

## IDEIAS E AGENDA DA COOPERAÇÃO PRESTADA: O CASO DO PROSAVANA

*Ideas and delivered cooperation agenda: the ProSAVANA case*

Laís Caroline Kuss<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. **E-mail:** [lais.carol.kuss@gmail.com](mailto:lais.carol.kuss@gmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-8919-8161>

Recebido em: 10 abr. 2021 | Aceito em: 18 ago. 2021.

## RESUMO

Alguns fatores domésticos determinam a alocação da ajuda internacional, contribuindo com as abordagens que procuram uma interface entre o doméstico e o externo, o que não é diferente na cooperação brasileira. Neste trabalho, busca-se explorar um desses fatores, as ideias que, ao influenciarem a política externa e a cooperação prestada pelo Brasil, podem ter influenciado também a adoção do ProSAVANA na agenda da Política Externa Brasileira. Portanto, a partir de uma revisão bibliográfica e documental, depreende-se que o programa de cooperação triangular entre Brasil, Moçambique e Japão na área agrícola, assinado em 2009, sofreu influências de visões de mundo, crenças causais e normas de seu tempo. A exemplo disso, a identidade brasileira, enquanto modelo de país em desenvolvimento para os países africanos, e sua posição de liderança, buscada a nível global.

**Palavras-chave:** ideias; cooperação internacional; política externa; ProSAVANA.

## ABSTRACT

Some domestic factors determine the allocation of international aid, contributing to approaches that seek an interface between the domestic and the external, that is not different in Brazilian cooperation. In this research, we seek exploring one of these factors, ideas, which influencing foreign policy and cooperation provided by Brazil, may also have influenced the adoption of ProSAVANA on the Brazilian Foreign Policy agenda. Therefore, from a bibliographic and documentary review, it appears that the program, triangular cooperation between Brazil, Mozambique and Japan in the agricultural area (signed in 2009) was influenced by worldviews, causal beliefs and norms of its time, such as Brazilian identity as a model of developing country for African countries and its leadership position, sought globally.

**Keywords:** ideas; international cooperation; foreign policy; ProSAVANA.

## INTRODUÇÃO

O ProSAVANA entrou na agenda da cooperação internacional brasileira com Japão e Moçambique em 2009 e cresceu como programa de relevo, devido a sua magnitude e críticas. Assim, percebe-se a importância de explorar o contexto de adoção do programa do ponto de vista da construção da agenda da Política Externa Brasileira (PEB).

Ao estudar as motivações por trás da ajuda internacional, Carol Lancaster (2007) aponta quatro fatores domésticos como determinantes para seu volume e alocação: interesses, instituições, organização da ajuda e ideias. Esse framework contribui com as abordagens que procuram uma interface entre o doméstico e o externo, ao fornecer peso ao ambiente doméstico na política externa.

Diante disso, na presente pesquisa optou-se por explorar as visões de mundo, normas e crenças causais que formaram o contexto de ideias no qual o ProSAVANA foi adotado na agenda

da PEB. Constitui-se como um estudo de caso exploratório, por meio de uma revisão bibliográfica e documental, das ideias que permearam a PEB no período (governo Lula); a PEB para a África e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) prestada pelo Brasil.

Na primeira seção, o objetivo é apresentar a análise das ideias como ferramenta útil para compreender a política externa, em especial a adoção de políticas na agenda da CID. Já na segunda seção, o objetivo é apresentar o ProSAVANA e explorar as ideias que permearam o contexto de inclusão do programa na agenda da CID brasileira.

Entre as ideias observadas, ressalta-se os paradigmas de política externa vigentes durante o governo Lula: Estado Logístico, Autonomia pela Diversificação e ideias autonomistas. Além desses, destacam-se a identidade e liderança do Brasil entre o mundo em desenvolvimento, com ênfase para o “atlantismo pragmático” em relação à África. No campo das normas e crenças causais, observa-se a narrativa de histórias e desafios comuns, que faziam com que as tecnologias e a expertise brasileiras fossem relevantes para o desenvolvimento africano e um ato de solidariedade com ganhos mútuos. Ademais, o perfil do ProSAVANA como cooperação estruturante aparece como uma das crenças quanto ao melhor modelo a ser desenvolvido na CSS.

Ressalta-se que o objetivo desta pesquisa não é realizar uma análise da implementação ou das implicações do ProSAVANA. Isso já foi realizado por diversos autores, tais como Funada-Classen (2013), Fingermann (2014), Clements (2015), Catsossa (2017), além das variadas cartas e materiais de movimentos sociais, tanto do Brasil quanto de Moçambique. O objeto aqui são as ideias da PEB que podem ter contribuído para a adoção do programa na agenda, quando de sua assinatura.

O presente artigo é fruto da dissertação de mestrado da autora, intitulado “A inclusão do ProSAVANA na agenda da cooperação triangular Brasil-Japão-Moçambique: contexto externo, relações bilaterais e contexto doméstico brasileiro”, apresentado em 2017. Pelas condições de escopo do artigo, optou-se aqui por apresentar apenas o papel das ideias.

## **1. IDEIAS, POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

A partir de diversas abordagens da Ciência Política e das RI, surgem análises variadas do papel das ideias com diferentes definições. Segundo Béland (2009), há três modos pelos quais as ideias impactam o desenvolvimento das políticas: ajudam a construir os temas que entram na agenda (pois a construção do problema é social e política); moldam as premissas que impactam o conteúdo das reformas; e são usadas como armas discursivas para imperativos de reforma. Assim, ideias podem legitimar ou desafiar políticas e instituições.

A partir da perspectiva construtivista, Blyth (2003) atenta às ideias como resposta às limitações da teoria da escolha racional, especialmente o fato de não considerar a origem dos interesses e sua mudança. De acordo com o autor, é um erro conceitual separar interesses e ideias, pois as crenças e desejos fazem parte dos interesses, dão a eles conteúdo. Porém,

endogeneizar as ideias complexifica a análise, torna os interesses instáveis e, assim, é tarefa difícil incorporá-los.

Na seara da política externa, Mello e Silva (1998) classifica os trabalhos sobre ideias no processo decisório em dois grupos. Um é centrado nos mecanismos de cognição e percepção como mediadores da realidade. O outro dá ênfase no impacto das ideias na formação de políticas. Dessa segunda vertente fazem parte o racionalismo, para o qual as ideias são legitimadoras de determinados interesses; e o reflexivismo, que destaca como preferências e identidades são construídas e moldadas (Mello e Silva, 1998; Goldstein, Keohane, 1993).

Assim, o estudo da influência das ideias nas ações de política é mais recente e menos explorado quando comparado ao estudo dos interesses e das instituições, tanto na política doméstica quanto na externa (Faria, 2003; Mello e Silva, 1998). Nesse contexto, a Análise de Política Externa (APE) surge como área frutífera no campo da análise cognitiva, para a qual ideias e conhecimento importam para a compreensão da definição da agenda, embora às ideias seja outorgado, muitas vezes, um papel “secundário e/ou justificatório” (Faria, 2003, p.22).

Uma das razões pelas quais o papel das ideias é deixado de lado é a dificuldade em distingui-las de outros fatores. Nesse sentido, as abordagens acerca deste fator “por causa da dificuldade de definir, observar e mensurar a variável – padecem também de considerável indeterminação em suas explicações” (Cunha, 2009, p.892). No entanto, o exame das ideias é complementar ao exame das instituições e dos interesses e supre lacunas nas abordagens que privilegiam um ou outro (Béland, 2009; Goldstein, Keohane, 1993).

Desse modo, ao reconhecer o papel das ideias, para Carol Lancaster (2007) interessa analisar as visões de mundo, as normas e as crenças causais. Assim, as visões de mundo constituem-se como os valores amplamente compartilhados, baseados na cultura, religião, ideologia e fruto também da história. Por sua vez, as visões de mundo dão origem a normas (expectativas coletivas de comportamento) e crenças causais (percepção sobre o que é efetivo para determinado resultado).

Segundo a autora, os valores e as visões de mundo de uma sociedade afetam a legitimidade e os interesses da ajuda, porque influenciam a maneira como veem esta ferramenta e, portanto, seu apoio a ações de ajuda internacional. Ao considerar essa relação, Lancaster dá especial foco no papel que a sociedade outorga ao Estado na sociedade e no mundo.

Vertzberger (1990, citado em Mello e Silva, 1998, p. 141) também inclui as “visões de mundo” em sua análise e as define como o “universo mais ou menos codificado de ideias a respeito do sistema internacional e da inserção de uma determinada nação neste último”. Outros autores que dão ênfase ao papel que as visões de mundo cumprem na formulação da política externa são Goldstein e Keohane (1993), da abordagem racionalista. Ao rebater as críticas reflexivistas, afirmam que a não separação entre ideias e interesses não deixa espaço para que seja avaliado se as ideias são apenas “ganchos” (hooks) para os interesses ou se exercem maior

impacto. Apesar disso, reconhecem que todo interesse envolve ideias. O modo como Goldstein e Keohane (1993) veem as ideias é o que mais se aproxima do que Lancaster (2007) apresenta.

Na perspectiva destes, as ideias e crenças se subdividem em visões de mundo, crenças principiológicas (guias de ação) e crenças causais. Assim, as ideias influenciam as políticas quando: 1) as crenças fornecem os caminhos pelos quais os atores veem a relação entre os meios e os fins (crenças causais e principiológicas); 2) os atores devem escolher uma estratégia sem critério objetivo; 3) as crenças estão imersas nas instituições. No entendimento dos autores, por mover o mundo as ideias, podem moldar agendas, que mudam resultados.

## **2. IDEIAS E A INCLUSÃO DO PROSAVANA NA AGENDA BRASILEIRA**

O ProSAVANA é um programa desenvolvido por Brasil, Japão e Moçambique, que emergiu no contexto da longa relação Brasil-Japão e da aproximação destes dois, no início do século XXI, com Moçambique. Em abril de 2007, no âmbito do Programa de Parceria Japão-Brasil (PPJB), Celso Amorim, então ministro das Relações Exteriores do Brasil, e Sadako Ogata, então presidente da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), anunciaram o fortalecimento da CID conjunta para a África. Dois anos depois, JICA e ABC assinam uma minuta comprometendo-se em desenvolver conjuntamente um programa de cooperação na Savana tropical africana, com preferência pela aplicação em Moçambique. Esse é o primeiro marco do ProSAVANA (JICA e ABC, 2009).

Um mês depois, uma missão do Ministério da Agricultura moçambicano (MINAG) veio ao Brasil conhecer o modelo de desenvolvimento agrícola do cerrado (ABC, JICA e MINAG, 2009). Surgido na década de 1970, a partir do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), o modelo é um dos elementos centrais do processo de modernização do campo brasileiro (Inocêncio, 2010, p.24). A partir dele, o Brasil tornou-se referência de desenvolvimento agrícola. Assim, mais tarde, o PRODECER serviu como base para a idealização do ProSAVANA. Na ocasião da missão, foi encaminhada a primeira proposta de discussão envolvendo Moçambique (JICA e ABC, 2009; ABC, JICA e MINAG, 2009).

Finalmente, em julho de 2009, Brasil e Japão concordaram em promover um programa de desenvolvimento agrícola nas savanas africanas, aos moldes do PRODECER. Em setembro, ambos organizaram uma missão conjunta a Moçambique e então assinaram o Memorando tripartite que deu origem ao programa (ABC, JICA, MINAG, 2009; Fingerhann, 2014).

No ProSAVANA, assim como no PRODECER, Brasil, Japão e Moçambique adotam uma abordagem holística ao buscarem potencializar o setor agrícola como um todo. Sua proposta foi desenvolver a cadeia produtiva agrícola completa, de maneira a tornar a produção moçambicana competitiva, sustentável e orientada para o mercado (PROSAVANA, 2015, sn)<sup>2</sup>. A partir desse

---

<sup>2</sup> Vários elementos do programa foram duramente criticados. Um resumo das preocupações centrais pode ser encontrado em Clements (2015). Outros autores e atores da sociedade civil possuem trabalhos nesse sentido, a partir da perspectiva de que a

quadro geral, passamos à análise das ideias que compuseram o contexto de adoção do programa na agenda brasileira de Cooperação Triangular (CTr).

## 2.1 As ideias na PEB e na CID

Na perspectiva de Mello e Silva (1995), há dois componentes fundamentais para a análise das ideias na PEB, que deram legitimidade a ela: a tradição e a continuidade. Para Lima (2005), quando ideias são compartilhadas por um contingente relevante, tornam-se verdadeiras. Nesse sentido, o discurso de continuidade construiu a ideia da política externa como política de Estado que não deve ser aberta à participação democrática, constituindo-se como exemplo de crença compartilhada. Aqui o Itamaraty cumpre papel importante. Sua presença dá estabilidade à política externa, pautada por um padrão normativo (Saraiva, 2010). Portanto, suas ideias tornam-se influentes em outras agências burocráticas e grupos de interesse em sua esfera de atuação (Mello e Silva, 1998).

Dentro desse quadro, a análise das ideias na política externa entre 2003 e 2010 deve incluir os princípios de política externa institucionalizados na Constituição Federal (1988), presentes em seu artigo 4º. Dentre estes, a independência, que está intimamente relacionada à busca por autonomia e desenvolvimento, objetivos que servem tradicionalmente como guias da PEB. O desenvolvimento é considerado um valor fundamental, parte da identidade do país e, ao mesmo tempo, um objetivo (Dauvergne e Farias, 2012).

Por sua vez, a autonomia e a independência vêm como consequências e fatores que contribuem para o desenvolvimento (Oliveira, 2005, citado em Lacerda, 2011). Dessa maneira, esses três elementos fazem parte dos traços de continuidade da PEB que permanecem no discurso e prática desde o início do século passado, mesmo que ao longo do tempo tenham havido reajustes de percepções sobre a identidade do Brasil e as diferenças nos modelos adotados a fim de se atingir tais objetivos (Cervo, 2003; Vigevani e Cepaluni, 2007; Saraiva, 2010; Saraiva e Flemes, 2014; Marques, Spanakos, 2014; Lima, 2005).

Saraiva e Flemes (2014) e Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), adicionam como central e tradicional o princípio do universalismo, apontado por Saraiva (2010) como a ferramenta por meio da qual o Brasil atinge seus objetivos de longo prazo, dentre eles a autonomia, a independência e o desenvolvimento.

Outro objetivo a longo prazo é a aspiração à potência, traço da identidade brasileira como país destinado a ocupar um espaço especial no cenário internacional. Uma crença histórica

---

Revolução Verde, tal como exportada, na verdade, gera maior insegurança alimentar, exclusão e outros prejuízos aos países que por ela passam. Essas críticas não se destinam apenas ao ProSAVANA, mas também ao próprio PRODECER e diversas outras iniciativas de cooperação agrícola. Neste sentido, o Brasil, apesar de ser também um país em desenvolvimento, estaria reproduzindo o padrão dos países desenvolvidos, a serviço dos interesses do agronegócio. Mais sobre outros interesses no ProSAVANA, podem ser encontrados em Kuss (2017).

construída pelas elites do país e que se tornou parte da sua sociedade (Mello e Silva, 1995; Pinheiro, 2000; Lima, 2005; Saraiva, 2010).

Para além das ideias tradicionais, acredita-se que os diferentes paradigmas e caracterizações atribuídos à PEB ao longo da história, podem ser considerados como análises das visões de mundo dos seus formuladores. Ou seja, os modelos de inserção internacional do país apresentaram as forças motrizes que guiaram os governos em sua ação internacional e a maneira com que seus formuladores viam o sistema. Nos paradigmas e categorizações da PEB, três modelos ganham destaque.

O primeiro, os paradigmas de Cervo (2003), é fruto da tentativa do autor de analisar as relações internacionais do Brasil através de uma perspectiva nacional. Assim, dividem-se as várias fases da PEB do ponto de vista do modelo de desenvolvimento adotado, relacionando-se as esferas doméstica e internacional. Em sua visão, há quatro paradigmas na PEB: o liberal-conservador (do século XIX a 1930), o Estado desenvolvimentista (1930-1989), o Estado normal (década de 1990) e o Estado logístico (anos 2000). No início do século XXI, os paradigmas Desenvolvimentista, Normal e Logístico coexistiriam. Ao longo do texto, porém, deixa transparecer sua defesa do modelo adotado no início do governo Lula, que combinou traços do Desenvolvimentista e do Normal, com predominância do Estado Logístico.

Nesse paradigma, o Brasil estaria agindo como broker para a internacionalização de suas empresas, fornecendo apoio logístico a seus empreendimentos a fim de torná-los mais competitivos. O Brasil buscaria uma inserção internacional autônoma com interesses diversificados, tentaria reduzir assimetrias no sistema internacional e defender os interesses da sociedade externamente. Tais características fundem o liberalismo como elemento externo e o desenvolvimentismo como traço interno da política externa.

Já os trabalhos de Fonseca Jr (1998), Vigevani e Cepaluni (2007), Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) caracterizam os períodos da PEB desde a Guerra Fria pela busca por autonomia. Esse objetivo teria apresentado diferentes ênfases, que geraram modelos de inserção distintos. Assim originaram-se a Autonomia pela Distância, a Autonomia pela Integração/Participação e a Autonomia pela Diversificação.

A Autonomia pela Distância foi adotada no período da Guerra Fria e do regime militar. A partir da abertura econômica e política, o país procurou inserir-se nas instituições multilaterais e integrar-se nos regimes internacionais, colocando em prática a Autonomia pela Participação. Por fim, o governo Lula trouxe uma mudança de ênfase, dada por diferentes interpretações e ideologias.

Dessa maneira, originou-se a Autonomia pela Diversificação, cujas diretrizes foram: 1) buscar maior equilíbrio internacional (balanceando os EUA); 2) fortalecer as relações bi e multilaterais para aumentar o peso do Brasil nas negociações; 3) adensar relações diplomáticas e evitar acordos que comprometessem seu desenvolvimento autônomo. Nesse período, temas que

ganharam destaque foram a Cooperação Sul-Sul; a relação com a América do Sul e a diversificação de parcerias. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), esse período expressou uma visão de mundo diferente das existentes na década de 1990, mas semelhante à do governo Geisel.

Por fim, o terceiro modelo é baseado nas alianças prioritárias que o Brasil construiu ao longo do século XX como modo de inserção global. Assim, a diferença entre os paradigmas é a diversificação de parceiros ou adoção de uma relação preferencial com os EUA, representados respectivamente pelos paradigmas globalista e americanista (Pinheiro, 2000). Para Lacerda (2011), estes são evidências da influência de fatores cognitivos na PEB, pois representam visões sobre quais deveriam ser os parceiros prioritários do país para atingir seus objetivos.

Sob essa perspectiva, no século XX houve quatro grandes momentos na PEB: início do século ao final da década de 1950 (americanismo); 1961 a 1964 (globalismo), 1964 a 1974 (americanismo); 1974 a 1990 (globalismo interrompido por dez anos de americanismo). Tais fases são subdivididas por Pinheiro (2000) em americanismo pragmático (1902-1945, 1951-1961 e 1967-1974), americanismo ideológico (1946-1951 e 1964-1967), globalismo grotiano (1961-1964) e globalismo hobbesiano (1974-1990). As vertentes pragmática e hobbesiana conectam-se a princípios realistas, enquanto a ideológica está ligada a aspectos idealistas e a aproximação ideológica. Já o globalismo grotiano surgiu da combinação da visão realista com o pensamento de Grotius.

O americanismo e o globalismo sofreram uma crise paradigmática com o governo Collor, devido à dissociação entre valores e motivações pragmáticas para a aliança com os EUA, além da fragmentação da coalizão diplomática ligada ao discurso terceiro-mundista do globalismo, no cenário pós-Guerra Fria (Pinheiro, 2000). Nesse contexto, a democratização e a abertura econômica do Brasil geraram uma distribuição desigual de custos e ganhos da PEB, o que diversificou os interesses e gerou debates. Isso deixou transparecer a divisão dentro do Itamaraty entre autonomistas e institucionalistas pragmáticos, considerados os dois novos paradigmas de PEB (Lima, 2000). Apesar das mudanças, a continuidade, facilitada pela condução e corporativismo do MRE, seguiu sendo expressada pela busca de desenvolvimento, de autonomia e de um lugar de destaque, por meio do universalismo (Saraiva, 2010; Saraiva e Valença, 2012).

O institucionalismo pragmático foi analisado por Pinheiro (2000) à luz do institucionalismo liberal, que combina o realismo grotiano (discurso de interdependência e cooperação) com o hobbesiano (SI anárquico, importância do poder e da auto-ajuda). Seu componente institucional é constituído pela relação entre a maior presença nas instituições, o maior desenvolvimento e a autonomia.

Foi no governo FHC que o institucionalismo pragmático foi colocado em prática. Assim, teve como destaque a adoção de regimes internacionais e a forte atuação multilateral, a fim de recuperar a credibilidade do país e assumir o papel de global player, semelhante a Autonomia pela Participação (Saraiva, 2010).

Já no governo Lula, foram os autonomistas que passaram a conduzir a política externa. Estes estão ligados a grupos desenvolvimentistas e nacionalistas e deram maior ênfase às crenças sobre autonomia (e soberania), fortalecimento da posição internacional do país e universalismo, cooperando com países de interesses comuns. Essa visão levou à uma PEB mais ativa em foros multilaterais, com postura reformista e crítica, o que tornou mais visível a projeção global do país (Saraiva, 2010; Saraiva; Valença, 2012). Os autonomistas aliaram-se ao Partido dos Trabalhadores (PT) e foram apoiados por parte da academia brasileira (Lima, 2005; Saraiva, 2010), com destaque para a chamada Escola de Brasília (Cervo, 2003).

É no contexto da PEB do governo Lula que se observa a adoção da identidade de país em desenvolvimento, que contribui para o fortalecimento das relações com a África, sobretudo de língua portuguesa. Aqui, após a crise dos paradigmas, ao combinar os eixos sul-sul e norte-sul, permitiu-se que as relações com os demais países e com os EUA não fossem antagônicas, mas combinadas para uma melhor inserção do país no SI (Pecequillo, 2008).

Assim, o Brasil buscou posicionar-se como líder regional e potência global, a partir de sua liderança entre os países em desenvolvimento. Portanto, com o autonomismo, liderança regional e projeção global se plasmaram de maneira mais evidente (Saraiva e Valença, 2012).

Para tanto, os autonomistas contaram com um cenário externo favorável, de crise econômica no Norte, ausência dos EUA na América Latina e a visão europeia do Brasil como garantia de estabilidade na região. Nesse cenário, a liderança brasileira foi exercida na esfera regional e no hemisfério Sul (em particular na África), a partir das quais o Brasil procurou construir uma identidade coletiva e atuar como mediador entre o Sul e o Norte (Saraiva e Valença, 2012).

Portanto, foi durante o governo Lula que o Brasil assumiu uma identidade combinada de país do Sul e Sul-Americano (Pinto e Mesquita, 2012). Essa identidade, porém, entrou em choque com os princípios realistas que dão base à PEB, na medida em que o discurso da liderança foi pautado por princípios idealistas e pela defesa da igualdade entre Estados, enquanto o comportamento realista-pragmático consistiu no reconhecimento da predominância da política de poder e da existência de desigualdades no SI (Mello e Silva, 1995; Pinheiro, 2000; Lima, 2005).

Essa dicotomia representa a dualidade entre os aspectos hard e soft power, que combinados formaram o smartpower da PEB. Foi devido ao seu exercício que o Brasil conseguiu ampliar seu leque de ações internacionais, dentre as quais a CID, fruto da identidade de país em desenvolvimento e da aspiração do Brasil à potência (Pinto e Mesquita, 2012; Valença e Carvalho, 2014). Esse quadro está conectado ao ambiente doméstico, pois a CID prestada gerou ganhos que só foram possíveis graças ao sucesso de políticas de desenvolvimento, à trajetória de Lula e à ideologia do partido no poder. Estes, por sua vez, permitiram a adoção de uma dimensão social, humanista e solidária na PEB (Faria e Paradis, 2011 citado em Pinto e Mesquita, 2012).

Portanto, a partir dessa dimensão, o desenvolvimento foi utilizado como conector das esferas doméstica e externa, com o sucesso das políticas internas utilizadas como ativo

internacional (Dauvergne e Farias, 2012). Na perspectiva de Albuquerque (2013, p.196), a visão dos autonomistas “quanto ao lugar do Brasil no mundo passa pela ideia de [que] o país deve compartilhar suas práticas de sucesso e procurar angariar benefícios – ainda que difusos – desses procedimentos”. Desse modo, o Brasil expandiu sua influência, com destaque para o continente africano (Pinto e Mesquita, 2012).

No governo Lula, o Brasil inseriu-se no continente a partir da defesa da não-intervenção e da manutenção da paz, dando preferência à abordagem multilateral. Estes traços e o discurso foram construídos sobre quatro pilares: laços históricos, lutas similares (relacionadas ao desenvolvimento), amizade e igualdade. Na imagem propagada, os países desenvolvidos conduziam uma diplomacia desigual e não democrática. Portanto, cabia aos países em desenvolvimento promover relações mais horizontais, multipolaridade e democratização dos espaços decisórios do SI (Marques e Spanakos, 2014). A partir desse quadro, o discurso da CID foi pautado pelos desafios comuns entre o Brasil e os países africanos, como a pobreza rural, a falta de planejamento urbano, a exploração de recursos naturais, a falta de infraestrutura, a reforma agrária e a redistribuição de renda (Vieitas e Aboim, 2013). Dessa maneira, o país colocou-se como modelo de desenvolvimento, estabilidade democrática e redução da pobreza (França, 2013).

Saraiva (2012), o autor de maior destaque nas ideias acerca da política africana do Brasil, afirma que, entre 2003 e 2010, ela encontrou a união entre idealismo e pragmatismo. Isso porque a África foi incluída lentamente como lugar de inserção do Brasil. Primeiro com a PEI, de discurso culturalista e identidade natural; depois com o governo Geisel e a dimensão mercantil dos interesses brasileiros e a projeção do Brasil potência industrial; e, após o afro-pessimismo dos anos 1990, encontrou o equilíbrio entre as duas faces, consolidadas no início dos anos 2000. Assim, a política externa para a África teria aliado interesses nacionais a valores de solidariedade, por meio do discurso da dívida histórica, de uma perspectiva mais estruturalista e pragmática (Saraiva, 2012).

O autor denomina a reaproximação do Brasil com a África de “atlantismo pragmático”, no qual a dívida histórica do Brasil com o continente, advinda da escravidão, poderia ser superada por duas vias: a expansão da cooperação social e econômica com os PALOP e o perdão de dívidas. O braço interno desta abordagem é a grande população negra de afrodescendentes brasileiros. Assim, o Brasil adota um discurso de solidariedade e laços históricos, baseados no passado colonial, no tráfico de escravos<sup>3</sup> e na condição comum de países em desenvolvimento (França, 2009; Visentini, 2009).

Com relação a CID, o Brasil defendeu no governo Lula os princípios da CSS (aqui entendida como CID entre os países em desenvolvimento), buscando diferenciar-se da ajuda dos países

---

<sup>3</sup> A reaproximação com a África fez parte das promessas de campanha de Lula, que contou com forte apoio da comunidade negra do Brasil. Foi complementada pelas políticas domésticas de redução de desigualdades entre brancos e negros, fortalecendo o discurso (FRANÇA, 2009).

desenvolvidos. Dessa maneira, sua cooperação seria: 1. guiada pela demanda; 2. sem condicionalidades; 3. baseada em benefícios mútuos; 4. sem fins lucrativos e 5. com ênfase no respeito à soberania. Quanto às crenças causais, o país privilegiou projetos estruturantes de cooperação técnica, o uso de recursos locais, a não transferência de dinheiro e adotou uma abordagem com foco no papel do Estado e na importância do investimento privado a longo prazo (IPEA, ABC, 2013; Vaz e Inoue, 2007).

As políticas de segurança alimentar, dentre as quais se insere o ProSAVANA, são exemplos de políticas domésticas utilizadas como ativo externo, fruto da dinâmica decisória no MRE com a ascensão dos autonomistas e de sua relação com o PT. Isso porque “a agenda de segurança alimentar é bandeira claramente identificável com o novo governo de Lula da Silva”.

Ademais, o Brasil não só se coloca como líder dos países em desenvolvimento, mas também é visto como exemplo de políticas públicas em segurança alimentar. Ou seja, suas políticas domésticas de combate à fome e a pobreza e desenvolvimento agrário passaram a ser vistas, durante o governo Lula, como exemplos. Isso contribuiu com o reforço da importância da agenda de segurança alimentar à nível internacional, em foros como Davos, Consenso de Monterrey, FAO e Ibas (Albuquerque, 2013).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ideias são consideradas um fator relevante na definição das políticas, tanto as domésticas, quanto a política externa. No entanto, pela dificuldade de separação e mensuração, muitas vezes são deixadas de lado das análises e, também por isso, foram o último fator a ganhar relevância, quando comparado com interesses e instituições.

Além de Lancaster, outros autores na seara da Análise de Políticas Públicas e Análise de Política Externa dão destaque às ideias. No caso da autora utilizada como base para a presente pesquisa, são consideradas importantes: visões de mundo, normas e crenças causais.

Desse modo, observou-se que a inserção do ProSAVANA na agenda da PEB, foi fruto de uma grande gama de ideias. Aqui buscou-se explorar: as ideias que tem permeado a PEB; as ideias que deram base e fizeram parte da narrativa da PEB do governo Lula e das relações com a África, fortalecidas no período e aquelas que foram expressadas na CID do Brasil durante o governo Lula, especialmente em relação à CID do setor do ProSAVANA. Abaixo, apresenta-se um panorama dessa última.

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Tradição e continuidade na PEB | Princípios de Relações Exteriores na Constituição (Art. 4º) |
|                                | Independência   |
|                                | Autonomia   |
|                                | Universalismo   |

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
|                                 | Aspiração à potência                                |
|                                 | Busca pelo desenvolvimento                          |
| Governo Lula                    | Estado Logístico                                    |
|                                 | Autonomia pela Diversificação                       |
|                                 | Paradigma autonomista                               |
| CID prestada no governo Lula    | Liderança regional e global                         |
|                                 | Identidade de país em desenvolvimento               |
|                                 | Dimensão social, humanista e solidária da PEB       |
|                                 | Compartilhamento de práticas para o desenvolvimento |
| PEB para a África               | Não intervenção e manutenção da paz                 |
|                                 | Multilateralismo                                    |
|                                 | Laços históricos                                    |
|                                 | Lutas similares e desafios comuns                   |
|                                 | Amizade   |
|                                 | Igualdade   |
|                                 | Horizontalidade                                     |
|                                 | Democratização do SI                                |
|                                 | Modelo de desenvolvimento                           |
|                                 | Atlantismo pragmático (interesses e solidariedade)  |
| Normas e crenças causais da CID | Guiada pela demanda                                 |
|                                 | Sem condicionalidades                               |
|                                 | Baseada em benefícios mútuos                        |
|                                 | Sem fins lucrativos                                 |
|                                 | Respeito à soberania                                |
|                                 | Projetos estruturantes de cooperação técnica        |
|                                 | Uso de recursos locais                              |
|                                 | Foco no Estado e investimentos privados             |
|                                 | Uso da segurança alimentar como bandeira            |

Discurso do combate à pobreza e à fome

## REFERÊNCIAS

Alden, C.; Aran, A. (2017). *Foreign policy analysis: new approaches*. New York: Routledge.

Argentina. Ministerio de Defensa. Actas de la Dictadura: documentos de la Junta Militar encontrados en el Edificio Cóndor”. *Tomo 3: actas 66 a 123, 11 de julio de 1978 – 11 de diciembre de 1979*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2014. Disponível em: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/actas\\_tomo3.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/actas_tomo3.pdf). [Acesso em: 12 out. 2020].

Baehr, P. R.; Castermans-Holleman, M. (2004). *The role of human rights in foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 165 p.

Brighi, E.; Hill, C. (2008). “Implementation & behavior”, in: SMITH, S.; HADFIELD, A. *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford Univ. Press, p. 117-136.

Calveiro, P. (2006). *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.

Comisión Interamericana De Derechos Humanos (CIDH) (1980). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina*: Capítulo III – El problema de los desaparecidos. 11 abr. Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/Argentina80sp/Cap.3.htm#C.Algunos%20casos%20de%20desaparecidos>. [Acesso em: 27 maio 2021].

D'Antonio, D. (2017). “Vigilancia, control social y agencia política del activismo por los derechos humanos ante la llegada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Argentina, 1979)”. *Izquierdas (Santiago)*, Santiago, n. 32, p. 184-202, março. Disponível em: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-50492017000100184&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492017000100184&lng=es&nrm=iso). [Acesso em: 12 out. 2020].

Engstrom, P. (2016). “The Inter-American Human Rights System and US-Latin American Relations”, in: SCARFI, Juan Pablo; TILLMAN, Andrew R. (Ed.). *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations: Revisiting the Western Hemisphere Idea*. London: Palgrave Macmillan, Cap. 6. p. 209-247.

Franco, M. (2008). *El exilio: argentinos en Francia durante la dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Hudson, V. M. (2014). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Maryland: Rowman & Littlefield.

Inter-American Commission On Human Rights (IACHR) (1978a). *Annual Report*. 43rd session (special). Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/78eng/toc.htm>. [Acesso em: 8 out. 2019].

lachr. (1978b) *Annual Report*. 44th session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/78eng/toc.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. (1978c). *Annual Report*. 45th session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/78eng/toc.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. (1979a). *Annual Report. On-site Observation in the Republic of Argentina*. 46th session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/79.80eng/toc.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. (1979b). *Annual Report*. Statute of the Inter-American Court of Human Rights. 48th session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/79.80eng/toc.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. (1980). *Annual Report*. 52nd session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/80.81eng/TOC.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. (1981). *Annual Report: General Situation of Human Rights in the Member States of the OAS and areas in which further steps are needed to give effect to the Human Rights set forth in the American Declaration of the Rights and Duties of Man and the American Convention on Human Rights*. 10th regular session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/80.81eng/TOC.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. *Annual Report*. 55th session. 1982a. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/81.82sp/indice.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. (1982b). *Annual Report*. 56th session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/81.82sp/indice.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

lachr. (1982c). *Annual Report*. Twelfth Regular Session of the General Assembly of the Organization of American States. 12th regular session. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/80.81eng/TOC.htm>. [Acesso em: 29 dez. 2020].

Jensen, S. (2010). *Los exiliados: la lucha por los derechos humanos durante la dictadura militar*. Buenos Aires: Sudamericana.

Lisińska, M. (2019). *Argentine Foreign Policy during the Military Dictatorship, 1976–1983: Between a Nationalist & Pragmatic Approach*. Cham: Palgrave Macmillan.

Lloret, R. (2016). “Represión, derechos humanos y política exterior: El rol de los diplomáticos argentinos en el Comité de Derechos Humanos de la ONU (1976-1983)”. *Papeles de Trabajo*, 10(17), p. 126-146. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5875341>. [Acesso em: 12 out. 2020].

McSherry, J. P. (2005). *Predatory states: Operation Condor and covert war in Latin America*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Míguez, M. C.; Morgenfeld, L. (2017). “Política exterior y movimiento social: análisis de grandes manifestaciones frente a destacados visitantes extranjeros en la Argentina (1963-1983)”. *Trabajos y Comunicaciones*, 1(45), p. 1-25, 2017. UNLP. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5913767>. [Acesso em: 12 out. 2020].

Mintz, A.; Derouen Jr., K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.

Novaro, M.; Avenburg, A. (2009). “La CIDH En Argentina: Entre La Democratización y Los Derechos Humanos”. *Desarrollo Económico*, 49(193), p. 61–90. Disponível em: [www.jstor.org/stable/20627863](http://www.jstor.org/stable/20627863). [Acesso em: 29 dez. 2020].

Novaro, M.; Palermo, V. (2007). *A ditadura militar argentina, 1976-1983: do golpe de Estado à restauração democrática*. São Paulo: EDUSP.

Quiroga, H. (2004). *El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*. 2. ed. Santa Fe: Horno Sapiens: Fundación Ross.

Roniger, L. (2018). *Historia mínima de los derechos humanos en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Schmidli, W. M. (2013). *The fate of freedom elsewhere: human rights and U.S. Cold War policy toward Argentina*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Sikkink, K. (1993). “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America”. *International Organization*, 47(3), p. 411-441. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706982>. [Acesso em: 28 jan. 2019].

Sikkink, K. (2004). *Mixed signals: U.S. human rights policy and Latin America*. Ithaca: The Century Foundation.