

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JOÃO VICTOR CURY RIBEIRO DA SILVA

RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DO SUL NA GESTÃO LULA DA SILVA (2003-2010)

Uberlândia - MG

2025

JOÃO VICTOR CURY RIBEIRO DA SILVA

RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DO SUL NA GESTÃO LULA DA SILVA (2003-2010)

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do título de bacharel no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Orientador: Prof. Dr. Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhama

Uberlândia - MG

2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, ao meu pai, Thiago, à minha mãe, Luciana, e ao meu irmão, Miguel, por me apoiarem e depositarem fé durante toda a minha trajetória no curso de Relações Internacionais da UFU. Gostaria de agradecer também aos meus amigos com o qual compartilhei tantos bons momentos durante meu percurso, momentos esses que me deram muito ânimo e me fizeram continuar nesta jornada. Gostaria de agradecer a todos os professores da UFU, que me ensinaram tanto. Por fim, gostaria de agradecer ao meu orientador, Laurindo Tchinhamá, que tanto me auxiliou na preparação deste trabalho com seu conhecimento e experiência.

“Um país não crescerá apenas com a diplomacia de um político ou só com a coragem de seu povo, mas sim, com a união dos dois”.

(Augusto Ramos)

RESUMO

Este trabalho almeja compreender a elevação qualitativa das relações entre o Brasil e a África do Sul durante o governo do Lula (2003-2010). Assim, questiona-se: como ocorreu a melhoria qualitativa das relações entre o Brasil e a África do Sul durante o governo do Presidente Lula? Os resultados sugerem que isso ocorreu devido a um cenário doméstico favorável, caracterizado pelo ativismo diplomático de ambos os países, e a uma conjuntura global marcada pela crescente importância dos países emergentes. Este trabalho parte de uma abordagem qualitativa mediante análise de documentos históricos e livros relacionados à diplomacia de ambos os países. Por fim, o presente trabalho está dividido em partes, incluindo a introdução, conclusão e referências, nos quais parte-se de uma abordagem geral ao específico.

Palavras-chave: Brasil, África do Sul, diplomacia, Cooperação Sul-Sul; multilateralismo.

ABSTRACT

This work seeks to analyze the qualitative improvement in relations between Brazil and South Africa during Lula's government (2003-2010). Thus, the following question guides the research: how did the qualitative improvement in relations between Brazil and South Africa occur during President Lula's administration? The results suggest that this occurred due to a favorable domestic scenario, characterized by diplomatic activism on the part of both countries, and a global conjuncture marked by the growing importance of emerging countries. This work takes a qualitative approach by analyzing historical books and documents related to the diplomacy of both countries. Finally, this work is divided into eight parts, including the introduction, conclusion and references, in which we start from a general approach to the specific.

Keywords: Brazil; South Africa; diplomacy; South-South Cooperation; multilateralism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Atos bilaterais em vigor.....	32/33
Tabela 2 – Comércio bilateral do Brasil com a África do Sul entre 1999 e 2002.....	34
Tabela 3 – Comércio bilateral do Brasil com a África do Sul entre 2003 e 2010.....	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC- Agência Brasileira de Cooperação
AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica
AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas
APE - Análise de Política Externa
BASIC - Brasil, África do Sul, Índia e China
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDH - Conselho de Direitos Humanos da ONU
CNA - Congresso Nacional Africano
COP - Conferência as Partes
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS - Cooperação Sul-Sul
ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU
EUA - Estados Unidos da América
FMI - Fundo Monetário Internacional
G20 - Grupo dos 20
G77 - Grupo dos 77
GTs (Grupos de Trabalho)
IBAS - Fórum de Diálogo Brasil, Índia e África do Sul
IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil
NEPAD - Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
OTAS - Organização do Tratado do Atlântico Sul
OUA - Organização da União Africana
PALOP - Países Africanos de Língua Portuguesa
PEI - Política Externa Independente
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDC - República Democrática do Congo
RI - Relações Internacionais

SACU - União Aduaneira da África Austral

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SADCC - Coordenação da Cooperação para o Desenvolvimento da África Austral

TRIPS - Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

UA - União Africana

UE - União Europeia

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1. Introdução.	10
2. A Análise de Política Externa e a Cooperação Sul-Sul (CSS).	13
2.1. Conceitos e definições.	13
2.2. A política externa dos países emergentes.	14
2.3. A Cooperação Sul-Sul (CSS).	16
3. Histórico das relações do Brasil com o continente africano e com a África do Sul.	18
3.1. As relações do Brasil com a África	18
3.2 - As relações bilaterais entre o Brasil e a África do Sul.	20
4. Estratégias de inserção internacional do governo Lula e da África do Sul pós <i>apartheid</i>	26
4.1 África do Sul: cenário doméstico e política externa pós- <i>apartheid</i>	26
4.1 A política externa do governo Lula	29
5. Panorama geral das relações bilaterais entre Brasil e África do Sul durante o governo Lula	30
5.1 Visitas e acordos	30
5.2 Comércio entre os países.	33
6. A dimensão multilateral.	35
6.1. O Fórum IBAS.	35
6.1.1. Antecedentes e a formação do grupo	35
6.2.2. Natureza, estrutura, mecanismos e agenda do IBAS.	36
6.1.3. Desenvolvimento do IBAS: as articulações e os encontros.	38
6.2. Campos temáticos de interação e o significado do multilateralismo para o Brasil e para a África do Sul.	45
6.2.1. Campos temáticos de interação.	45
6.2.2. O significado do multilateralismo para o Brasil e para a África do Sul.	48
7. Conclusão	50
8. Referências.	53

1. Introdução

O governo Lula (2003-2010) apostou no multilateralismo como uma forma de se almejar os objetivos do país no âmbito mundial em parceria com países com perfis e desejos semelhantes. Nesse sentido, a África do Sul despontou como grande parceiro brasileiro ao fazer parte de uma série de fóruns e grupos que buscavam alterar a ordem internacional. Desse modo, a existência de problemas comuns se mostrou fundamental para a intensificação do relacionamento entre Pretória e Brasília a nível bilateral e multilateral. Vale lembrar que a relação bilateral entre ambos remonta desde antes da Segunda Guerra Mundial e foi marcada, na maior parte do tempo, por movimentos pendulares e pela concentração quase exclusiva em temas comerciais.

Dentro desse contexto, as relações entre os dois países foram pautadas, em grande parte, por uma dinâmica própria, na medida em que não necessariamente seguiam o mesmo comportamento do que o relacionamento entre o Brasil e o restante do continente africano. Todavia, principalmente com a grande importância dada pelo governo Lula para a África, tal relação passou a ser incrementada e impulsionada em âmbito multilateral por meio de agrupamentos como o grupo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e no Grupo dos 20 (G20). Ademais, com a cooperação Sul- Sul (CSS), o relacionamento entre Pretória e Brasília foi dinamizado. Com isso, partimos da seguinte pergunta de pesquisa: como se deu a elevação qualitativa das relações entre Brasil e África do Sul durante o governo Lula (2003-2010)?

A hipótese defendida é que o contexto doméstico, aliado a conjuntura internacional, vivido pelo Brasil e África do Sul no governo Lula (2003-2010) se mostrou muito favorável para a aproximação entre ambos na busca comum pela reformulação do ordenamento e das instituições internacionais para que estes refletissem o novo conjunto de forças que os países emergentes passaram a representar.

Nesse sentido, a consolidação do Estado de direito na África do Sul, após o período de renascimento democrático conduzido durante o governo de Nelson Mandela (1994-1999), favoreceu, por parte de Pretória, a implementação de uma política externa orientada pela diversificação de parcerias e uma ênfase na cooperação Sul-Sul e no multilateralismo. Da mesma forma, o governo Lula (2003-2010) também adotou estratégia similar pautada na ideia da “autonomia pela diversificação”, que procurava, em parcerias não-tradicionais, angariar forças para modificar a conjuntura global e permitir ao país atingir seus objetivos e metas diplomáticas.

Desse modo, o aumento da força dos dois países no início deste século, amparado por um *boom* das *commodities* que beneficiou ambas as economias, conjuntamente com a existência de governos interessados em uma reformulação de suas políticas externas, produziram um

cenário de aproximação consensual e pautada na busca por juntar forças no cenário internacional a fim de que tanto Brasília como Pretória obtivessem maior voz e visibilidade para poderem atingir seus objetivos externos e, também, domésticos.

Ainda dentro dessa perspectiva, uma série de variáveis historicamente definiram o grau do relacionamento entre os dois países, como a afinidade ideológica dos governos em questão e congruência de interesses mútuos. Durante o governo Lula (2003-2010), a afinidade pela democracia e pela promoção do desenvolvimento manifestados pelos dois países, aliado a um cenário global de maior multipolaridade e marcado por um contexto favorável aos países emergentes, foram variáveis essenciais para a aproximação mútua entre Brasília e Pretória. Como resultado, houve uma intensificação da agenda bilateral com um maior fluxo comercial, visitas de chefes e ministros de Estado e uma coordenação de posicionamento conjuntos em instituições e organismos multilaterais que elevaram o relacionamento bilateral a outro nível qualitativo, como demonstrado pela própria elevação ao status de “Parceria Estratégica” em 2010.

A ampla ênfase dada pelo presidente Lula ao continente africano acabou por se refletir em uma relação mais densa e diversificada com a África do Sul, um dos países e parceiros mais importantes da África para Brasília. Tal parceria bilateral atingiu seu ápice durante o primeiro decênio deste século com a elevação ao status de “Parceria Estratégica” pelo Itamaraty em 2010, tendo o presidente Lula visitado o país quatro vezes durante seu mandato. Nesse sentido, investigar como a parceria entre o Brasil e a África do Sul impulsionou e amadureceu o relacionamento bilateral e auxiliou na busca por mudanças e objetivos comuns dentro do sistema internacional é um dos grandes objetivos deste trabalho. Dentro dessa conjuntura, pensar o relacionamento bilateral da perspectiva sul-africana também é de grande importância para se entender que a aproximação entre Brasília e Pretória foi consensual e amparada por um renascimento democrática da ex-colônia britânica que se iniciou com Nelson Mandela e encontrou continuidade com Thabo Mbeki, Kgalema Motlanthe e Jacob Zuma.

Dessa forma, a amizade transatlântica foi reforçada por governos que compartilhavam de desafios e problemas comuns e enxergavam na cooperação mútua uma forma de enfrentar tais questões e buscar mudanças tanto domésticas quanto na ordem internacional. Dentro dessa conjuntura, tentar responder como a cooperação em grupos, fóruns e coalizões de geometria variável, como o IBAS e G20, auxiliou ambos os países na busca pela mudança do *status quo* mundial em uma série de agendas, como a comercial, política e ambiental, é outra meta essencial.

Diante do exposto, o trabalho tem o objetivo geral de compreender como se deu a elevação qualitativa das relações entre o Brasil e a África do Sul durante governo Lula (2003-

2010), de modo que são analisados o histórico bilateral do relacionamento, o cenário doméstico e seus impactos nas diplomacias desses países e a atuação de ambos no âmbito multilateral. Assim sendo, busca responder a seguinte pergunta: como se deu a elevação qualitativa entre o Brasil e a África do Sul durante o governo Lula (2003-2010)? Para tal, parte-se da hipótese que o contexto doméstico vivido pelo Brasil e pela África do Sul no governo Lula (2003-2010), aliado à conjuntura internacional, se mostrou muito favorável para a aproximação entre ambos na busca comum pela reformulação do ordenamento e das instituições internacionais para que estes refletissem o novo conjunto de forças que os países emergentes passaram a representar.

No que concerne à metodologia, o método de coleta de dados se baseia em uma revisão bibliográfica sobre o assunto e análise de documentos produzidos pelos governos de ambos os países. Dessa forma, livros sobre a história diplomática do Brasil e da África do Sul, bem como materiais específicos sobre as relações bilaterais e textos sobre grupos que ambos os países fazem parte, como o IBAS e G20, foram empregados na pesquisa. Ademais, declarações conjuntas e minutas extraídas de sites oficiais de algum dos países serão utilizados para complementar as informações extraídas das bibliografias.

No que tange o método de análise de dados, este se baseia em uma revisão bibliográfica qualitativa das relações entre Brasil e África do Sul, com objetivo de dar mais voz para um parceiro transatlântico que tem se mostrado estratégico para o país nos últimos anos em temáticas como a reforma da governança global, comércio e cooperação em variadas áreas. Ademais, o estudo qualitativo permitirá, também, analisar as relações bilaterais da perspectiva sul-africana, e não apenas brasileira, para se ter uma interpretação mais abrangente e inclusiva sobre o relacionamento bilateral.

Com relação às fontes, estas serão constituídas, em sua maioria, por fontes secundárias, como livros e artigos de autores que analisaram e se aprofundaram no estudo do relacionamento bilateral entre os dois países, seus cenários e dinâmicas domésticos e atuação destes em âmbito multilateral. Além disso, as fontes primárias terão por objetivo complementar as informações por meio da análise de documentos produzidos pelos atores em questão.

Já no que concerne a divisão do trabalho, o primeiro passo, após esta introdução, consiste na análise de política externa e sua vertente emergente e a CSS. Em seguida, é analisado o histórico das relações do Brasil com a África e com a África do Sul. Posteriormente, é trabalhado o contexto sul-africano e a diplomacia do país após o período do *apartheid*, além de ser visto a política externa do presidente Lula. Após isso, o trabalho foca as relações bilaterais de Brasília e Pretória no governo Lula. Por último, é analisado o relacionamento entre os dois países na dimensão multilateral, e seu significado, principalmente dentro do IBAS, seguido pela conclusão e referências.

2. A Análise de Política Externa e a Cooperação Sul-Sul (CSS)

2.1. Conceitos e definições

Para Jackson e Sørensen (2018) a Análise de Política Externa (APE) consiste em uma área das Relações Internacionais (RI) que estuda o manejo das relações externas dos Estados como algo a parte de suas políticas internas. Nesse sentido, conforme os autores, a política externa abarca orientações, medidas, estratégias, objetivos, entre outros, dos quais o governo se utiliza para manter relações com atores estatais e organizações internacionais. Com isso, os Estados buscam ter alguma influência fora de seus respectivos países, uma vez que a soberania impede o controle de um governo pelo outro (Jackson; Sørensen, 2018).

Dentro dessa perspectiva, segundo Jackson e Sørensen (2018), a política externa se utiliza de metas e objetivos que visam orientar o programa de um país para com outros. Desse modo, de acordo com os autores, a APE como disciplina baseia-se em diferentes níveis de análise, em maior ou menor grau a depender de seus objetivos, para entender como os Estados se relacionam entre si. Com isso, existem análises realistas, mais voltadas para a segurança e defesa, liberais, com ênfase no multilateralismo, construtivistas, com foco nos discursos e ideias nacionais, entre outras (Jackson; Sørensen, 2018).

Nessa conjuntura, como pensa Ramanzini e Farias (2021), o papel do Estado é central para se analisar a política exterior de uma país, na medida em que a disciplina foca no conjunto de políticas públicas, feitas por este agente, para com o resto do mundo. Além disso, para os mesmos, a presença de um ambiente internacional, no qual impera a anarquia, fornece aos agentes estatais um espaço de menor capacidade relativa de controle. Nesse cenário, é importante analisar que o campo consiste em tornar evidente como os atores e suas políticas domésticas importam em um cenário global (Ramanzini; Farias, 2021).

Dentro desse contexto, é importante ter em mente a relativa marginalidade de APE dentro das RI (Kaarbo; G. Thieves, 2024). Para os autores, isso ocorre pois, primeiramente, a perspectiva estadocêntrica, embora presente em algum nível na APE, se faz menos presente no campo do estudo da política exterior do que nas tradicionais áreas de Relações Internacionais, especialmente no campo realista. Ademais, para os mesmos, a ênfase dada pela noção sistêmica em detrimento das unidades, evidenciado pela análise de Waltz, prioriza o estudo da política internacional em detrimento da APE. Além disso, os autores enfatizam o fato de que a APE é um campo essencialmente individualista e positivista e que isso afasta estudiosos. Por fim, algumas fraquezas da APE, como o próprio uso excessivo de análises quantitativas, a torna passível de críticas de uma suposta falta de atualização e incremento analítico (Kaarbo; G. Thieves, 2024).

Com isso, a reaproximação entre o campo das RI e a APE se faz essencial, uma vez que não é possível entender o sistema internacional sem levar em conta as políticas e conjunturas domésticas, de modo que a hierarquização entre indivíduo e sistema se faz ultrapassada (Kaarbo; G. Thieves, 2024). Ademais, a conexão entre a dimensão externa e doméstica feita pela APE, por meio da inclusão de atores, agentes e processos internos, pode contribuir muito para os estudos dos outros campos de RI (Kaarbo; G. Thieves, 2024). Por último, os autores notam que a própria APE tende a se beneficiar de críticas, muitas vezes válidas, de teóricos da RI com relação aos instrumentos de coleta de dados usados pelos teóricos de política externa. . Desse modo, os autores chamam a atenção para de que maneira uma maior variedade de atores a serem analisados, como entes subnacionais e organizações internacionais, além de potências emergentes e médias, é importante para que a APE consiga rebater críticas com relação ao seu escopo estadocêntrico. Ademais, Kaarbo e G. Thieves (2024) chamam a atenção para a inclusão de novos temas além do domínio da segurança internacional, como comércio e meio ambiente, é fundamental para atualizar a APE. Ainda dentro desse cenário, segundo os autores, o campo da política externa precisa estar mais atento aos desafios globais atuais, a exemplo das mudanças climáticas, desigualdade e desenvolvimento econômico. Por fim, uma conexão mais robusta da APE com outros campos de estudo, como a economia, sociologia, entre outros, conectaria mais tal campo de estudo com o resto das áreas da RI (Kaarbo; G. Thieves, 2024).

Portanto, o objetivo aqui a ser desenvolvido é justamente conectar o estudo de caso das relações entre Brasil e África do Sul com a disciplina de APE. Com isso, espera-se que atores que tradicionalmente têm pouca voz nas discussões acadêmicas, como as potências médias e emergentes, tenham uma maior visibilidade dentro do campo da APE. Ademais, a pesquisa visa discorrer sobre temas relacionados ao desenvolvimento e meio ambiente, tradicionalmente periféricos dentro do campo de análise da disciplina de RI como um todo. Por fim, a análise da política exterior de países sub-representados, como Brasil e África do Sul, deve ser compreendida por meio da análise das necessidades oriundas das políticas e situações domésticas destes atores, e não somente do nível sistêmico.

2.2. A política externa dos países emergentes¹

Na análise de Benanchenhon (2013), os países emergentes são aqueles que experimentaram um forte e estável crescimento econômico, amparados por uma crescente poupança doméstica, que permitiu notáveis mudanças econômicas e tecnológicas em suas

¹ Os países emergentes frequentemente são utilizados como sinônimos de países em desenvolvimento. Todavia, embora os termos não sejam necessariamente idênticos, aqui se seguirá tal linha haja, vista que o Brasil e a África do Sul podem ser considerados tanto países emergentes como países em desenvolvimento, dado o vasto potencial, em um cenário ainda marcado pelo subdesenvolvimento, que apresentam nas mais diferentes searas.

sociedades. Todavia, o próprio autor destaca o caráter ambíguo desses países que, embora beneficiados pela boa conjuntura econômica, ainda apresentam uma série de problemas, como: problemas estruturais de crescimento; volatilidade de capitais; instabilidade social; além de problemas decorrentes do próprio crescimento acelerado que passaram a experimentar nas últimas décadas do século XX e início do século XXI. Desse modo, África do Sul, Brasil, Chile, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, México, Rússia e Turquia podem ser citados como exemplos de países emergentes (Benanchenhon, 2013).

Dentro dessa conjuntura, analisar a política externa de um grupo tão heterogêneo e disperso geograficamente implica, necessariamente, em compreender o cenário doméstico e ir além do debate agente-estrutura (Destradi; Wehner, 7 2024). Nessa linha, os autores ainda comentam que as teorias tradicionais de Relações Internacionais, como o realismo, liberalismo e até mesmo o construtivismo, têm apresentado falhas ao analisar a política exterior de países emergentes. Nesse sentido, para os realistas, por exemplo, o grupo emergente é tratado como algo homogêneo e que busca transformar o *status quo* para alavancarem maior protagonismo regional e mundial se utilizando, por exemplo, de organizações e fóruns internacionais para propiciar tais mudanças (Destradi; Wehner, 2024). Ademais, segundo os mesmos, a ênfase no Estado como entidade central oculta atores domésticos e não governamentais que têm influência nas decisões concernentes à condução e formulação da política externa.

Dentro dessa perspectiva, se analisarmos a trajetória diplomática do Brasil e da África do Sul observamos que a ideia da necessidade de correlação entre uma economia pujante e um maior peso internacional defendida pelas teorias clássicas não se sustenta (Destradi; Wehner, 2024). Isso ocorre pois, embora Pretória e Brasília tenham adquirido maior protagonismo global em épocas de grande crescimento, o ativismo diplomático continuou expressivo em ambos os países mesmo nas épocas de crise (Destradi; Wehner, 2024). Neste cenário, o grupo emergente tem adotado estratégias de inserção internacional inovadoras, como as coalizões de geometria variável, e variadas, o que acaba por se contrapor aos clássicos pressupostos de um comportamento único das potências emergentes por parte dos teóricos tradicionais (Destradi; Wehner, 2024).

Ainda nessa conjuntura, a perspectiva estadocêntrica encontra seus limites quando percebemos que líderes e partidos políticos têm peso decisivo na condução diplomática de um país, a exemplo do presidente Lula e sua notável diplomacia presidencial (Destradi; Wehner, 2024). Ademais, na linha dos autores, a liderança e o papel de destaque na África do Sul se incrementaram na medida em que o país passou a se engajar mais em organizações internacionais e em seu entorno regional. Além disso, a emergência de regimes altamente

populares permitiu a seus líderes romperem com certos consensos e estruturas tradicionais de suas políticas externas, tornando-as mais imprevisíveis e inovadoras (Destradi; Wehner, 2024).

Com relação aos partidos e sua influência, o caso sul-africano é emblemático na medida em que os quadros com forte sentimento anti-imperialista do Congresso Nacional Africano (CNA) moldaram as relações de Pretória no sentido de distanciamento de países como a França e Reino Unido e aproximação com outros como Rússia e China (Destradi; Wehner, 2024). Nesse sentido, a ideologia também tem um papel central, já que aproxima ou distancia países com visões de mundo e princípios que podem ser similares ou distantes (Destradi; Wehner, 2024).

Os entes subnacionais, como os estados e cidades, especialmente em países grandes como o Brasil, têm peso substancial nas decisões por meio da paradiplomacia e podem tomar medidas que vão tanto ao encontro daquilo defendido pelo governo federal como medidas contrárias ao mesmo (Destradi; Wehner, 2024). Em adição, de acordo os autores, a pressão doméstica exercida por atores como a sociedade civil pode impulsionar o engajamento do governo em planos como o ambiental. Diante disso, a análise da política externa dos países emergentes retratada por Destradi e Whener (2024) destaca a já abordada peculiaridade desse grupo de países e as insuficiências das teorias tradicionais em abordar a diplomacia conduzida pelos emergentes.

2.3. A Cooperação Sul-Sul (CSS)

Dentro desse cenário, a CSS² é uma das formas que os países em desenvolvimento encontraram para fazer frente às pressões do mundo desenvolvido e defenderem seus interesses (Leite, 2024). O próprio Sul³ Possui países com muitas características comuns que facilitam a cooperação como: a existência de um passado colonial; a busca pelo reconhecimento como atores importantes nas relações internacionais; o apoio ao multilateralismo e ao direito internacional, para frear os interesses das grandes potências; entre outros (Leite, 2024).

Do ponto de vista histórico, a CSS foi inaugurada na Conferência de Bandung, em 1955, e se desenvolveu ao longo das últimas décadas do século XIX por meio de reuniões e grupos como a própria Conferência de Belgrado (1961), a criação da UNCTAD⁴ (1964) e a Conferência de Buenos Aires (1978), na qual foram tratados temas no âmbito da cooperação econômica e

² A CSS trata-se daquela cooperação realizada entre países em desenvolvimento nas áreas econômica, técnica, científica, entre outras (Leite, 2024).

³ Segundo Magnoli (2012), os países do chamado Sul exibem, em sua maioria, um nível de pobreza elevado e uma dependência notável no campo financeiro e tecnológico com os países industrializados (do Norte). Contudo, é importante destacarmos que o conceito de Sul agrupa uma série de países muito heterogêneos em seu nível de industrialização, renda e qualidade de vida (Magnoli, 2012).

⁴ A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) foi criada em 1964 como uma resposta às reivindicações dos países do Sul para se institucionalizar o tema do desenvolvimento (Leite, 2024).

técnica, científica e tecnológica e política (Leite, 2021). Dessa forma, segundo Leite (2021), a formação desses arranjos foi possível graças à prioridade dos países do então Terceiro Mundo⁵ com o tema do desenvolvimento, em detrimento da ênfase de segurança das potências.

Nessa perspectiva, mecanismos cooperativos entre países em desenvolvimento, seja na forma bilateral, trilateral ou multilateral, passaram a ser vistos como uma estratégia para a busca conjunta por mudanças nos regimes e organizações internacionais que não contemplam adequadamente os interesses desses *players* (Leite, 2024). Dessa forma, no contexto internacional do alvorecer do século XXI, marcado pela maior polarização e ampliação de temas (Flemes, 2012), o IBAS é um exemplo de uma iniciativa inovadora no âmbito da CSS e das coalizões de geometria variável e, portanto, será analisado de maneira profunda na penúltima parte.

Dentro desse contexto, e como será visto adiante, o Brasil e a África do Sul emergiram de regimes ditatoriais rumo a um Estado democrático de direito e em meio a uma mudança abrupta no sistema internacional com a desmontagem da guerra fria (Westhuizen, 2012). A África do Sul, por exemplo, se livrou da chaga do *apartheid* e, a partir de 1994, aderiu ao multilateralismo em uma opção de política externa que contempla a cooperação e a defesa do direito internacional em oposição ao *hard power* utilizado pelo antigo regime segregacionista (Le Pere, 2012). Além disso, o país africano, assim como o Brasil, tornou-se um importante ator na assistência internacional e no apoio ao desenvolvimento como consta Le Pere:

A orientação da África do Sul tem sido informada pelas experiências de outros “doadores emergentes” como o Brasil, a China e a Índia. A ênfase na importância da Cooperação Sul-Sul em suas políticas e diretrizes como um meio de contribuir para o desenvolvimento, a autossuficiência e crescimento econômico de qualidade (Le Pere, 2012, p. 112-113).

Dentro dessa perspectiva, Westhuizen (2012) ainda comenta que tanto o Brasil como a África do Sul assumiram historicamente papéis de liderança regional e, embora identificando-se como pertencentes ao Ocidente, sempre se consideraram países excepcionais. Por fim, com isso em mente e passado o momento de renascimento de ambos os países, os problemas e desejos comuns elevaram as relações bilaterais para um alto nível a partir do início do século XXI conforme as expectativas apresentadas por Cardoso e Fonte:

A África do Sul tem de ser um de nossos parceiros-chave. Estamos em estágios semelhantes de desenvolvimento e compartilhamos visões semelhantes da questão internacional. É natural, portanto, que o Brasil e a África do Sul passem a atuar conjuntamente em defesa de interesses comuns em suas incursões internacionais (Cardoso e Fonte, 2001, p. 256).

⁵ Os países do “Terceiro Mundo” foram aqueles que não desejavam se aliar incondicionalmente a nenhum dos lados no âmbito do cenário bipolar da Guerra Fria e eram capitaneados pela defesa dos 3Ds: descolonização, desenvolvimento e desmilitarização (Leite, 2024).

3 - Histórico das relações do Brasil com o continente africano e com a África do Sul

3.1 - As relações do Brasil com a África

Para Saraiva (2012), até a década de cinquenta a política externa brasileira tinha pouco interesse no continente africano, haja vista a existência de dois elementos: o primeiro, de cunho ideológico, que se relacionava com a tentativa deliberada de afastamento da identidade e cultura africanas da construção do ideário nacional brasileiro, e o segundo, de caráter material, relacionado com a baixa densidade do comércio do Brasil com o continente dificultado pela existência de um cenário colonial naquela região. Já diante do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), de acordo com o autor, se iniciou os esboços de uma interação com a África ainda de uma maneira muito tímida, tendo em vista o forte caráter ideológico do governo e convivência com o colonialismo europeu e, principalmente, de Portugal.

Posteriormente, embora o governo de Getúlio Vargas (1951-1954) tenha feito alguma crítica ao colonialismo, a tendência seguiu para uma acomodação com Portugal e, a partir da gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961), pela busca do mercado africano para desovar os produtos manufaturados brasileiros (Saraiva, 2012). Todavia, com a emergência da Política Externa Independente (PEI)⁶ dos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), ocorreu uma verdadeira mudança na relação brasileira com o continente africano simbolizada pelas críticas ao colonialismo e uma postura favorável à descolonização e à autodeterminação dos povos (Saraiva, 2012). Ademais, houve a abertura das primeiras embaixadas brasileiras no continente, mais especificamente em Gana, Senegal e Nigéria, e a criação da Divisão de África dentro do Itamaraty (Saraiva, 2012).

Em seguida, tal movimento foi interrompido durante os governos militares de Humberto Castelo Branco (1964-1967) e Artur da Costa e Silva (1967-1969), com uma tímida recuperação na gestão de Emílio Médici (1969-1974) com foco em uma dimensão econômica-comercial (Saraiva, 2012). Desse modo, coube a Ernesto Geisel⁷ (1974-1979) reativar os laços do Brasil com a África ao romper com o colonialismo português e reconhecer movimentos de emancipação em Angola e Moçambique, ambos em 1975, abrir novas embaixadas e, por fim, criticar abertamente os regimes racistas da Rodésia (Zimbabwe) e da África do Sul (Saraiva, 2012). Tal tendência foi mantida, de certo modo, até o governo de Fernando Collor (1990-1992), quando a nova dinâmica pós-Guerra Fria, marcada por uma globalização acentuada,

⁶ A PEI tinha uma base amplamente autonomista e seus formuladores enxergavam que o alinhamento com aos EUA não era a melhor estratégia, de modo que a diversificação de parcerias foi um dos pilares de tal programa na busca por maior poder de barganha do Itamaraty (Pinheiro, 2013).

⁷ O governo do general Geisel ficou marcado, no âmbito da política externa, pela aplicação do “pragmatismo ecumênico e responsável”, programa esse que recuperava elementos da PEI e se baseava na tentativa de buscar maior autonomia externa ao Brasil com a universalização de sua política exterior (Doratioto; Vidigal, 2021).

direcionou a atenção do Itamaraty para os centros do capitalismo global representado pelos países desenvolvidos, movimento esse que teve continuação nos governos Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) (Saraiva, 2012).

Dentro dessa conjuntura, coube a Lula reativar a política africana, na medida em que esta se tornou um dos campos mais importantes para a “política externa ativa e altiva” e para a CSS levada a cabo pelo Itamaraty (Visentini, 2014). Nesse sentido, segundo Visentini (2014), as áreas de comércio e investimento, saúde, ciência e tecnologia, diplomacia, segurança e defesa movimentaram a agenda bilateral entre Brasil e África. Ademais, o governo brasileiro buscava, por meio de tal parceria, reforçar sua força e prestígio internacionais para alcançar objetivos como reforma da governança global, a exemplo da reforma do Conselho de Segurança da ONU e das instituições de Bretton Woods, e se firmar como o líder dos países chamado Sul, ou seja, ser o primeiro entre os últimos (Visentini, 2014).

Nesse cenário, no que tange o aspecto econômico, o ativismo diplomático brasileiro pavimentou o caminho para que empresas nacionais, como a Petrobras, Vale e a Odebrecht, realizassem uma série de empreendimentos e inversões em setores como o de energia (Visentini, 2014). Desse modo, segundo o autor, a Petrobras, por exemplo, expandiu seus empreendimentos no setor de petróleo em países como a Nigéria, Moçambique, Líbia, Senegal, Angola e Tanzânia. Já a Vale do Rio Doce, de acordo com Visentini (2014), se engajou em projetos em Angola, Guiné, África do Sul e República Democrática do Congo em setores como o carvão e o cobre. A Odebrecht, por sua vez, realizou, segundo o autor, projetos de infraestrutura, agricultura e no campo sanitário em países como Angola. Todos esses projetos foram incentivados e facilitados pelo governo brasileiro, que tenta utilizar seu braço financeiro para se estabelecer definitivamente na África em áreas prioritárias para os africanos, como a infraestrutura (Visentini, 2014). No que tange o aspecto comercial, as exportações para o continente saltaram de US\$2,8 bilhões, em 2003, para US\$9,3 bilhões, em 2010 (Barreto, 2012). Com relação a cooperação, o Brasil desenvolveu cerca de 300 projetos com 37 países africanos no período (Barreto, 2012).

Dentro dessa perspectiva, para Visentini (2014) não é exagero chamar a política externa lulista para a África de uma revolução, haja vista que o presidente visitou o continente 11 vezes, tendo visitado 29 países ao longo de seus 8 anos de mandato e recebeu a visita de vários chefes de Estado africanos. Além disso, o Brasil abriu no período 17 novas embaixadas na África, totalizando 35 no continente, e se tornou o país latino-americano com o maior número de embaixadas no continente africano (Barreto, 2012).

Com relação a cooperação técnica, o governo brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação Técnica (ABC), trabalhou com os membros do Países Africanos de Língua

Oficial Portuguesa (PALOP), em áreas como a saúde, educação e agricultura, em um momento de endividamento dos países africanos e problemas financeiros que tornaram a cooperação técnica mais viável (Leite, 2011). Com Moçambique, Brasília trabalhou na ajuda para produção de remédio no combate à pandemia de HIV, promoveu intercâmbios de estudantes de Guiné Bissau e Cabo Verde, e se envolveu em projetos de cooperação na área da agricultura em Gana (Leite, 2011).

Um ponto interessante do governo Lula é a utilização do argumento da dívida histórica que o país possui para com os africanos, muito por conta da escravidão que movimentou os negócios interregionais durante séculos (Saraiva, 2015). Dessa forma, ao contrário do uso do discurso culturalista e da defesa de uma suposta democracia racial brasileira praticados por gestões anteriores, Lula procurou fincar bases mais sólidas da presença do país no continente africano por meio das estratégias aqui citadas (Leite, 2011).

Ainda dentro desse cenário, o histórico movimento pendular, ora de aproximação, ora de afastamento, da política externa brasileira para com a África parece ter atingido um ponto de inflexão na gestão lulista. Nesse sentido, a parceria atingiu um nível bilateral e multilateral que mirava a busca pela solução de problemas comuns, enfrentados tanto por brasileiros como por africanos, indo além de uma dimensão meramente comercial e abrangendo temas sociais, políticos e culturais em direção a um futuro mais promissor tanto no nível doméstico, almejando o desenvolvimento, como no internacional, visando uma ordem multipolar mais justa, participativa e democrática (Visentini, 2014).

3.2 - As relações bilaterais entre o Brasil e a África do Sul

As relações bilaterais entre Brasil e África do Sul remontam ao século XIX, quando os primeiros contatos comerciais foram estabelecidos e o país era representado por um cônsul honorário na então Colônia do Cabo (Penna Filho, 2013). Todavia, como observa o autor, tal relacionamento era ainda superficial e limitado, haja vista que não havia a presença de um funcionário de carreira do governo brasileiro no país. Contudo, é importante destacar que a África do Sul ainda era legalmente ligada ao Reino Unido, embora passasse a disfrutar de uma relativa autonomia na condução de suas relações exteriores a partir de 1926, autonomia essa garantida pela Declaração Balfour⁸ (Penna Filho, 2013).

Após a instituição da União Sul-Africana⁹, em 1910, o governo brasileiro instalou sua primeira repartição em 1918, quando da inauguração de um Consulado de Carreira na Cidade

⁸ A Declaração Balfour (1926) deu maior autonomia aos territórios então controlados pelo Reino Unido, na prática reconhecendo algum grau de independência, como a Austrália, Canadá, Nova Zelândia e, segundo Penna Filho (2013), a própria África do Sul.

⁹ Segundo Penna Filho (2013), “a União Sul-Africana nasceu em 1910, da união dos Estados do Cabo, Natal, Orange e Transvaal, então colônias britânicas”.

do Cabo, embora um representante brasileiro só tenha se estabelecido em 1926, cuja principal função era a promoção comercial (Penna Filho, 2013). Dentro desse cenário, o ponto de contato entre os dois governos tinha como foco o estabelecimento de uma linha de navegação direta e o lançamento dos preparativos para iniciar o intercâmbio comercial de carvão e lenha, além disso, o principal produto brasileiro exportado para a ação africana na época era o café (Penna Filho, 2013).

Nesse contexto, para Penna Filho (2013), o fim dos anos 1930 se mostrou muito promissor para o intercâmbio comercial entre os dois governos, especialmente quando da assinatura do primeiro acordo comercial bilateral em 1939. Segundo o autor, tal cenário positivo foi, em grande medida, resultado do envio do emissário sul-africano Zoutendyk para a Argentina, Uruguai e Brasil em 1936 para identificar oportunidades. Desse modo, ainda conforme o autor, é possível constatar que o relacionamento bilateral ainda era estritamente econômico, e não político, além de ambos priorizarem, à época, as relações com os países desenvolvidos do chamado Norte.

Assim sendo, coube ao Brasil a iniciativa de tentar aproximar-se politicamente da União Sul-Africana por meio da ideia da criação de uma legação em Pretória e da contrapartida sul - africana de abrir uma Legação no Rio de Janeiro (Penna Filho, 2013). Contudo, segundo o autor, a resposta sul-africana foi negativa, haja vista que Pretória tinha em seus planos a abertura de um Consulado Geral da União na Argentina, tradicional rival brasileiro e parceiro mais próximo sul-africano na região.

Já nos anos 1940, o Itamaraty tentou, mais uma vez, a abertura de Legações de maneira recíproca pelos dois países, em meio ao aumento das trocas comerciais de produtos como a lã, o couro, o cobre, o sisal e o asbeto (Penna Filho, 2013). Desse modo, o governo da União acabou por criar um Consulado de Carreira no Rio de Janeiro em 1943, decisão motivada pelo grande salto no fluxo comercial bilateral durante a Segunda Guerra Mundial e pela escolha brasileira de se juntar aos Aliados durante o conflito (Penna Filho, 2013). Finalmente, Pretória comunicou, em 1947, o seu expresso desejo de elevar o seu Consulado Geral no Rio de Janeiro à categoria de Legação oficial, reciprocidade fundamental para que o Brasil também se instalasse em Pretória (Penna Filho, 2013). A União Sul-Africana buscava, com isso, angariar apoio político na América do Sul, especialmente Brasil e Argentina, para compensar as críticas que sofria pelo sistema de segregação racial e evitar um isolamento em organizações internacionais como em órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), além de buscar expandir suas então limitadas relações (Penna Filho, 2013).

Nesse contexto, a instalação de uma Legação diplomática brasileira em Pretória no ano de 1947 representou uma elevação qualitativa do relacionamento bilateral e uma amostra de um

esforço de aproximação entre os dois países, tendo um ministro brasileiro sido designado para chefiar o posto diplomático no ano seguinte (Penna Filho, 2013). Do ponto de vista brasileiro, o fato de a União Sul-Africana ser, à época, um dos poucos países independentes do continente africano, além das potencialidades comerciais e a dimensão geopolítica estratégica no Atlântico Sul, motivaram a abertura da Legação (Penna Filho, 2013).

O período dos anos de 1947/1948 até 1974/1975 representou o auge do relacionamento bilateral entre Brasil e África do Sul bem como também o declínio, especialmente após os anos 1950 (Penna Filho, 2013). Isso se explica pelo avanço da descolonização no continente africano e, conseqüentemente, o surgimento de novos países que condenavam o regime do *apartheid* sul-africano (Penna Filho, 2013). Nesse sentido, para o autor, o Brasil tentava compensar a sua inequívoca contradição de manter um relacionamento com Pretória por meio de sua atuação multilateral. Dessa forma, a diplomacia brasileira sempre se posicionou de maneira crítica ao sistema de segregação racial sul-africano no âmbito das Nações Unidas embora, ao mesmo tempo, mantivesse relações cordiais com Pretória a nível bilateral (Penna Filho, 2013).

Outro ponto de grave atrito entre o Rio de Janeiro e Pretória dizia respeito ao Sudoeste Africano (atual Namíbia), região anexada por Pretória à força em uma ação que desrespeitava o mandato das Nações Unidas na região (Penna Filho, 2013). Todavia, o Brasil era contra a aplicação de sanções ou intervenção direta contra a África do Sul enquanto mantinha um discurso de que o mandato deveria ser devolvido para a ONU (Penna Filho, 2013). Isso ocorria devido à postura anticomunista e de aproximação com Washington, defendida pelas elites políticas dos dois países, que suscitava algum grau de aproximação internacional entre Pretória e Rio de Janeiro (Penna Filho, 2013).

Já nos anos 1960¹⁰, o pêndulo entre o pragmatismo comercial e a continuidade do *apartheid* se mostrou cada vez mais tênue, haja vista que o presidente Jânio Quadros intensificou a presença brasileira no continente africano (Penna Filho, 2013). Nesse sentido, embora a África do Sul fosse considerada um importante mercado para o Brasil, a abertura de embaixadas e mercados com outros países africanos, em sua maioria avessos à Pretória, tornava o posicionamento brasileiro cada vez mais difícil de ser sustentado (Penna Filho, 2013). O próprio presidente Jânio Quadros vendia uma imagem do Brasil como um país de harmonia racial, além das exportações de produtos manufaturados brasileiros para a África aumentarem a cada ano (Saraiva, 2012).

Nesse delicado cenário, a emergência do regime militar brasileiro, a partir de 1964, significou, de início, uma manutenção do *status quo*, para não dizer uma aproximação devido

¹⁰ É importante destacar que em 1960 a União Sul-Africana se tornou uma república e, em 1961, após deixar a *Commonwealth* Britânica, passou a se chamar República da África do Sul (Penna Filho, 2013).

ao discurso anticomunista (Penna Filho, 2013). Neste período, as energias bilaterais se concentraram na ideia de criação de um pacto de defesa nomeado como Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (Penna Filho, 2013). Tal iniciativa partiu de Pretória, no ano de 1969, e buscava incluir Chile, Argentina e Brasil, juntamente com a África do Sul, em um pacto de defesa transatlântico com objetivo de conter a expansão comunista pelo Hemisfério Sul (Penna Filho, 2013). Com isso, os sul-africanos buscavam romper o isolamento que sofriam com relação a grande parte do mundo, além de ser uma iniciativa que agradava os setores mais anticomunistas do Partido Nacional sul-africano (Penna Filho, 2013).

Nesse contexto, a posição interna brasileira era, publicamente, contrária à proposta, embora a Marinha brasileira tivesse, ao longo de anos, tentado uma aproximação com os militares sul-africanos (Penna Filho, 2013). Tal aproximação foi vista com preocupação pelo Itamaraty, na medida em que a posição dúbia do país com relação a descolonização portuguesa e o *apartheid* geravam incômodo na delegação brasileira nas Nações Unidas relacionado às possíveis perdas de votos de países africanos na organização (Penna Filho, 2013). Dessa forma, embora o assunto do pacto militar tenha continuado vivo nas décadas de 1970 e 1980, o governo brasileiro continuou a ter relações discretas com Pretória e acabou por investir na ideia da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986, motivo pelo qual a OTAS nunca saiu do papel, que representava melhor os interesses do Itamaraty no âmbito da política exterior do Brasil (Penna Filho, 2013).

A partir de 1974, o relacionamento bilateral entrou em um ritmo diferente e passou a haver um congelamento diplomático, político, econômico e comercial entre Pretória e o Rio de Janeiro (Penna Filho, 2013). Este ponto de inflexão ocorreu por conta da tentativa renovada de intensificar o relacionamento entre o Brasil e o restante da África adotada durante as gestões dos presidentes Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979), além da mudança de postura brasileira após a eclosão da Revolução dos Cravos em Portugal, também no ano de 1974 (Penna Filho, 2013). Ademais, a diplomacia brasileira passou a ter uma voz mais contundente contra o *apartheid* e à favor da autodeterminação da Namíbia dentro da ONU (Penna Filho, 2013).

Nesse contexto, a situação de congelamento das relações se manteve até o início dos anos 1990, quando da queda do regime racista sul-africano (Penna Filho, 2013). Isso ocorreu pelo isolamento mundial contra o regime de Pretória e a pressão que o Itamaraty sofria, principalmente de Estados africanos, asiáticos, socialistas e da Liga Árabe (Penna Filho, 2013). Ademais, o relacionamento se deteriorou ainda mais com o patrocínio sul-africano da invasão de Angola e o apoio a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), grupo rival do Movimento Popular de Libertação da Angola (MPLA) (Penna Filho, 2013). Desse

modo, cabe lembrar que o Governo Geisel tinha acabado de reconhecer o MPLA e estabelecido relações com Angola (Penna Filho, 2013).

Como resposta a toda essa conjuntura, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) adotou um pacote de medidas para reduzir suas relações com Pretória, como o desestímulo ao comércio bilateral, maior dificuldade de concessão de vistos à sul-africanos, desestímulo a qualquer tipo de cooperação técnica e intensificação das críticas ao regime segregacionista no âmbito multilateral (Penna Filho, 2013). Na contramão, a África do Sul tentou uma reaproximação com o país latino para reduzir seu isolamento, embora não tenha obtido sucesso nessa empreitada (Penna Filho, 2013).

Posteriormente, com a redemocratização brasileira e a persistência do regime do *apartheid*, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, houve um completo esgotamento do relacionamento bilateral (Penna Filho, 2013). Todavia, com a eleição de Nelson Mandela em 1994 e a consequente queda do então governo racista, ocorreu uma retomada das relações (Penna Filho, 2013). Com isso, o Brasil designou um embaixador para chefiar a sua repartição no país e reabriu o consulado brasileiro na Cidade do Cabo (Penna Filho, 2013). Ademais, Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar a África do Sul em 1996, quando foi recebido pelo presidente Mandela para a assinatura de acordos de cooperação contra o tráfico de entorpecentes e isenção de vistos (Penna Filho, 2013). Além disso, conforme o autor, o presidente Mandela visitou o Brasil em 1998 e seu sucessor, Thabo Mbeki, também o fez em 1997 e 2001.

Nessa conjuntura, com o final da Guerra Fria e o renascimento democrático de ambos os países, o cenário se mostrou favorável para uma maior confluência de interesses e temas comuns, como no campo da cooperação em foros multilaterais e no comércio internacional (Penna Filho, 2013). Tal interesse mútuo foi reafirmado com a visita do então chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia à Cidade do Cabo em 2000 (Penna Filho, 2013). Contudo, um grau ainda maior de relacionamento viria a ocorrer com o início do governo Lula (2003-2010) e a eventual elevação qualitativa bilateral por meio da criação de fóruns multilaterais.

Portanto, é possível analisar a longa e rica relação entre Brasília e Pretória e sua dinâmica pendular, ora de aproximação e ora de afastamento, decorrente, em grande medida, do conturbado cenário doméstico sul-africano ao longo do século XX marcado pela existência de um regime de segregação racial. Além disso, foi possível observar a dinâmica própria do relacionamento do Brasil com a África do Sul em comparação com restante do continente, haja vista que Pretória sofria com um isolamento, após a descolonização da região, dentro de seu próprio continente, isolamento esse que acabou por condicionar períodos de afastamento do país pelo Brasil. Todavia, e como será observado adiante, a aproximação voltou a ser uma

realidade entre os dois países com o renascimento democrático de ambos e a nova conjuntura pós-Guerra Fria.

4. Estratégias de inserção internacional do governo Lula e da África do Sul pós-*apartheid*

4.1 África do Sul: cenário doméstico e política externa pós-*apartheid*

Com a desmontagem do *apartheid*, iniciada ainda no mandato de Frederik De Klerk¹¹ e agilizada com o fim da Guerra Fria, se iniciou um período de renascimento sul-africano marcado pela conturbada transição de um regime segregacionista racista para um Estado democrático de direito sob a forma de uma transição negociada muito difícil (Visentini, 2010). Como consequência, Nelson Mandela foi solto em 1990, após mais de 27 anos de prisão, e se tornou o líder do Congresso Nacional Africano (CNA), além de ter ocorrido a soltura de outros presos políticos e, após isso, ocorrido a realização da Convenção Nacional de Paz (1991), que almejava lançar as bases para a pacificação do país em meio a uma forte oposição conservadora (Visentini, 2010).

Nesse cenário, o então presidente De Klerk almejava uma transição negociada com prazos para a realização de uma eleição democrática prevista para 1994 e uma constituição interina (Visentini, 2010). Dessa forma, deu-se início a promulgação de uma nova constituição na qual daria aos negros o direito de voto e de se locomoverem livremente pelo país (Visentini, 2010). Com isso, para o autor, a chegada ao poder de Nelson Mandela, vencedor das eleições de 1994, marcou o início de programas governamentais que visavam combater problemas como a desigualdade, o desemprego, a criminalidade, saneamento, nutrição, entre outros. Contudo, os resultados, aquém do esperado, sinalizaram a enorme dificuldade de se modificar a estrutura socioeconômica de um país que passou pelo jugo colonial e depois segregacionista por décadas (Visentini, 2010).

Em seguida, Mandela foi sucedido por Thabo Mbeki, também do CNA, cujo governo foi marcado por transformações econômicas importantes e outras medidas e posturas controversas como a baixa pressão ao regime do Zimbábue e a proliferação do vírus da AIDS/HIV após uma conduta conivente do governo (Visentini, 2010). Dessa forma, embora avanços tenham sido vislumbrados nas áreas de educação, saúde e habitação, problemas como o desemprego continuavam a atingir desproporcionalmente a população negra (Visentini, 2010). Posteriormente, as políticas liberais de Mbeki causaram um racha entre a ala mais de esquerda do CNA, representado por líderes como Jacob Zuma, e o então presidente acabou por forçar a sua renúncia em 2008 por conta da pressão partidária (Visentini, 2010). Após a saída de Mbeki, o então vice-presidente, Kgalema Motlanthe, assumiu o país até 2009, quando da

¹¹ Frederick de Klerk, ex-Ministro da educação e líder do Partido Nacional, assumiu o comando da África do Sul após a renúncia de Pieter Botha em 1989 e foi o responsável pela transição do *apartheid* para um novo regime democrático até o término de seu mandato em 1994, quando da eleição de Nelson Mandela (Visentini, 2010).

realização de uma eleição no mesmo ano que declarou a vitória de Jacob Zuma (2009-2018) (Visentini, 2010).

Quando tratamos da diplomacia sul-africana, segundo Visentini (2010), a nova realidade pós-*apartheid* do país tornava possível a normalização das relações com os países da África Austral, deixando de lado o tortuoso passado recente para, com isso, almejar uma integração econômica na região e, conseqüentemente, pavimentar um caminho de maior estabilidade social e diplomática. Nessa conjuntura, vale lembrar que durante o regime racista a política externa do país tinha como principal objetivo manter viável a própria continuação do mesmo em meio a um crescente isolamento, objetivo esse que era almejado utilizando-se da bipolaridade e projetando Pretória como o bastião do anticomunismo no continente africano (Visentini, 2010).

É importante destacar também que a “Nova Diplomacia” começou a ser esboçada desde 1988, antes do fim do regime racista, e foi desenhada por Neil van Heerden, diretor-geral do Departamento de Negócios Estrangeiros, que formulou os princípios-chaves da diplomacia sul-africana (Visentini, 2010). Nesse sentido, de acordo com Visentini (2010), tais princípios projetavam Pretória não mais como uma extensão da Europa e sim como uma potência regional que exerceria poder principalmente pela vertente econômica, daí a ênfase regional. Como resultado, o poder sul-africano deveria ser exercido por meios que não envolveriam a coerção, método preferido do antigo regime segregacionista, e sim com o estabelecimento de laços de amizade com o entorno do país (Visentini, 2010).

Em meio ao cenário de reconstrução nacional, o país ingressou na Organização da União Africana (OUA), transformada na União Africana (UA) em 2002, e da ZOPACAS, criada em 1986 (Visentini, 2010). Na vertente regional, a então Coordenação da Cooperação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) se transformou, em 1992, na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), organização essa que tem como pilar Pretória desde sua entrada em 1994 (Visentini, 2010).

Tudo isso se assentava dentro de um esforço do país em se reintegrar e normalizar relações com a comunidade internacional (Visentini, 2010). Além disso, A União Aduaneira da África Austral (SACU)¹² complementava com a SADCC a estratégia de inserção regional sul-africana (Visentini, 2010).

¹² O SACU foi criado em 1910 e era integrado por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia (atual Essuatíni), e seu principal objetivo era o de aumentar o entrosamento econômico dos países da região, embora sofresse com a assimetria evidente da África do Sul dentro do bloco e com o um ofuscamento em comparação à SADCC (Visentini, 2010).

Dentro dessa perspectiva, o presidente Thabo Mbeki, então presidente da UA, foi um dos responsáveis por lançar a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD)¹³ como programa oficial de desenvolvimento da UA (Visentini, 2010). Todavia, para o autor, o problema do vírus ebola e do HIV-AIDS passou a integrar um dos pilares do debate sobre o continente africano, com Pretória no centro desse debate na medida em que o país enfrentava problemas sérios com as epidemias destas doenças. Paralelamente, a África do Sul passou a despontar de um protagonismo diplomático crescente na ONU, após sua normalização com a mesma em 1994, tendo sediado conferências como a III Conferência da ONU contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata (2001) e a Cúpula da Terra (RIO + 10) em Joanesburgo (2002) (Visentini, 2010).

Concorrente às demais prioridades da política externa sul-africana, Thabo Mbeki (1999-2008) deu prosseguimento ao projeto político do CNA que, dentre outras diretrizes, perseguia uma diversificação das relações diplomáticas do país, com olhares para a Ásia e América Latina, e a busca por maior peso em organismos multilaterais, tendo surgido daí a ambição do país pela busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) (Visentini, 2010). Desse modo, a vontade política interna, a pacificação da África Austral e o engajamento na UA tornaram, naturalmente, a África do Sul um dos líderes da África Subsaariana (Visentini, 2010).

No que tange o âmbito global, Pretória atuou em favor da ONU, do multilateralismo, da paz, do desenvolvimento e da multipolaridade, de modo que a projeção internacional do país foi ampliada por meio dos diversos blocos já citados e de grupos multilaterais, como o IBAS, a ponto de se tornar um dos grandes protagonistas mundiais no primeiro decênio do século XXI (Visentini, 2010). Ademais, a África do Sul possuía uma posição estratégica na geopolítica mundial, uma economia pujante e com enorme potencial e um ativo político e diplomático valioso para liderar o continente africano (Visentini, 2010).

Dentro dessa nova perspectiva, segundo o autor, o país africano também atuou como mediador nos conflitos no Burundi, Costa do Marfim e República Democrática do Congo (RDC). Por último, Visentini (2010) destaca também a diversificação de relações levada a cabo pela África do Sul por meio da chamada “Estratégia da Borboleta”, que consistia no aprofundamento externo do país com o Leste (China, Índia) e Oeste (América Latina).

¹³ O NEPAD é um programa lançado pela UA em 2001 e que tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico do continente africano por meio do estabelecimento de metas ambiciosas em áreas como o crescimento econômico, redução da pobreza e da desigualdade, aumento da escolaridade, entre outros (Saraiva, 2015).

4.2. A política externa do governo Lula

A política externa do governo Lula inaugurou um novo capítulo na diplomacia do país e se diferenciou ao enfatizar elementos como a busca por maior equilíbrio internacional, em face do crescente unilateralismo estadunidense após 2001, e pela procura por um maior protagonismo internacional em temas políticos e econômicos (Vigevani; Cepaluni, 2016). Nesse sentido, o Itamaraty usou meios como o fortalecimento bilateral e multilateral, o aprofundamento das relações diplomáticas para aumentar o intercâmbio comercial, cultural, financeiro e tecnológico, e buscou o afastamento de arranjos que comprometessem o desenvolvimento nacional no longo prazo (Vigevani; Cepaluni, 2016).

Nesse cenário, tais diretrizes acabaram por ter consequências diretas para o relacionamento brasileiro mundo afora, como por exemplo: (1) o fortalecimento das relações com países em desenvolvimento, como a África do Sul, China, Índia e Rússia; (2) protagonismo brasileiro na Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC); (3) continuação de um bom entendimento com os países desenvolvidos; (4) volta e aprimoramento das relações com o continente africano; (5) desejo de reforma no CSNU; (6) defesa da dimensão social na busca por um melhor relacionamento entre Estado e sociedade; (7) participação e maior ativismo nas organizações internacionais e fóruns multilaterais (Vigevani; Cepaluni, 2016).

Dentro dessa conjuntura, a “política externa ativa e altiva” do presidente Lula tinha como uma de suas principais bases a ideia da “autonomia pela diversificação”, ou seja, na procura pela redução das assimetrias e aumento da capacidade de barganha do Brasil em comparação aos países desenvolvidos por meio da adesão aos princípios e regras internacionais junto à alianças Sul-Sul (Vigevani; Cepaluni, 2016). Com isso, houve um aprimoramento do Grupos dos Vinte (G20), criação do IBAS e do BRICS e um maior ativismo diplomático brasileiro, a exemplo da liderança brasileira da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), aprovada em 2003, e da participação do país junto conjuntamente com a Turquia na mediação de um acordo nuclear com o Irã em 2010 (Vigevani; Cepaluni, 2016).

Comparativamente ao período de Fernando Henrique Cardoso e sua “autonomia pela participação”, é inegável notar que houve continuidade de alguns elementos como a própria participação em organismos multilaterais e retomada de parcerias com diversos países, dentre eles a própria África do Sul, além da permanência do uso histórico da diplomacia para servir aos interesses do país em termos políticos, comerciais, entre outros (Vigevani; Cepaluni, 2016). Contudo, é importante ressaltar que durante a administração de Lula a diversificação e a defesa do multilateralismo se ampliaram, além do país ter passado a almejar um *status* internacional de maior visibilidade e protagonismo (Vigevani; Cepaluni, 2016).

5. Panorama das relações bilaterais entre Brasil e África do Sul no governo Lula

5.1 Visitas e acordos

Logo no primeiro semestre de 2003, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, visitou a África do Sul e presidiu a Delegação brasileira na 2ª Comissão Mista Brasil-África do Sul, além de preparar o terreno para a visita que o presidente Lula faria no mesmo ano ao país (Barreto, 2012). Nesse cenário, o ministro teve contatos bilaterais de alto nível com Nkosazana Dlamini-Zuma, então Ministra das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, e outras autoridades sul-africanas na busca pela elevação do relacionamento bilateral (Barreto, 2012). Dessa forma, segundo Barreto (2012), Celso Amorim se mostrou entusiasmado com a possibilidade de cooperação em setores como o automotivo, aeronáutico e metalúrgico, inclusive com a possibilidade de se estabelecer *joint ventures*¹⁴. Ademais, de acordo com o autor, o ministro também afirmou que a parceria no âmbito do G3¹⁵ e na formação do G-X¹⁶, em Cancún, demonstraram que Pretória era um aliado estratégico e fundamental nas negociações internacionais de interesse do Itamaraty.

Em dezembro do mesmo ano foi a vez do Presidente Lula visitar a África do Sul, visita na qual afirmou, em um jantar junto Thabo Mbeki, que os dois países tinham muito em comum, como a presença de uma sociedade multiétnica e multicultural, além de evocar o discurso da dívida histórica que o Brasil tinha com o país por conta do passado escravocrata e da necessidade de ambos os governos estabelecerem uma parceria estratégica para combater problemas como a epidemia de HIV/AIDS (Barreto, 2012). O comunicado conjunto assegurava que havia concordância mútua para incrementar a cooperação no combate contra doenças causadas pela água, dengue e malária, fora a já citada HIV/AIDS (Barreto, 2012).

Em outubro de 2004, foi a vez a chanceler sul-africana realizar uma visita oficial em Brasília para copresidir, junto com o ministro Celso Amorim, a 3ª Sessão da Comissão Mista Brasil-África do Sul (Barreto, 2012). Já no ano seguinte, Amorim voltou a África do Sul participar da 2ª Reunião da Comissão Mista Trilateral do IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), visita na qual, mediante decreto, o Consulado brasileiro na Cidade do Cabo foi elevado para a categoria de Consulado Geral (Barreto, 2012). No ano de 2006, de acordo com o autor, foi a vez do presidente Mbeki vir ao Brasil em meio a realização da 1ª Reunião de Cúpula do Fórum

¹⁴ As *Joint Ventures* são uma estratégia de internacionalização na qual duas empresas dividem um empreendimento dentro de um determinado negócio (Nyegray, 2022).

¹⁵ O G-3 foi formado logo após a reunião do G-8 em 2003 e reunia Brasil, Índia e África do Sul (Visentini, 2006).

¹⁶ Segundo Visentini (2006), o G-X nada mais é do que uma outra forma de nomear o grupo G-20 na OMC. Tal grupo foi constituído nas margens das reuniões preparatórias da 5ª Conferência Ministerial da OMC em Cancún, no ano de 2003, e concentrava um grupo de países, principalmente do Sul, que defendiam uma maior liberalização comercial no setor agrícola.

de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), tendo no ano seguinte o presidente Lula visitado Joanesburgo para participar da segunda reunião da Cúpula do IBAS.

Já em 2009, Jacob Zuma visitou o Brasil junto com uma delegação formada pela Ministra das Relações Exteriores e Cooperação, Maite Nkoana-Mashabane, pelo Ministro do Comércio e Indústria, Robert Davies, e pelo Ministro dos Esportes, Mankhenkesi Stofile, além da presença de cerca de sessenta empresários do país (Barreto, 2012). Segundo Barreto (2012), durante a visita foi assinado um memorando de entendimento sobre cooperação na área dos esportes. Ademais, de acordo com o autor, em uma entrevista conjunta com o líder sul-africano, o presidente Lula afirmou que os países eram amigos e sócios, além de ressaltar a presença de empresas brasileiras, como a Odebrecht, Vale e Marcopolo, no país e de trabalhar para aumentar o turismo em meio a realização das Copas do Mundo de Futebol da Fifa na África do Sul e no Brasil, respectivamente em 2010 e 2014, além das Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016. Por último, Lula também propôs a parceria em setores de tecnologia de ponta, como na astronomia, biotecnologia, informática e nanotecnologia, fora o fato de ter ressaltado o domínio brasileiro na área dos biocombustíveis e a experiência sul-africana na liquefação do carvão e do gás natural (Barreto, 2012).

Em julho de 2010, Lula voltou à África do Sul onde assinou o Plano de Ação de Parceria Estratégica que, segundo um discurso do petista para o presidente Zuma, salientava a abrangência de possibilidades no relacionamento bilateral (Barreto, 2012). Além disso, Lula ressaltou que o Brasil já era o segundo maior exportador de produtos agropecuários para os sul-africanos além das exportações do país africanos em direção ao Brasil terem se expandido grandemente na época, intercâmbio comercial esse que seria impulsionada após a celebração do acordo Mercosul-Sacu¹⁷ (Barreto, 2012). Em adição, ocorreu a assinatura da Parceria Estratégica e o estabelecimento de um memorando de entendimento sobre consultas e cooperação entre os dois países na área das relações intergovernamentais (Barreto, 2012).

Nesse contexto, vale ressaltar que, durante o mandato do presidente Lula, dois documentos foram assinados, em 2003, entre os dois países: Convenção entre o Governo da República da África do Sul para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação aos Impostos Sobre a Renda e um Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica. Com isso, tais documentos se somam a longa lista de acordos, memorandos, declarações e convenções existentes entre os dois países conforme constatados no quadro

abaixo:

¹⁷ Em 2009, foi assinado pelos membros do SACU o Acordo de Comércio Preferencial com o Mercosul, que previa facilitar o acesso aos mercados de ambos os blocos para aumentar o fluxo de comércio e investimento entre os mesmos (Visentini, 2014)

Tabela 1 - Atos bilaterais em vigor

Título	Celebração	Em vigor
Memorando de Entendimento sobre Relações Aeronáuticas entre os dois Países	19/01/1972	19/01/1972
Acordo para Evitar a Dupla Tributação nos Lucros Decorrentes dos Transportes Marítimo e Aéreo	29/03/1972	29/03/1972
Acordo para a Concessão de Isenção Aduaneira aos Consulados e Cônsules de Carreira	29/08/1973	29/08/1973
Acordo sobre Isenção de Tributos nos Serviços de Telecomunicações	12/03/1974	12/03/1974
Acordo, por troca de Notas, para Dispensa de Visto em Passaporte Diplomático, Oficial e Comum	26/11/1996	26/11/1996
Acordo sobre Cooperação e Assistência Mútua na Área do Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e Assuntos Correlatos	26/11/1996	26/11/1996
Acordo sobre Cooperação no Campo da Cultura	26/11/1996	12/04/2000
Acordo sobre Serviços Aéreos entre seus Territórios e Além	26/11/1996	27/08/2001
Memorando de entendimento Relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum	21/07/1998	21/07/1998
Declaração de Intenções sobre Cooperação na Área de Política Fundiária	21/10/1998	21/10/1998
Acordo de Cooperação Técnica	01/03/2000	25/07/2003
Acordo para o Estabelecimento de uma Comissão Mista	13/12/2000	13/12/2000
Declaração de Intenções sobre Cooperação na Área de Saúde	13/12/2000	13/12/2000
Convenção entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação aos Impostos Sobre a Renda	08/09/2003	13/07/2006

Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica	08/11/2003	17/07/2008
--	------------	------------

Fonte: Elaboração própria com base em Penna Filho (2013)

5.2 Relações Comerciais Brasil-África do Sul

Quando analisamos as relações bilaterais entre Brasília e Pretória, a dimensão econômico-comercial é um destaque, já que foi justamente esse setor que aproximou os dois países historicamente e, ainda hoje, o continua a fazer. Tradicionalmente, a África do Sul tem se mostrado um importante parceiro comercial brasileiro na África, tendo representado o destino de mais de 90% das exportações do Brasil no continente até meados do século XIX (Visentini, 2014). Nesse sentido, para o autor, como o país africano foi, durante grande parte deste e do último século, a maior economia do continente, isto facilitou o incremento comercial bilateral e uma conexão vital dentro da África, inclusive como centro de distribuição para outros países. Desse modo, segundo Visentini (2014), esse bom relacionamento acabou por impulsionar o comércio bilateral, com um crescimento das exportações do Brasil de incríveis 34% entre 2004 e 2005, atingindo 1,37 bilhões de dólares, resultado do bom desempenho econômico doméstico de ambos os países e da maior aproximação diplomática.

A tendência ascendente de comércio entre os dois países continuou a crescer durante o segundo mandato do presidente Lula, como indicado, com as exportações brasileiras para a África do Sul atingindo 1.7 bilhões de dólares em 2008, em plena crise financeira, resultado 28% maior do que o registrado em 2005 (Visentini, 2014). Além disso, de acordo com Visentini (2014), quando analisamos a qualidade desse comércio, é importante destacar que os produtos manufaturados corresponderam por 82,4% das exportações, seguido por produtos básicos (12,7%) e semimanufaturados (4,8%).

Dentro dessa conjuntura, ainda segundo o autor, setores como o de alimentos, equipamentos, eletrônicos, suprimentos médicos plásticos e maquinaria estavam presentes na pauta comercial bilateral na época. Por outro lado, o Brasil, importou majoritariamente produtos minerais do país africano¹⁸, totalizando 772 milhões de dólares em importações no ano de 2008 (Visentini, 2014). Diante disso, é possível observar que o país sul-americano obteve mais de 900 bilhões de dólares em superávit comercial com a África do Sul, além de ter exportado principalmente produtos de maior valor agregado, o que impacta em um maior beneficiamento dentro de terras brasileiras e maior geração de emprego e renda em áreas como a indústria.

Nesse cenário, vale ainda ressaltar que se compararmos o período anteriormente analisado com o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1999 e

¹⁸ A África do Sul era o maior produtor de ouro, cromo e platina do mundo na época (Visentini, 2014).

2002, fica ainda mais evidente o *boom* do comércio entre os dois países. Com isso, o tímido superávit comercial brasileiro registrado na gestão do tucano é muito menor que a cifra de mais de 1 bilhão de dólares de superávit entre 2005 e 2007, de acordo com dados do Comex Stat (2025). Todavia, é importante ressaltar que tanto a economia brasileira como a sul-africana vivia uma boa fase o que, naturalmente, ajudou a expandir as trocas econômicas entre si.

Tabela 2: Comércio bilateral do Brasil com a África do Sul entre 1999 e 2002¹⁹

Item / ano	1999	2000	2001	2002
Exportações	236	301	423	477
Importações	172	229	285	181
Saldo	+64	+72	+138	+296

Fonte: elaboração própria com base em dados colhidos no Comex Stat (2025)

Tabela 3: Comércio bilateral do Brasil com a África do Sul entre 2003 e 2010²⁰

Item / ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Exportações	732	1.033	1.371	1,461	1.757	1.752	1.259	1.309
Importações	202	267	340	434	521	774	433	753
Saldo	+530	+766	+1.031	+1.027	+1.236	+978	+826	+556

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos no Comex Stat (2025)

¹⁹ Valores aproximados em milhões de dólares.

²⁰ Valores aproximados em milhões de dólares.

6. A dimensão multilateral

6.1. O Fórum IBAS²¹

6.1.1. Antecedentes e a formação do grupo

A ideia de algo semelhante ao IBAS remonta uma proposta do CNA para que o país tomasse partido na criação de um grupo semelhante ao G-8²², embora tal iniciativa tivesse criado contorno apenas a partir do mandato de Mbeki com a consolidação da democracia na África do Sul (Almeida Filho, 2009). Dessa forma, o presidente africano convidou, no primeiro semestre de 2001, um grupo de países para que se constituíssem como interlocutores do G-8, iniciativa essa que teve que ser postergada após os atentados de 11 de setembro de 2001 (Almeida Filho, 2009).

Nesse sentido, a postergação deu tempo para que Pretória desenhasse melhor sua iniciativa, na medida em que havia resistências com a proposta anterior relacionadas com a possibilidade ou não de adesão de países democráticos e com existência de uma possível recusa por parte dos países do G8 em aceitarem um bloco como seu interlocutor (Almeida Filho, 2009). Ademais, os sul-africanos queriam evitar eventuais competidores do próprio continente e disputas contra eventuais membros, motivo pelo qual acabaram por priorizar a Índia²³ em detrimento da China (Almeida Filho, 2009).

Dentro desse cenário, segundo Almeida Filho (2009), o retorno das articulações políticas para a formação de um grupo só se deu após a posse do Presidente Lula, em 2003, quando da realização da reunião do G8 em Evian (França) no mesmo ano e da qual participaram como convidados África do Sul, Brasil e Índia. Com isso, de acordo com o autor, dias depois desse encontro os chanceleres dos três países se encontraram em Brasília e emitiram conjuntamente a Declaração de Brasília, carta constitutiva do IBAS.

O documento identifica como razões para a aproximação entre os três países a existência de Estados democráticos, a presença no mundo em desenvolvimento e a força de atuação em escala mundial (Almeida Filho, 2009). Em adição, os países possuem outras semelhanças como a liderança regional, condição como potências médias e mercados emergentes, presença da indústria, comportamento similar nas organizações multilaterais e anseio por uma mudança da governança global e do CSNU, além de compartilharem problemas comuns como a existência de uma considerável desigualdade social (Almeida Filho, 2009).

²¹ Também conhecido como G-3 ou IBSA (sigla em inglês) (Almeida Filho, 2009).

²² O G-8 tem como embrião o G-7, criado em 1975, constituído pelas maiores economias desenvolvidas (EUA, França, Alemanha, Reino Unido, Japão, Itália e Canadá), com a Rússia tendo sido adicionada no final dos anos noventa (Cozendey, 2013).

²³ A Índia apoiou o CNA em sua luta contra o regime do *apartheid*, além de ter fortes laços com o país africano (Almeida Filho, 2009).

Sobre as temáticas abordados no documento, é do interesse do grupo questões como: segurança e paz no âmbito internacional; reforma da ONU e do CSNU; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; oscilação dos preços das matérias-primas; caráter volátil dos fluxos financeiros internacionais; protecionismo no comércio; novas temáticas na área da segurança (terrorismo, crimes transnacionais, etc); saúde global (epidemia de HIV/AIDS); combate à discriminação racial e promoção da igualdade de gênero; cooperação em áreas em que ao menos um membro tenha experiência; cooperação no setor de tecnologia da informação e comunicação; entre outros (Almeida Filho, 2009). Vale ressaltar que o grupo é aberto para a adição de novas temáticas a serem analisadas, além de inexistir um prazo temporal para a parceria trilateral (Almeida Filho, 2009).

Ainda dentro desse contexto, é possível observar que a variedade de assuntos abordados dentro do grupo sugere que as pautas temáticas transcendem o nível da chancelaria e levam em conta as políticas públicas adotadas pelos países, de modo que a sociedade civil e o setor privado participem da articulação trilateral juntamente com o poder público (Almeida Filho, 2009). Outro ponto importante, de acordo com o autor, diz respeito aos tipos de relacionamento dentro do grupo, divididos em intragrupal e externos ao grupo. Dessa forma, enquanto o primeiro diz respeito à articulação trilateral de temas caros aos membros do grupo dentro do mesmo, constituindo-se uma típica relação bilateral e focando em questões como o estabelecimento de projetos de cooperação entre seus membros, o segundo se encontra relacionado com o relacionamento do IBAS com países fora do grupo e organizações multilaterais (Almeida Filho, 2009).

6.1.2. Natureza, estrutura, mecanismos e agenda do IBAS

Com relação a natureza do IBAS, este se configura como uma coalizão Sul-Sul do tipo exógena-defensiva²⁴ e de tamanho pequeno, característica esta que, segundo Olson (1965), implica em uma maior eficácia de participação dos benefícios e incremento na disposição dos membros de seguirem apoiando a iniciativa (apud Oliveira; Onuki; Oliveira, 2009). Ademais, o grupo é uma coalizão abrangente, ao tocar em vários assuntos, de modo que, por se caracterizar como uma forma de CSS abrangente, é cimentado por motivações de duas ordens: uma de ordem normativa, que toca na vontade de alterar o sistema e a ordem internacional rumo à uma maior democratização, e a outra de ordem substantiva, relacionada aos interesses defensivos (Oliveira; Onuki; Oliveira, 2009).

²⁴ As coalizões, Sul-Sul ou não, podem ser caracterizadas como: endógenas, quando motivadas por razões intra-alianças, ou exógenas, quando influenciadas por algo externo à aliança (Oliveira; Onuki; Oliveira, 2009). Ademais, podem ser classificadas como: de caráter defensivo, quando visam conter determinada pauta, ou ofensivo, quando visam determinar determinada agenda internacional (Oliveira; Onuki; Oliveira, 2009).

No tocante a estrutura do IBAS, de acordo com Faria, Nogueira e Lopes (2012), o IBAS apresenta três mecanismos de encontro, sendo eles: Cúpulas Presidenciais, a nível de Chefes de Estado, de mais alta hierarquia e que ocorreram em 2006, 2007, 2008 e 2010 (durante a gestão de Lula); as Comissões Mistas Trilaterais, a nível ministerial, que foram organizadas anualmente entre 2004 e 2009; e os chamados Pontos Focais, preenchidos por oficiais que têm como função coordenar os Grupos de Trabalho (GTs) e promover a coordenação política entre os Chanceleres e os Chefes de Estado e gerenciar as atividades no âmbito do Fundo IBAS.

A cooperação dentro do grupo se dá em três grandes áreas: cooperação ante a questões políticas mundiais e regionais, como a reforma da governança global e das instituições de Bretton Woods, terrorismo e mudança climática; cooperação trilateral em diferentes áreas e projetos para a solução de problemas comuns, por meio dos 16 grupos de trabalho e Fóruns de Pessoas para Pessoas e, por último, pela ajuda a países em desenvolvimento por meio do Fundo IBAS (IBSA, 2025). Todavia, segundo o MRE (2010), existe ainda uma área de cooperação setorial que visa inserir a sociedade civil dos membros e ampliar o contato cultural, por meio de seminários, fóruns e eventos culturais, e no qual foram implementados sete Foros da Sociedade Civil, a saber: Acadêmico; de Editores; Empresarial; de Mulheres; de Pequenas e Médias empresas; de Governança Local, de Parlamentares e Cortes Constitucionais (apud Jardim, 2014).

Quanto aos grupos de Trabalho (GTs), constituídos na 1ª Comissão Mista Trilateral (2004), estes são a espinha dorsal da cooperação dentro do fórum e abrangem as seguintes áreas do Plano de Ação: 1) agricultura; 2) cultura; 3) defesa; 4) educação; 5) energia; 6) meio ambiente e mudanças climáticas; 7) saúde; 8) assentamentos humanos; 9) sociedade da informação; 10) administração pública; 11) administração tributária; 12) Ciência e Tecnologia; 13) desenvolvimento social; 14) comércio e investimentos; 15) transportes e 16) turismo (Visentini, 2010).

Com relação ao Fundo IBAS, destaca-se a criação do Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, implementado após a 1ª Comissão Mista Trilateral (2004), e que foi antecedida pela “Iniciativa sobre a Erradicação da Fome e da Pobreza” conduzida pelo Brasil na 58ª AGONU (Visentini, 2010). De acordo com o autor, tal iniciativa contou com a contribuição anual de US\$ 1 milhão de dólares, a partir de 2005, além de ser aberto para a doação de terceiros e beneficiar países fora do agrupamento. Com isso, dentre os países beneficiados pela iniciativa estão: Guiné-Bissau, cujo orçamento era de 500 mil dólares e se concentrava no desenvolvimento de áreas da agricultura e pecuária, e o Haiti, na área da coleta de lixo e Timor Leste, para combater o HIV/AIDS (Visentini, 2010).

O Fundo ainda seguia as diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)²⁵ e focava em problemas básicos enfrentados, principalmente, por países subdesenvolvidos, indo ao encontro da agenda positiva e ativa do presidente Lula e da tentativa da África do Sul de buscar representação mundial (Visentini, 2010). Como resultado, o projeto foi reconhecido, em 2006, pela ONU com o prêmio Parceria Sul-Sul para Alianças Sul-Sul pelos projetos em Guiné-Bissau e no Haiti (Pereira, 2010). Nesse sentido, a iniciativa inovadora do Fundo IBAS serviu como um ponto de sedimentação do grupo e como uma mostra de que as articulações políticas entre Índia, Brasil e África do Sul não ficam apenas no nível retórico (Visentini, 2010).

Ainda nessa conjuntura, o Fundo reforça o combate à pobreza e à fome, a paz e o desenvolvimento, pautas caras aos membros do grupo, elevando o Fórum ao nível de proponente das mudanças, e não como um mero expectador (Visentini, 2010). Desse modo, para Visentini (2010), a iniciativa ampara as credenciais brasileiras em assuntos pertinentes e corrobora para o discurso de *soft power*²⁶ do país. Ademais, de acordo com o autor, o Fundo vai encontro com o relançamento da política africana sobre o mandato de Lula, além de elevar o *status* da África do Sul dentro de sua área de influência, e de reforço no âmbito da CPLP²⁷ ao atender países como Guiné-Bissau.

O IBAS também se posiciona sobre eventos geopolíticos e domésticos globais como a situação da Palestina, tendo se articulado para realizar doações na região destruída por conflitos, como pôde se notar nas seguintes situações: o grupo ofereceu serviços de reconstrução junto a Autoridade Palestina na 2ª Comissão Mista Trilateral (2005) e no comprometimento para a doação de mais de um milhão de dólares no âmbito da realização da *Paris Donor's Conference for the Palestinian State* em 2007 (Visentini, 2010).

6.1.3. Desenvolvimento do IBAS: as articulações e os encontros

Formado o grupo, ocorreram trabalhos para a adequação das chancelarias dos três países para que o agrupamento entrasse na pauta de prioridades de todos os ministérios (Almeida Filho, 2009). Desse modo, segundo o autor, o principal meio para que houvesse tal adequação foi a implementação de “pontos focais” entre as chancelarias dos membros do IBAS para, com

²⁵ Segundo Galvão (2022), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram definidos na Cúpula do Milênio (2000) e se pautam em 8 grandes eixos e 21 metas nos mais diversos temas como: redução da pobreza e da fome; combate ao HIV/AIDS; diminuição da perda de biodiversidade; entre outros.

²⁶ O *soft power* (poder brando) é a capacidade de um ator, como o Estado, influenciar indiretamente nas decisões e/ou comportamento de outros atores por meio da cultura, influência política e política externa (Nye, 2004).

²⁷ A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em 1996 pelos seguintes países: Angola; Brasil; Cabo Verde; Guiné-Bissau; Moçambique; Portugal e São Tomé e Príncipe (Barreto, 2012). O grupo tem como objetivos: concertação política; cooperação para o desenvolvimento; promoção e defesa do português como idioma (Barreto, 2012).

isso, tocar as atividades rotineiras de operacionalização do fórum. Com isso, de acordo Almeida Filho (2009), houve um estímulo para a realização de reuniões trilaterais em nível ministerial, tanto de maneira intragrupal como em eventos externos ao grupo, para que as atividades do agrupamento entrassem, em definitivo, na pauta das prioridades dos três países. Nesse cenário, a realização da 5ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em Cancún, e o encontro de Cúpula dos Países do IBAS em paralelo à 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas, ambas em 2003, serviram para demonstrar a capacidade de articulação do fórum e impulsioná-lo (Almeida Filho, 2009).

Com relação ao encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún (México), não houve a participação do IBAS como uma entidade, embora o andamento das reuniões tenha demonstrado a capacidade de articulação dos membros do grupo na defesa de temas caros para seus governos (Almeida Filho, 2009). Nesse sentido, a postura conservadora da União Europeia (UE) e dos Estados Unidos (EUA) em áreas de interesse prioritário para os países em desenvolvimento, como a liberalização comercial dos produtos agrícolas, frustrou as expectativas dos mesmos (Almeida Filho, 2009). Todavia, seguindo-se o espírito da prévia Rodada de Doha²⁸, os países em desenvolvimento não referendaram o que havia sido previamente acordado entre Washington e Bruxelas (Almeida Filho, 2009). Dessa forma, o centro da resistência se articulou em torno do G-20, grupo do qual todos os membros do IBAS faziam parte, que serviu como um marco para demonstrar a capacidade de articulação dos países do Sul na defesa de seus interesses, além de ter injetado ânimo dentro do G-3²⁹ (Almeida Filho, 2009).

Após o encontro da OMC em Cancún, ocorreu a 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, quando houve o encontro dos líderes do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, da África do Sul, Thabo Mbeki, e da Índia, Bihari Vajpayee, no âmbito do IBAS, seguindo a recomendação da Declaração de Brasília (Almeida Filho, 2009). No mesmo compromisso, segundo o autor, os chanceleres dos três países se encontraram e emitiram o Comunicado de Nova Iorque, que reforçava os pontos da carta constitutiva do G-3 além de ter ressaltado a participação do grupo na reunião de Cancún, a defesa do desenvolvimento e o cumprimento das metas acordadas na Cúpula do Milênio e em outras conferências da ONU. Além disso, os países do Fórum reafirmaram sua disposição na luta contra a fome e na implementação de projetos para facilitar o acesso à educação, saúde e saneamento básico (Almeida Filho, 2009).

²⁸ De acordo com Mesquita (2013), a Rodada de Doha ocorreu no ano de 2001 em torno das negociações comerciais multilaterais dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC).

²⁹ Segundo Almeida Filho (2009), há autores que entendem que na verdade foi o IBAS que deu ânimo ao G-20 e não o contrário como anteriormente exposto.

Ainda nessa conjuntura, se definiu que a cooperação se faria com o auxílio de um fundo e por meio da detecção de projetos-piloto com base em boas práticas segundo o PNUD³⁰ (Almeida Filho, 2009). A Declaração de Nova Iorque definiu também a realização da 1ª Comissão Mista Ministerial Trilateral, a ser realizada em 2004 (Almeida Filho, 2009). Nesse sentido, de acordo com o autor, o encontro em Nova Iorque solidificou o IBAS como uma prioridade da política externa dos três países envolvidos, tendo ocorrido uma renovação dos ânimos entre os atores e se observado a aprovação do agrupamento no mais alto nível político. Com isso, para o mesmo, ocorreu a formação do Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, no âmbito do PNUD, intitulado “*IBSA Facility Fund to Alleviate Poverty and Hunger*”, fundo esse que era aberto à países fora do G-3 e que acabou auxiliar projetos no Guiné-Bissau e Haiti. Portanto, é possível concluir que a implementação de tal fundo foi uma mostra de solidariedade e de cooperação dos membros do IBAS, grupo constituído por países em desenvolvimento que, tradicionalmente, não se figuram como os maiores doadores no âmbito global (Almeida Filho, 2009).

Nesse cenário, após o sucesso do IBAS em sua articulação nas reuniões de Cancún e Washington, o grupo realizou, em março de 2004, a 1ª Primeira Comissão Mista Ministerial Trilateral em Nova Délhi (Índia), co-presidida pelos chanceleres dos três países (Almeida Filho, 2009). O encontro originou dois documentos: a Agenda de Cooperação e o Plano de Nova Délhi (Almeida Filho, 2009). O primeiro, que já havia sido esboçado em uma reunião meses antes em Brasília a nível ministerial, serviu como um guia para a cooperação trilateral, além de estipular várias atividades a serem desenvolvidas em áreas como: turismo; comércio e investimentos; saúde; defesa; energia; educação; infraestrutura; sociedade da informação; ciência e tecnologia e transporte (Almeida Filho, 2009). Já o segundo, conforme o autor, tinha como objetivo identificar possíveis projetos de cooperação entre os três países.

Ainda nessa reunião, houve a implementação de uma dimensão empresarial dentro do fórum, tendo Celso Amorim esboçado até mesmo a ideia de se constituir um órgão empresarial trilateral (Almeida Filho, 2009). Por último, no encontro, os líderes do G-3 ainda realizaram consultas em volta da chamada “Agenda de Cooperação”, documento que sublinhou a concordância dos três países em questões relacionadas com: o multilateralismo e reforma da governança global; temas relacionados à segurança e paz internacionais, como o próprio conflito israelo-palestino na época; terrorismo; globalização e o desenvolvimento sustentável e social (Almeida Filho, 2009).

Em setembro de 2004, após a realização da 1ª Comissão Mista do IBAS, ocorreu a 59ª Assembleia Geral das Nações Unidas na qual os membros do G-3 se debruçaram sobre

³⁰ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

temas da agenda internacional e decidiram intensificar a coordenação política entre si por meio de reuniões rotineiras de seus Representantes Permanentes das Nações Unidas em Nova York e pelo agendamento de duas reuniões anuais de preparação do planejamento político (Almeida Filho, 2009). Além disso, os chanceleres do IBAS avaliaram o desenvolvimento da cooperação setorial e a função das chancelarias no andamento das atividades do grupo (Almeida Filho, 2009).

Já em uma reunião realizada em Nova Delhi, nos dias 29 e 30 de novembro de 2004, os líderes do G-3 analisaram o andamento do Plano de Ação de Nova Délhi e retomaram as conservas para tratar de temas a nível empresarial, além de fomentar a inclusão de programas dos países de apoio às micro, pequenas e médias empresas (Almeida Filho, 2009). Ademais, segundo o autor, o agrupamento ressaltou a importância da participação da sociedade civil, desejo esse atendido pela realização, em 2005, de um seminário sobre desenvolvimento econômico e equidade social. Por fim, segundo Almeida Filho (2009), se iniciaram os preparativos para a realização da 2ª Comissão Mista Trilateral, a ser realizada no ano seguinte, quando haveria o encontro dos pontos focais e análise do desempenho das atividades do grupo, prática costumeira e que antecede a realização do encontro de cúpula do grupo.

Posteriormente, entre os dias 7 e 11 de março de 2005, ocorreu a 2ª Comissão Mista Trilateral do IBAS na Cidade do Cabo (África do Sul), presidida pelos chanceleres dos três países e na qual o foco do grupo esteve concentrado em três segmentos (Almeida Filho, 2009). O primeiro dizia respeito à consulta política a nível ministerial sobre questões da temática global e regional como: reforma da arquitetura financeira internacional; reforma institucional da ONU; NEPAD; Nova Parceria Estratégica da Ásia-África; integração da América do Sul; desenvolvimento sustentável; mudança climática; acompanhamento das Metas do Milênio; terrorismo; situação na região do Oriente Médio; entre outros (Almeida Filho, 2009).

No que tange o segundo segmento, este dizia respeito à identificação de áreas com potencial para a cooperação conjunta, como por exemplo: comércio; ciência e tecnologia; educação; turismo; transporte; defesa; cultura; agricultura e sociedade da informação (Almeida Filho, 2009). Ademais, de acordo com o autor, incluía também o já citado seminário sobre desenvolvimento econômico e equidade social, além da revisão das atividades patrocinadas pelo Fundo IBAS.

Já o último segmento estava reservado para as tratativas de intensificar o diálogo empresarial entre os setores privados do grupo, correspondendo à uma antiga vontade do grupo, no qual houve a implementação do Conselho Empresarial do IBAS, instituído pelo documento *“Agreement to Establish and India, Brazil, South Africa (IBSA) Business Council”* assinado por entidades empresariais dos três países (Almeida Filho, 2009). Finalmente, na reunião ainda

houve a divulgação de um relatório das atividades desenvolvidas no âmbito dos vários grupos de trabalho setoriais dentro do fórum e a ambição de realizar mais dezenas de iniciativas nas mais diversas áreas (Almeida Filho, 2009).

Na 3ª Comissão Mista Trilateral do IBAS, ocorrida no dia 30 de março de 2006 e realizada no Rio de Janeiro, e segundo o Comunicado Ministerial (2006), os temas tratados foram: o acompanhamento das ODM, na qual reafirmaram o seu compromisso; a reforma urgente da ONU e de seus órgãos, particularmente no que tange a adição de novos membros permanentes e temporários no CSNU; ênfase na cooperação Sul-Sul; destaque ao NEPAD e as iniciativas de integração latino-americanas; terrorismo; desproliferação nuclear, com a explícita defesa da utilização da energia atômica para fins pacíficos e repúdio a utilização de armas químicas; comércio internacional, com a defesa do avanço da pauta agrícola na liberalização comercial; desenvolvimento sustentável e mudança climática. O documento ainda celebra a realização de eleições na Palestina, em 2006, e a defesa da solução de dois Estados. Por fim, o texto avalia o bom desempenho do Fundo do IBAS no combate à fome e à pobreza e do Fórum de Comércio e Investimentos, além de relatar o andamento das atividades de cooperação em diversos setores.

Ainda em 2006, mais especificamente no dia 13 de setembro, ocorreu a 1ª Cúpula do IBAS em Brasília, a nível de Chefes de Estado, e da qual a Declaração Conjunta (2006) trata dos seguintes assuntos: coordenação política a nível multilateral, especialmente dentro da ONU e da OMC; reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, com o apoio a adição de novos membros da Ásia, África e América em assentos permanentes e temporários; condenação ao terrorismo em suas mais variadas formas; Objetivos do Milênio, especialmente no combate à fome e à pobreza; direitos humanos, no âmbito do Conselho dos Direitos Humanos da ONU³¹; desenvolvimento sustentável, com a defesa do cumprimento do Protocolo de Kyoto³²; desarmamento e não-proliferação nuclear; uso pacífico da energia nuclear, incluso o respeito às medidas de salvaguarda da AIEA³³; comércio; agricultura; energia; transportes; desenvolvimento social; propriedade intelectual, no âmbito do TRIPS³⁴; reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI), com a defesa de maiores quotas para os países em desenvolvimento; críticas contra a paralisação das negociações da Rodada de Doha e a defesa

³¹ Segundo Garbin (2021), o Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) é um órgão composto por representantes governamentais e que tem como função definir parâmetros universais e fiscalizar e comportamento dos Estados no que diz respeito ao cumprimento das normas internacionais sobre direitos humanos.

³² Segundo Souza (2024), o Protocolo de Kyoto é um acordo internacional assinado em 1997, no seio da realização da COP 3, e que estipulava metas para a redução dos gases do efeito estufa.

³³ Fundada em 1957, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) é uma organização autônoma dentro da ONU e seu objetivo é contribuir para a utilização da energia atômica para fins pacíficos (Seitenfus, 2016).

³⁴ O Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) versa sobre o estabelecimento de proteções da propriedade intelectual no âmbito da OMC (Mesquita, 2013).

do SGPC³⁵. Ademais, o documento ressalta a preocupação com a situação libanesa e com a violência em territórios palestinos ocupados por Israel. Por fim, o texto ainda discorre sobre a cooperação trilateral dentro do G-3 e à cooperação Sul-Sul.

No ano seguinte houve, por sua vez, a 4ª Comissão Trilateral do IBAS na cidade de Nova Délhi, reunião da qual o Comunicado Ministerial (2007) retomava diversos pontos dos encontros ocorridos no ano anterior (reforma da ONU, Objetivos do Milênio, propriedade intelectual, entre outros). Nesse sentido, cabe destacar o que o documento traz nas áreas de: comércio internacional, com destaque para a proposta da Área de Livre Comércio Trilateral Mercosul³⁶-Índia-SACU; mudança climática, com a defesa da necessidade urgente de se mudar os padrões de consumo e de incentivar o mercado de carbono em meio as projeções do IPCC³⁷; biodiversidade, com ênfase nas decisões tomadas reunião em torno da COP-8³⁸ ocorrido no ano anterior em Curitiba; gestão de desastres; UNASUL³⁹; cultura; questões sociais; administração pública; agricultura; reafirmação do direito da Palestina como um Estado independente; questão nuclear iraniana e reiteração do uso pacífico da energia nuclear; apoio à pacificação e reconstrução do Iraque e do Afeganistão; preocupação com a situação humanitária no Sudão e com a tensão política no Líbano. Por fim, o comunicado ainda trata de novas áreas de cooperação dentro do G-3, como na questão climática, meio ambiente e desenvolvimento humano, além de preparar o terreno para a realização da Segunda Cúpula do grupo no mesmo ano.

Dentro dessa perspectiva, a 2ª Cúpula do IBAS ocorreu em 17 de outubro de 2007, na cidade de Pretória, e resultou no Comunicado de Tswana (2007) que reafirma vários posicionamentos nas mais diversas áreas da declaração ministerial do mesmo ano, haja vista que esta reunião se deu somente após três meses do encontro entre os ministros. Desse modo, no ano de 2008 ocorreram dois encontros: o primeiro foi no âmbito da 5ª Comissão Ministerial Trilateral do IBAS na África do Sul no dia 11 de maio; enquanto o segundo foi a realização da 3ª Cúpula do IBAS em Nova Delhi no dia 15 de outubro do mesmo ano.

³⁵ Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC).

³⁶ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) nasceu a partir da assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai e visa a construção de um Mercado Comum entre os países do bloco (Seitenfus, 2016).

³⁷ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) foi um estudo encomendado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no início da década de 90, para avaliar e difundir conhecimentos sobre as mudanças no clima (Ribeiro, 2023).

³⁸ A Conferência das Partes (COP) nasceu a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, durante a realização da Rio-92, e passou a reunir países do mundo inteiro anualmente a partir de 1995 (Souza, 2024).

³⁹ A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) remonta a Comunidade Sul-Americana de Nações e visa promover a integração regional na região (Barreto, 2012).

Nessa conjuntura, tanto o Comunicado Ministerial de Somerset West (2008) como a Declaração de Nova Délhi (2008), contemplam os seguintes temas e posicionamentos: reforma dos mecanismos de governança global, particularmente o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e as instituições de Bretton Woods; cumprimento aos ODM; comércio internacional, principalmente no que tange a liberalização comercial agrícola; direitos de propriedade intelectual; mudança climática e desenvolvimento sustentável; biodiversidade; direitos humanos; cultura; energia; gênero; desarmamento e não proliferação; uso pacífico da energia nuclear; crise econômica financeira⁴⁰, e suas preocupantes consequências para o desenvolvimento econômico global; segurança alimentar; entre outros. Em adição, o texto ainda cita que os membros do agrupamento acompanham a situação de países e regiões como o Sudão, Afeganistão, Saara Ocidental, Iraque, Líbano e Zimbábwe. Por fim, os comunicados atualizam o andamento da cooperação setorial do IBAS e o seu fundo para o combate à fome e à pobreza, além de fazerem referência ao Fórum Empresarial e Fórum das Mulheres dentro do grupo.

Em seguida, no dia 1 de setembro de 2009, ocorreu a 5ª Comissão Ministerial Trilateral do IBAS, cujo Comunicado Ministerial (2009) trata dos seguintes assuntos: reforma da ONU e de seus órgãos; reflexos da crise financeira internacional, na qual o grupo expõe preocupação do impacto dos mesmos no cumprimento da meta dos ODM; comércio internacional, com destaque para a celebração da assinatura do Acordo de Comércio Preferencial entre SACU e MERCOSUL; meio ambiente, destacando-se a importância da conclusão das metas climáticas até a realização da Rio+20⁴¹ segurança alimentar, com críticas ao protecionismo agrícola dos países desenvolvidos; assistência humanitária; entre outros. O documento ainda expõe a preocupação do fórum com a situação de Honduras e Afeganistão, além de reafirmar o comprometimento com a criação do Estado da Palestina no Oriente Médio e saldar avanços no Zimbábwe e Guiné-Bissau. Por último, o texto aborda o bom desempenho de alguns grupos de trabalho do G-3 (agricultura, transporte, meio ambiente, educação, defesa, etc), além de atualizar o andamento de projetos de cooperação no âmbito do Fundo IBAS.

Posteriormente, no dia 15 de abril de 2010, se deu o último encontro do IBAS, dentro da presidência de Lula, em meio a realização da 4ª Cúpula do IBAS em Brasília, da qual a Declaração de Brasília (2010) reforça: a governança global e sua urgente necessidade de reforma para torná-la mais representativa e democrática; a importância da dimensão social da globalização e suas consequências; ênfase no empoderamento feminino e na participação da mulher na dimensão econômica e social; prioridade das tratativas na questão dos direitos

⁴⁰ Em 2008, ocorreu uma grave crise econômica nos EUA, simbolizada pela falência do Lehman Brothers, crise essa que, de acordo com Stuenkel (2017), forneceu terreno para que países em desenvolvimento pensassem na reforma do sistema financeiro e econômico internacional.

⁴¹ A Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como Rio-02, ECO-92 ou Cúpula da Terra, viria a ocorrer no Rio de Janeiro em 2012 (Lago, 2013).

humanos; direitos de propriedade intelectual que levem em consideração a lacuna tecnológica; governança da *internet* inclusiva; compromisso ambiental no âmbito da realização da COP-16; desenvolvimento sustentável e importância da Rio+20; entre outros. O comunicado ainda trata de questões na área do comércio, cooperação Sul-Sul, terrorismo, desarmamento e não-proliferação nuclear, operações de paz, desenvolvimento do fundo IBAS, compromisso para o lançamento de satélites do G-3, importância da MINUSTAH no Haiti, discussões em torno do programa nuclear iraniano, além de celebrar avanços e expressar preocupação em dados países. Finalmente, o grupo produziu um documento exclusivo para tratar do Oriente Médio, intitulado “A Situação no Oriente Médio” (2010), após um encontro com o Chanceler palestino Riadi Malki, ocasião em que o grupo reiterou a defesa da solução de dois Estados e a defesa da paz e estabilização da região.

6.2. Campos temáticos de interação e o significado do multilateralismo para o Brasil e para a África do Sul

6.2.1. Campos temáticos de interação

Dentro desse contexto, a busca pela democratização da ONU é uma das metas da África do Sul e, principalmente, do Brasil, e tais países se utilizam de discursos em fóruns, como o IBAS, e encontros em grandes organizações internacionais, como a própria Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), para defender essa pauta (Visentini, 2010). Desse modo, para o autor, e como ressaltado em diversos documentos nos encontros do IBAS, a democratização da ONU contempla o fortalecimento do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) e a revitalização da AGNU, além da reforma no CSNU. Dessa forma, a última pauta foi contemplada pelo então secretário-geral das Nações Unidas em 2005, Kofi Annan, que propôs dois modelos de reforma, no qual um contemplava assentos permanentes e o outro assento não-permanentes⁴² e que pode ser visto como um gesto em resposta às demandas pela reforma do sistema, embora ainda não implementadas (Visentini, 2010).

Ainda nessa conjuntura, o Brasil utiliza o argumento de possuir credenciais pacíficas, além de ter sido o segundo país que mais participou como membro não permanente do CSNU⁴³ para ser um candidato a um assento permanente em uma eventual reforma CSNU e, com isso, obter maior representatividade e voz no sistema internacional (Visentini, 2010). Com isso, para Visentini (2010), o Brasil buscou no G-4⁴⁴ angariar apoio para sua meta de mudança da

⁴² De acordo com Visentini (2010), enquanto o modelo A criaria seis assentos permanentes (dois para a África, dois para a Ásia, um para a Europa e um para a América Latina) e três não-permanentes, o modelo B criaria oito assentos não-permanentes com direito a reeleição.

⁴³ Apenas o Japão teve mais mandatos não-permanentes do que o Brasil no CSNU, de modo que, enquanto o primeiro teve dez mandatos, o segundo teve nove (Visentini, 2010).

⁴⁴ O G-4 é uma aliança criada em 2004 e é integrado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, e tem como objetivo promover a reforma do CSNU (Visentini, 2010).

governança global. Todavia, segundo o autor, embora tendo angariado apoio de membros da CPLP, da África do Sul e de muitos outros Estados, o país ainda sofre com a resistência de países como a Argentina e o México, que também buscam um assento, seja permanente ou não, no CSNU. Por sua vez, a África do Sul é mais cautelosa com o assunto por conta das diretrizes internas da UA, o que não quer dizer que Pretória não tenha disposição e vontade para perseguir essa meta, haja vista as próprias declarações dos encontros do IBAS. Ademais, o país africano é um bom candidato para uma vaga no continente, tendo em vista seu peso diplomático e grande inserção internacional, e participou de maneira inédita e não-permanente no CSNU em 2007 (Visentini, 2010).

Com relação ao campo econômico e comercial, vale ressaltar que o Brasil e a África do Sul são membros do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)⁴⁵ desde 1947, ano de sua fundação, e que a participação dos países em desenvolvimento se incrementou muito nas rodadas da OMC Dillon⁴⁶ e Kennedy⁴⁷ a partir dos anos 60 (Pereira, 2010). Todavia, a partir dos anos noventa, o grupo de países do Sul passou a ser ver refém da globalização, tendência essa revertida com a revitalização da CSS na virada do século como se pôde verificar com a união do Brasil, África do Sul e outros países na tentativa bem-sucedida de quebrar as patentes para medicamentos contra o HIV/AIDS, doença que afetava muitos brasileiros e sul-africanos (Pereira, 2010). Ademais, como visto na 5ª Conferência Ministerial da OMC em Cancún, no ano de 2005, a maior articulação dos países emergentes permitiu a criação do IBAS com a intenção, no campo comercial e econômico, de defender os interesses desses países na liberalização comercial de itens que compõem grande parte da pauta de exportação dos mesmos, como o setor agrícola (Pereira, 2010).

Nessa perspectiva, segundo Pereira (2010), é importante ressaltar que a aparente coesão do IBAS perante as negociações da Rodada de Doha não era completa, haja vista a existência de diferentes graus de liberalização dentro do G3. Desse modo, enquanto a Índia possuía maior protecionismo agrícola, o Brasil e, principalmente, a África do Sul eram menos adeptos ao protecionismo, simbolizando um ponto de interesse comum entre ambos (Oliveira; Onuki; Oliveira, 2009). Com isso, a defesa da liberalização agrícola dentro do IBAS contemplava salvaguardas, derivadas de algum grau de concessão de Pretória e Brasília aos indianos, o que mostra os custos de uma aliança multilateral (Oliveira; Onuki; 2010).

⁴⁵ O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) é um acordo provisório negociado em 1947 e se tornou o principal palco das discussões do comércio internacional até a criação da OMC, instituída em 1995 (Mesquita, 2015).

⁴⁶ A Rodada Dillon foi a 5ª rodada de negociações do GATT e operou entre 1959 e 1962 em Genebra (Mesquita, 2015).

⁴⁷ A Rodada Kennedy (1964-1967) sucedeu a Rodada Dillon e se destacou com o sucesso nas negociações em torno da redução de cerca de 50% das tarifas em vários produtos do setor industrial, além de ter estipulado o Código Antidumping (Mesquita, 2015).

Ainda dentro desse cenário, a criação do G-20 se mostrou essencial para a maior união dos países em desenvolvimento em uma tentativa de promover uma coordenação e uso da CSS para equilibrar as forças contra os países desenvolvidos, de modo que tal grupo representa muito bem a estratégia adotada por vários países, inclusive Brasil e África do Sul, para conquistar espaço no sistema internacional (Visentini, 2010). Dessa forma, é possível observar como tal *modus operandi* foi perseguido no âmbito do IBAS em suas várias declarações que defendem um sistema multilateral de comércio mais justo, igualitário e transparente (Visentini, 2010). Em adição a isso, o grupo ainda pede a revisão das cotas do FMI, organização da qual todos os seus membros fazem parte, com objetivo de obterem mais peso dentro da mesma.

No que tange a temática ambiental, como se pôde observar nas declarações do IBAS, Brasil e África do Sul se posicionaram favoravelmente com o cumprimento das Metas do Milênio e se engajaram na temática ambiental e climática como um todo, além de apoiarem as ações no âmbito da PNUD. Nesse sentido, não há demonstração maior da importância que Brasília e Pretória conferem a questão climática e ambiental do que o fato de a cidade do Rio de Janeiro ter sediado a Conferência da ONU de Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, e, posteriormente, Joanesburgo ter sido o palco da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002⁴⁸ (Westhuizen, 2012). Ademais, os governos brasileiro e sul-africano se engajaram nas discussões em torno das COPs e das reuniões frequentes da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), além de terem lutado pelo direito dos países terem patentes sobre recursos biológicos. Além disso, Pretória e Brasília passaram a participar do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) a partir da COP 15, realizada em Copenhague em 2009, agrupamento esse que mostra o engajamento do Brasil e da África do Sul, conjuntamente com grandes potências como China e Índia, nas negociações em torno da mudança climática (Lago, 2012).

Com relação a área de segurança e defesa, Brasília e Pretória cooperaram, juntamente com a Índia, no âmbito do IBSAMAR, no qual foram realizados exercícios militares marítimos conjuntos em 2008 e 2010 no litoral sul-africano (Mattos; Leães, 2015). Além disso, os países defendem o direito internacional, a solução pacífica de controvérsias e o uso pacífico da energia nuclear (Le Pere, 2012), de modo que ambos os países já abandonaram programas para o desenvolvimento de armas nucleares e aderiram ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) nos anos de 1991, no caso dos sul-africanos, e 1998, no caso do Brasil.

Brasília e Pretória ainda atuam dentro do G77, grupo criado em 1964 e que tem como objetivo defender os interesses dos países em desenvolvimento, e despontam de um imenso

⁴⁸ Cabe ressaltar que das quatro grandes conferências da ONU sobre a temática ambiental, duas foram realizadas no Brasil (Rio-92 e Rio+20) e uma na África do Sul (Johannesburgo [2002]) (Lago, 2013).

poder político de maneira conjunta com outros 128 países (Lago, 2013). Tal poder político deriva do fato de o grupo concentrar mais de 130 países e 80% da população global, além disso, o grupo realiza reuniões frequentes entre seus membros para desenhar as articulações do bloco em desenvolvimento frente aos mais variados temas mundiais (Lago, 2013). Finalmente, os dois países ainda passaram a integrar o G-5 a partir de 2005, grupo composto por África do Sul, Brasil, China, Índia e México e que visa a abertura de um canal de comunicação direto com o G-8 (Visentini, 2010). Desse modo, segundo Gerson Moura (2008), o IBAS serviu como um catalisador para a obtenção de um maior diálogo de seus membros com o G-8. Com isso, vale lembrar que a proposta do IBAS tem como origem justamente a vontade sul-africana de ter um diálogo mais fácil com o G-8 (Visentini, 2010). Por último, como citado por Sennes (2006), a melhor disposição das maiores economias industrializadas do mundo de dialogarem com países emergentes evidencia o sucesso da articulação do bloco em desenvolvimento em busca de afetar o sistema e lhes garantir maior espaço e representatividade.

6.2.2. O significado do multilateralismo para o Brasil e para a África do Sul

Segundo Westhuizen (2012), as potências médias possuem um comportamento ativista e se debruçam sobre temas globais que extrapolam suas preocupações mais imediatas, além de geralmente não se envolverem em conflitos e, ao invés disso, buscarem reduzir os conflitos conjuntamente com outros Estados no plano multilateral. Ademais, de acordo com o autor, tais países não desafiam o *status quo* global e sim o buscam legitimar com certo grau de autonomia em relação às grandes potências, além disso, esses países, embora se beneficiem da economia neoliberal em algum grau, são vulneráveis a mudanças estruturais na ordem mundial justamente por não terem os meios, quando sozinhas, de defenderem seus interesses. Nesse sentido, o autor ainda utiliza o quadro referencial de Cox e Eduard Jordaan (2003) para distinguir as potências médias tradicionais das emergentes. Dentro dessa perspectiva, enquanto as primeiras tendem a ser democracias sociais estabilizadas, as segundas são caracterizadas por apresentarem um regime democrático muito mais recente, além disso, enquanto as primeiras possuem taxas de distribuição de renda e igualdade mais altas, as emergentes enfrentam graves problemas de desigualdade de renda. Ademais, dentre os pontos apresentados por Westhuizen (2012), um deles coloca as potências médias como mais propensas ao *appeasement* (apaziguamento) e a se acomodarem com o *status quo*, em contraste com as potências médias emergentes, que lideram um movimento reformista.

Nesse cenário, é possível demonstrar como o comportamento do Brasil e da África do Sul no âmbito multilateral se encaixa perfeitamente com a definição de Westhuizen sobre as potências médias emergentes. Desse modo, Brasília e Pretória abandonaram um passado

tortuoso de ditadura, repressão e exclusão rumo a um Estado democrático de direito em um novo mundo pós-guerra fria que apresentava diferenças sistêmicas consideráveis com o sistema bipolar anterior, de modo que é possível concluir que a mudança se originou tanto de dentro como de fora desses países (principalmente a África do Sul). Com isso, os governos brasileiro e sul-africano procuraram nas organizações internacionais e em parcerias multilaterais angariar apoio para alterarem o sistema mundial atual, de maneira reformista e não destrutiva, de modo a almejar combater problemas comuns e atingir desejos recíprocos, como demonstrado em um discurso do presidente Mbeki ao parlamento sul-africano no ano de 2000:

No centro de todos os engajamentos [...] encontramos o ponto crítico de nossos tempos, a saber, como a humanidade deve reagir ao irreversível processo de globalização ao mesmo tempo que lida com os desafios enfrentados pela maioria da humanidade. Estes compreendem a pobreza, o subdesenvolvimento, o aumento da disparidade entre o Norte e o Sul, o racismo e xenofobia, a discriminação de gênero, saúde, conflitos violentos e as ameaças ao meio ambiente [...] Este engajamento deve necessariamente tratar, entre outras coisas, da reforma da ONU, inclusive do Conselho de Segurança, uma revisão de órgãos como o FMI e o Banco Mundial, a definição da agenda e o modo de operação da OMC e uma avaliação do papel do G7. Tais processos devem centrar-se no objetivo de reverter a marginalização da África e do resto do Sul (Mbeki, 2000).

7. Conclusão

Por meio da análise das relações entre Brasil e África do Sul durante a gestão Lula (2003-2010), seja no plano bilateral como na esfera multilateral, é possível concluir que houve uma grande elevação qualitativa do relacionamento entre os dois países. Tendo compartilhado de um passado obscuro e autoritário, Pretória e Brasília emergiram do pós-guerra fria com um novo verniz democrático e um alto ativismo diplomático na esfera regional e mundial, de modo que a retomada bilateral entre ambos os governos foi um passo mais do natural diante das novas conjunturas doméstica e mundial. Além disso, os brasileiros e sul-africanos procuraram entre si, conjuntamente com outros *players* do Sul, angariar forças para balançar as estruturas do sistema internacional multilateral de modo a atualizá-lo, torná-lo mais representativo e democrático e, em última instância, mantê-lo operando diante dos novos desafios do século e do peso das superpotências.

Com isso, o trabalho foi construído em camadas, do mais geral ao mais específico, com o objetivo de situar o leitor diante da conjuntura histórica, doméstica, bilateral e multilateral de dois países com uma rica história e que têm contribuído tanto ao mundo nos últimos anos. Desse modo, o primeiro capítulo tratou da análise da política externa, como um campo dentro das RI, e de suas especificidades quando aplicada aos países emergentes, além disso, a CSS foi apresentada como uma grande ferramenta desse mesmo grupo de países frente aos desafios globais.

Já a segunda parte apresentou o histórico do relacionamento do Brasil com a África para, logo em seguida, apresentar a história das relações do país com a África do Sul. Tal divisão objetivava justamente demonstrar as especificidades de Pretória para o Itamaraty comparada ao restante do continente africano. Nesse sentido, foi possível observar que a medida que o Brasil se aproximou das antigas colônias da região ele se afastava do então regime racista sul-africano, opção essa calculada e deliberada pela diplomacia brasileira. Todavia, a partir do renascimento dos dois países, tal movimento pendular e antagônico não se tornou mais realidade, na medida em que a própria África se uniu e passou a compartilhar de vários desafios e desejos brasileiros.

Sobre o renascimento democrático sul-africano, trabalhado no terceiro capítulo, é analisado a transição de Frederick de Klerk, último governo do *apartheid*, para o governo de Nelson Mandela, o primeiro presidente negro e verdadeiramente democrático do país. Com isso, a diplomacia sul-africana também nasceu e passou a se pautar na cooperação, integração regional, defesa do direito internacional e da paz, apoio ao desenvolvimento e ao multilateralismo. Com relação ao Brasil, foi descrito especialmente o governo do presidente Lula, cujas bases diplomáticas se mostraram favoráveis à aproximação com Pretória, haja vista a renascença da política africana do país, o ativismo diplomático e o engajamento multilateral em vários temas e agendas.

Posteriormente, no capítulo seguinte, foi avaliado a relação bilateral do Brasil com a África do Sul no período Lula (2003-2010), de maneira que conseguimos observar os vários encontros entre chanceleres e chefes de Estado de Brasília para Pretória e vice-versa. Em adição, foi possível verificar a confluência ideológica em vários assuntos entre os dois presidentes sociais-democratas, Lula e Mbeki, nos mais diversos temas. A amizade prosseguiu com os dois últimos presidentes sul-africanos do período, Motlanthe e Zuma, o que demonstra que a amizade mútua não é algo circunstancial ou frágil. Ainda nesse capítulo, vimos o expressivo comércio bilateral, que se destaca tanto quantitativamente como qualitativamente.

Em seguida, na quarta parte, examinamos a dimensão multilateral do Brasil com a África do Sul, dimensão essa muito desenvolvida no âmbito do Fórum IBAS. Tal grupo foi uma das primeiras experiências do que viria a chamar de coalizões de geometria variável, agrupamentos com maior flexibilidade e que visam coordenar ações diante de temas e agendas específicas. Nesse sentido, O G-3 se reuniu várias vezes ao longo dos anos, seja a nível ministerial ou ao nível de chefe de Estados, para coordenar e discutir as mais diversas pautas, sejam elas no âmbito econômico, ambiental, na esfera do direito internacional e dos direitos humanos, questões geopolíticas globais e problemas enfrentados por esses países, como a pobreza e a desigualdade. Ainda foi observado que o agrupamento possui estruturas inovadoras, como o Fundo IBAS, que contribuem para a solução de questões comuns do Sul. Por fim, foram analisados mais especificamente, e de maneira horizontal, vários temas e agendas onde existe confluência de posições entre os brasileiros e o sul-africanos, inclusive a existências de outros grupos no qual ambos os países fazem parte, e o significado importante que Pretória e Brasília conferem ao multilateralismo.

Por fim, cabe externar que as relações entre o Brasil e a África do Sul continuaram a progredir e se dinamizar após o governo Lula, prova disso foi a entrada do país africano dentro dos BRICS⁴⁹ em 2011 e a crescente importância que ambos os países começaram a conferir ao G-20, que foi elevado à categoria de chefes de Estado a partir de 2008. Portanto, embora o caráter ideológico permeie, em algum grau, grande parte das relações de um país para com outro, esse não parece desestabilizar o relacionamento entre Pretória e Brasília, que continuou ainda vivo diante de trocas de governo. Portanto, as similaridades históricas, os problemas comuns e a vontade de alterar as regras do jogo uniram países separados pelo Atlântico em uma história que ainda está longe de ser finalizado.

⁴⁹ Os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é um grupo criado em 2009 e tem como objetivo promover a cooperação entre os países em desenvolvimento, além disso, o grupo remonta a uma expressão cunhada por Jim O'Neill que designou uma lista de países que passavam por uma rápida transformação econômica em 2001 (Stuenkel, 2017). Nesse sentido, vale destacar que o grupo não foi abordado com detalhes nesta pesquisa pelo fato de África do Sul ter integrado este agrupamento apenas em 2011.

Por fim, é fundamental entender as relações entre o Brasil e a África do Sul como algo em andamento e com muitas perspectivas de incremento. Com isso, embora o relacionamento tenha observado uma elevação qualitativa, isso ainda pode estar longe do que poderíamos chamar de um auge. Finalmente, o continente africano apresenta um provável futuro de crescimento, de modo que Pretória possa ser uma das portas de entrada para Brasília na região que pode, com isso, angariar frutos e auxiliar países que possuem problemas e desafios similares aos brasileiros.

8.Referências

ALMEIDA FILHO, João Genésio de. **O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul: análises e perspectivas**. Brasília: Funag, 2009. 164 p.

BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa Após a Redemocratização**: tomo i - 1985 - 2002. Brasília: Funag, 2012. 745 p.

BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa Após a Redemocratização**: tomo ii - 2003 - 2010. Brasília: Funag, 2012. 672 p.

BENACHENHOU, Abdellatif. **Países emergentes**. Brasília: Funag, 2013. 234 p.

BRASIL. Comex Stat. Mdic. **Exportações e importações entre o Brasil e África do Sul: 1999-2010**. 1999-2010. 2025. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/122728>. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. MRE, IBAS. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mecanismos-internacionais/mecanismos-inter-regionais/ibas>. Acesso em: 10 de fev de 2025.

BRASIL. MRE, República da África do Sul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/república-da-africa-do-sul>. Acesso em: 18 nov. 2024.

CARDOSO, F.H. & FONT, M.A. **Charting a new course: the politics of globalization and social transformation**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield 2001, p.256.

COZENDEY, Carlos Márcio B.. **Instituições de Bretton Woods**. Brasília: Funag, 2013. 181 p.

DESTRADE, Sandra; WEHNER, Leslie E.. Foreign Policy of Emerging Powers. In: KAARBO, Juliet; THIES, Cameron G. (ed.). **The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2024. Cap. 27. p. 483-500.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das Relações Internacionais do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 168 p.

FARIA, C. A. P. de; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. **Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS**. Dados, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/TtGbJZFGLq9RLVNsT85SS3P/>. Acesso em: 28 de fev. 2025.

FLEMES, Daniel. Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) na nova ordem global:: interesses, estratégias e valores da coalizão de emergentes. In: HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; VIEIRA, Marco Antonio (org.). **Vozes do Sul e agenda global: África do sul, brasil e índia**. São Paulo: Hucitec, 2012. p. 27-59.

GALVÃO, Thiago Gehre. **Política Internacional Contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2022. 128 p.

GARBIN, Isabela. **Direitos humanos e Relações Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2021. 160 p.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; VIEIRA, Marco Antonio. Os desafios internacionais e domésticos da cooperação Sul-Sul. In: HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; VIEIRA, Marco Antonio (org.). **Vozes do Sul e agenda global: África do Sul, Brasil e Índia**. São Paulo: Hucitec, 2012. p. 9-26.

IBSA. **3rd Ministerial Meeting Communiqué**. Rio de Janeiro. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2006 Disponível em: https://www.ibsa-trilateral.org/images/3rd_IBSA_Ministerial_Communique_Rio_de_Janeiro_2006.pdf. Acesso em: 20 de fev. 2025.

IBSA. **Primeira Reunião de Cúpula do IBAS: Declaração Conjunta**. Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2006. Disponível em: https://www.ibsa-trilateral.org/pt/images/1st_summit_declaration.pdf. Acesso em: 22 de fev. 2025.

IBSA. **4th Ministerial Meeting Communiqué**. Nova Deli. Fórum de Diálogo Índia Brasil-África do Sul, 2007. Disponível em: https://www.ibsa-trilateral.org/images/ministrial%20metting/4th_IBSA_Ministerial_Communique_New_Delhi_2007.pdf. Acesso em: 23 de fev. 2025.

IBSA. **Segunda Reunião de Cúpula do IBAS: Declaração**. Tshwane. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2007. Disponível em: https://www.ibsa-trilateral.org/pt/images/2nd_IBSA_Summit_Declaration_-_Tshwane_2007.pdf. Acesso em: 27 de fev. 2025.

IBSA. **Comunicado da 5ª Reunião Ministerial**. Somerset West. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, 2008. Disponível em: https://www.ibsa-trilateral.org/images/ministrial%20metting/5th_IBSA_Ministerial_Meeting_Communique_Somerset_West_2008.pdf. Acesso em 2 de mar. 2025.

IBSA. **Terceira Cúpula IBAS: Declaração**. Nova Deli. Fórum de Diálogo Índia-Brasil África do Sul, 2008. Disponível em: . Acesso em: https://www.ibsa-trilateral.org/pt/images/3rd_IBSA_Summit_Declaration_-_New_Delhi_2008.pdf. Acesso em: 05 de mar. 2025.

IBSA. **Comunicado da 6ª Reunião Ministerial**. Brasília. Fórum de Diálogo Índia Brasil-África do Sul, 2009. Disponível em: https://www.ibsa-trilateral.org/images/ministrial%20metting/6th_IBSA_Ministerial_Meeting_Communique_Brasilia_2009.pdf. Acesso em: 10 de mar. 2025.

IBSA. **Quarta Cúpula IBAS: Declaração**. Brasília. Fórum de Diálogo Índia-Brasil África do Sul, 2010. Disponível em: <https://www.ibsa-trilateral.org/pt/images/Final%20Summit%20Declaration%20-%204th%20IBSA%20Summit%202010.pdf>. Acesso em: 10 de mar. 2025.

IBSA. **IBSA Trilateral Official Website**. Disponível em: <https://www.ibsa-trilateral.org/pt/index.html>. Acesso em: 20 de fev. 2025.

IBSA. **Quarta Declaração sobre a Situação no Oriente Médio**. Brasília, Fórum de Diálogo Índia-Brasil África do Sul, 2010. Disponível em: <https://www.ibsa-trilateral.org/pt/images/4th%20Summit%20-%204th%20IBSA%20Summit%202010.pdf>

[%20IBSA%20Declaration%20on%20the%20situation%20in%20the%20Middle%20East%20final.pdf](#). Acesso em: 10 de mar. 2025.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 479 p. Tradução de: Bárbara Duarte e Carlos Alberto Medeiros.

JARDIM, Camila Amorim. **Política Externa Brasileira e Cooperação Sul-Sul**: Uma análise da coalizão IBAS. Cadernos de Relações Internacionais, v. 7, p. 15-38, 2014.

KAARBO, Juliet; THIES, Cameron G.. Repositioning Foreign Policy Analysis in International Relations. In: KAARBO, Juliet; THIES, Cameron G. (ed.). **The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2024. Cap. 1. p. 1-21.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Funag, 2013. 202 p.

LEITE, Iara. **Cooperação Internacional**. São Paulo: Contexto, 2024. 144 p.

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: Funag, 2011. 228 p.

LYRIO, Mauricio Carvalho; PONTES, Kassius Diniz da Silva. **O G20**. Brasília: Funag, 2024. 115 p. MAGNOLI, Demétrio. **Geografia para o Ensino Médio**. 2. ed. São Paulo: Atual, 2012. 688 p.

MATTOS, Fernando Preusser de; LEÃES, Ricardo Fagundes. **Relações Brasil-África do Sul**: cooperação sul-sul e multilateralismo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. Seminário. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 1-18.

MBEKI, T. **Speech of the president of South Africa on the occasion of the consideration of the budget vote of the presidency**. Cidade do Cabo: National Assembly, 13 de junho de 2000.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. **A Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Funag, 2013. 105 p.

NYEGRAY, João Alfredo. **Negócios Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2022. 160 p.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: países intermediários e o caso ibas. In: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica (org.). **Brasil, Índia e África do Sul**: desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 157-205.

PENNA FILHO, Pio. **A parceria africana: as relações Brasil-África do Sul**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. 164 p.

PERE, Garth Le. A política externa pós-apartheid da África do Sul: o passado como prólogo?. In: HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; VIEIRA, Marco Antonio (org.). **Vozes do Sul e agenda global**: África do sul, brasil e índia. São Paulo: Hucitec, 2012. p. 90-123.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A dimensão econômica-comercial: ibas, a construção de uma agenda comum de cooperação sul-sul. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; CEPIK, Marco Aurélio; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **G3 - Fórum de Diálogo IBAS: uma experiência de cooperação sul-sul**. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Cap. 3. p. 151-174.

PINHEIRO, Letícia. O Brasil no mundo: 1961-1964: o Brasil na América Latina e a América Latina no terceiro mundo. In: SCHWARCZ, Lilian Moritz (org.). **Olhando para dentro: 1930-1964**, volume 4. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. Cap. 3. p. 169-175. Coordenação Angela Maria de Castro Gomes.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. **Análise de Política Externa**. São Paulo: Contexto, 2021. 144 p.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2023. 176 p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A África no Século XXI: um ensaio acadêmico**. Brasília: Funag, 2015. 146 p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. 168 p.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. 424 p.

SENNES, Ricardo Ubiratan. Brazil, India and South Africa: Convergences and Divergences in Intermediate Countries International Strategies. In: VAZ, Alcides, Costa. **Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

SOUZA, Matilde de. **Política Ambiental Global e o Brasil**. São Paulo: Contexto, 2024. 160 p.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global**. Editora Paz e Terra, 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira: a busca de autonomia de Sarney a Lula**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016. 180 p.

VISENTINI, Paulo G.. **África do Sul: história, Estado e sociedade**. Brasília: Funag, 2010. 268 p.

VISENTINI, Paulo Fagundes. As relações Brasil-África: da indiferença à cooperação. In: VISENTINI, Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luís Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos africanos**. Petrópolis: Vozes, 2013. Cap. 5. p. 188-219.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.2. São Paulo: Saraiva, 2006. Cap. 5. p. 159-193.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A dimensão política: o ibas multilateral, trilateral e geopolítico.

In: VISENTINI, Paulo Fagundes; CEPIK, Marco Aurélio; PEREIRA, Analúcia Danilevich. **G3 - Fórum de Diálogo IBAS: uma experiência de cooperação sul-sul**. Curitiba: Juruá Editora, 2010. Cap. 1. p. 17-64.

WESTHUIZEN, Janis van Der. Comparando a emergência do Brasil e da África do Sul como potências médias. In: HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; VIEIRA, Marco Antonio (org.). **Vozes do Sul e agenda global: África do sul, Brasil e Índia**. São Paulo: Hucitec, 2012. p. 124-146.