cada governo e desempenho na área da diplomacia energética em África (1990-2022)**

Governos	PEB para África	Número dos acordos
Collor (1990-1992)	Distanciamento	4
Itamar (1992-1994)	Aproximação	0
FHC (1995-2003)	Distanciamento	2
Lula (2003-2011)	Aproximação	29
Dilma (2011-2016)	Aproximação	13
Temer (2016-2018)	Distanciamento	1
Bolsonaro (2018-2022)	Distanciamento	0

Org. pelos autores

Em linhas gerais, diferentemente de Collor e Itamar, no governo FHC existiu um alinhamento entre PEBA e DEBA, porém baseado em ações pontuais, onde a relação Brasil-África não parece ter sido uma prioridade. Uma reorientação da PEBA sob o governo Lula apontou para a convergência com a DEBA, tomando assim o continente africano como prioritário em ambas as esferas.

No entanto, verificou-se nesta pesquisa que o modelo de cooperação desenvolvido durante a gestão Lula, bastante devotado para a África, não foi apenas um modelo de cooperação solidária, sustentada pelos laços culturais e históricos, que não agregam valores econômicos e políticos para o Brasil. Além disso, foi também uma aproximação que tinha como propósito a extensão geopolítica e econômica do Brasil. Assim, constatou-se que o discurso de solidariedade foi utilizado como mecanismo estratégico para facilitar as negociações entre os países africanos e o Brasil. O governo Dilma deu continuidade ao protagonismo africano iniciado durante o governo Lula, com alguns ajustes na PEBA e na DEBA.

Já no governo Temer, é possível afirmar que houve algum grau de convergência entre PEBA e DEBA, pois a literatura indica a distância desse governo ao continente africano e o desempenho da diplomacia apresenta um único acordo energético assinado. Por fim, no período Bolsonaro houve um abandono da diplomacia energética brasileira (Feitosa, 2021). Os dados analisados indicam que as diretrizes da sua política externa e a própria ideologia do então presidente influenciaram na escolha dos países para parcerias no setor. Efetivamente, o perfil conservador de Bolsonaro também contribuiu para o seu afastamento com os países

africanos. Desta forma, as análises feitas inferem que existe convergência das diretrizes de PEBA para DEBA durante o período, uma vez que não houve aproximação nem parcerias com os países africanos no setor da energia.

Os resultados indicam que a aproximação é importante na política externa de um determinado país com seus parceiros, porém não é fator determinante para o desenvolvimento da cooperação. Por exemplo, a aproximação entre Brasil e África não foi determinante para celebração de acordos em energia, já que nem todas as gestões tiveram políticas de proximidade com a África. Contudo, conclui-se que, a diplomacia energética não reflete uma continuidade das diretrizes da política externa de cada governo analisado. Isso implica dizer que a Política Externa Brasileira não se apresenta como uma política de Estado, mas sim de governos em que cada presidente determina seus principais parceiros na área.

Esta é uma agenda de pesquisa ampla e o esforço aqui empreendido pode ser ampliado a partir da inclusão de novos elementos de análise e abordagens metodológicas complementares.

## Referências

- ABRÃO, R. A. F. A geopolítica das energias renováveis: o Brasil em meio a um cenário global em transformação: **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, 11(22), 118-150, 2022. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v11i22.14541>
- ALBUQUERQUE, Jose A. G.; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio H. N. de. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Livraria e Editora Lumen Juris Ltda, 2006.
- ALISSON, Graham. **Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York, Harper Collins, 1971.
- REIS DA SILVA, André Luiz. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. *Interacción Sino-Iberoamericana / Sino-Iberoamerican Interaction*, vol. 2, no. 1, 2022, pp. 1-26. <https://doi.org/10.1515/sai-2022-0007>.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Edições 70, Presses Universitaires de France, 1997.
- CONCÓRDIA. Atos Internacionais Firmados com Países da América do Sul na Temática Energética. **Ministério das Relações Exteriores**, 2022. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa-avancada>. Consultas diversas
- CÔRTEZ, Otávio. **Política externa do Governo de Sarney: início da reformulação das diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da demarcação**. Brasília, FUNAG, p.372, 2010.
- DALGAARD, Klaus Guimarães. *The Energy Statecraft of Brazil: The Rise and Fall of Brazil's Ethanol Diplomacy*. Brasília: FUNAG, 2017.
- FEITOSA, M. Lucas. A cooperação energética brasileira à luz dos atos internacionais: atores e parceiros (1990-2020). **Universidade Federal de Paraíba**, João Pessoa 2021.

- FERNANDES, J.M.F. Dantas. **Relação Brasil-África: a política externa brasileira na perspectiva da cooperação Sul-Sul**. Editora da Universidade Estadual de Paraíba, João Pessoa, 2012.
- FREIRE, Maria Raquel; DA VINHA, Luiz. Política externa: modelos, actores e dinâmicas. **Política Externa: as Relações Internacionais em Mudança**. *Imprensa da Universidade de Coimbra* (2011): 13-53. <http://hdl.handle.net/10316.2/31197>
- DE SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, Brasília DF.
- LAMPREIA, L.F. A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, 5-17, 1999.
- LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Vol. 527. Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- MARINGONI, Gilberto, Giorgio Romano SCHUTTE, and Tatiana BERRINGER. **As bases da política externa bolsonarista**. Santo André: Editora Universidade Federal do ABC (UFABC) 254 (2021).
- MEDEIROS, Daniela Marques. O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional do Brasil no governo Lula. II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (**UNESP, UNICAMP e PUC/SP**). São Paulo, Anais, 2009.
- MILANI, Carlos. Brazil’s South–South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy. Johannesburg: **South African Institute of International Affairs**, 2014.
- MINTZ, Alex, and Karl DEROUEN JR. *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press, 2010.
- NINA, Alexandre Mendes. **A diplomacia brasileira e a segurança energética nacional**. *Brasília: Fundação Alexandre Gusmão* (2020).
- DE OLIVEIRA, Guilherme Ziebell, and Vinicius MALLMANN. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, no. 3, 2020, pp. 129-15.
- OLIVEIRA, Alana. O petróleo africano no horizonte do Brasil a relação entre política externa brasileira e a energia nas relações Brasil-Nigéria e Brasil-Angola (2003-2014). Dissertação (mestrado) – **Universidade Federal do Rio de Janeiro**, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2015.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 43 (2000): 5-23. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000100001>.
- ROSI, B. G. As relações Brasil-África no regime militar e na atualidade. **Conjuntura Austral**, 2 (3-4), pp. 31-46. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.17764> (2011).
- SARAIVA José Flávio Sombra. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45(2): 5-25, 2002.
- SARAIVA José Flávio. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior brasileira (de 1946 há nossos dias)**. Brasília: Ed. da UnB, 1996.
- SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro Costa. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro**. Academia, Lisboa, 2019, 64, pp. 117-137.
- SCHERER, Lucas Mondin. A política externa do governo Bolsonaro: A autonomia pelo distanciamento. **Revista Relações Exteriores** (2021). <https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/>
- SHAFFER, Brenda. **Energy Security**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2009.

ZIEBEL de Oliveira, G.; MALLMANN, V. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Carta Internacional**, 15(3). <https://doi.org/10.21530/ci.v15n3.2020.990>, 2020.

*Recebido em 05-05-2024.*

*Publicado em 01-09-2024.*