

**BRASIL-ÁFRICA:
NOTAS SOBRE POLÍTICA EXTERNA
E COMÉRCIO EXTERIOR (1985-2005)***

*Cláudio Oliveira Ribeiro***

Introdução

Analizando as perspectivas da política externa brasileira durante o século XX, pode-se constatar que, para além da Europa Ocidental e dos EUA, a África se constituiu numa das vertentes permanentes das relações internacionais do país.¹ No caso das relações com os EUA e a Europa Ocidental, o trabalho realizado por Antonio Carlos Lessa identifica que, principalmente a partir do governo Ernesto Geisel, elas

[...] surgem como opostos, no mesmo lapso de tempo, como o coroamento de um processo de distanciamento e de aproximação que se dá há anos, mas apresentam o efeito positivo de estabelecer um modelo possível de relações minimamente igualitárias entre sociedades desiguais e de lançar as bases para a definição de parcerias pelos quatro cantos do mundo.²

* Este artigo se baseia na Tese de Doutorado, desenvolvida pelo autor junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.

** Professor de Relações Internacionais da PUC/SP, pesquisador-associado do Centro de Estudos das Negociações Internacionais da Universidade de São Paulo CAENI/USP, doutorando no Departamento de Ciência Política da USP.

¹ Por relações Brasil-África entendam-se as relações do Brasil com os Estados africanos localizados ao sul do Saara, região também designada por vários autores como África Negra ou África Subsaariana.

² Antônio Carlos Lessa, “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, n° 1 (1995), pp. 24-39, a citação é da p. 24.

Esta conduta está diretamente associada ao processo de formulação e desenvolvimento da política externa brasileira para a África, iniciada com a Política Externa Independente: a de que o estabelecimento de alianças alternativas propicia não apenas maiores margens de manobra, como também capacidade de barganha para o país no sistema internacional. A política externa brasileira para o continente africano expressa claramente o desejo de maior autonomia do país em relação ao embate Norte-Sul, em que a diversificação de contatos passa a ser considerada como condição fundamental para promoção do desenvolvimento econômico nacional. Assim, avaliando a estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-1979), conclui-se que “A ação brasileira, neste sentido, deu-se em função do estabelecimento de um perfil mais atuante nas suas relações com a África, o Oriente Médio, a América Latina e a Europa Ocidental, sempre em um quadro preferencialmente bilateral”.³

No que diz respeito à política externa brasileira para a África, no período selecionado, há carência de estudos que contemplem os marcos desta atuação e esclareçam suas diretrizes. A partir da análise das relações político-comerciais Brasil-África, este trabalho busca contribuir para a melhor compreensão de tal política. O período selecionado (1985-2005) justifica-se por dois motivos: caracteriza-se num contexto em que o sistema internacional se apresenta de forma indefinida, impondo novas perspectivas para inserção internacional do país. No momento em questão, são observadas alterações e redefinições importantes na política externa brasileira, boa parte delas oriundas das próprias mudanças registradas na ordem mundial pós-Guerra Fria.⁴ Estas mu-

³ Ibid., p. 25.

⁴ Para uma análise das mudanças ocorridas na política externa brasileira no período pós-Guerra Fria, indicam-se os seguintes trabalhos: Amado Luiz Cervo, “Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41 (1998), pp. 66-84; Celso Lafer, *Política externa brasileira: três momentos*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993; Gelson Fonseca Jr., *A legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo, Paz e Terra, 1998; José Augusto Guilhon Albuquerque (org.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa* (São Paulo, Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996), vol. 1; idem, *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento* (São Paulo, Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996), vol. 2; idem, *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico* (São Paulo, Annablume/NUPRI/USP, 2000), vol. 3; idem, *Sessenta anos de política externa brasileira*

danças são marcadas pela nova configuração internacional, resultante da superação do sistema bipolar, pela hegemonia mundial lograda pelo capitalismo, após a implosão do sistema soviético, e pelo processo de globalização das relações econômicas, num contexto marcado pelos avanços tecnológicos na geração e na transmissão de informações.⁵ Soma-se a estes indicadores o fato de que, no mesmo contexto, o Brasil, assim como um crescente número de Estados africanos, como África do Sul e Angola, têm registrado profundas transformações em suas estruturas políticas, econômicas e sociais em plano doméstico. Além da adoção de regimes políticos democráticos, observa-se a implementação de políticas de priorização da estabilidade macroeconômica, consideradas essenciais para o desenvolvimento sustentado, ao mesmo tempo em que a redefinição das estratégias de industrialização não se realizam pela substituição de importações, mas pela integração das respectivas economias aos fluxos internacionais de comércio e investimento.⁶

(1930-1990): *prioridades, atores e políticas* (São Paulo, Annablume/NUPRI/USP, 2000), vol. 4; Maria Regina Soares de Lima, "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina Internacional*, vol. 1, n° 2 (1994), pp. 27-46; Mónica Hirst, *Las relaciones internacionales de Brasil: transición democrática y política exterior*, Buenos Aires, FLACSO, 1990, Serie de Documentos e Informes de Investigación, n° 90; Rubens Ricupero, *Rio Branco: o Brasil no mundo*, Rio de Janeiro, Contraponto/Petrobrás, 2000.

⁵ As relações internacionais, nos moldes que configuram o período posterior à 2ª Guerra Mundial, correspondiam a uma situação que deixou de existir com o declínio da URSS. De imediato, este fenômeno proporcionou uma série de interpretações que, por diferentes correntes teóricas, buscam explicar a atual configuração internacional. A partir de então, o paradigma realista, consagrado na obra de Morgethau, de existência de uma dinâmica clara, até então comandada por um processo global de rivalidade e polaridades definidas, foi perdendo fôlego, abrindo espaço para a revisão dos tradicionais campos de análise consagrados pela teoria do realismo, centrado na perspectiva das relações interestatais: o estratégico-militar, o econômico e o dos valores. Para uma introdução a este debate, ver Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., "Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)", in Gelson Fonseca e Sérgio H. N. Castro (orgs.), *Temas de política externa II* (Brasília/São Paulo, FUNAG/Paz e Terra, 1994), vol. 1; Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, vol. 16 (1989), pp. 3-18; Fred Halliday, *Repensando as relações internacionais*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1999; Hans Morgenthau, *A política entre as nações: a luta para o poder e pela paz*, Brasília, Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003; João Paulo dos Reis Velloso e Luciano Martins (orgs.), *A nova ordem mundial em questão* (Rio de Janeiro, J. Olympio, 1993); Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations", *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3 (1993), pp. 22-28; Stanley Hoffmann, "The Politics and Ethics of Military Intervention", *Survival*, vol. 37, n° 4, (1995-1996), pp. 29-51.

⁶ Este trabalho não pretende analisar os impactos provocados pela mudança do regime político sobre o conteúdo da política externa. Para um modelo teórico que debata esta interação, ver Marcelo Lasagna, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 32 (1996), pp. 45-64.

No caso do Brasil, o período justifica-se, em particular, por compreender um momento em que o desenvolvimento da política brasileira para a África sofre alterações significativas: oscilando entre o distanciamento e a reaproximação, é marcada por um processo em que se observa importante ambivalência no discurso e na prática diplomática da Chancelaria e do Executivo, ao longo da década de 1990 e início do século XXI. A análise da referida política, portanto, apresenta-se como condição primordial para avaliação dos êxitos e dos equívocos resultantes de nossa interação com o sistema internacional contemporâneo.

Com a emergência do novo cenário mundial, em que se observam esforços generalizados dos Estados da África Austral em se unir em um bloco regional, a aproximação do Brasil do continente africano revela mais do que a busca de vínculos de colaboração no campo econômico ou político-estratégico. A hipótese principal deste trabalho é a de que, entre 1985-2005, este movimento reflete a própria reordenação da política externa brasileira para o continente africano: entre momentos de aproximação e distanciamento, as relações do Brasil com a África caracterizam-se por uma política dúbia e incerta. Contudo, este trabalho defende a proposta de que a ampliação das relações comerciais Brasil-África, mediante a formulação de políticas que garantam a consolidação de fluxos regulares de recursos energéticos, pode influir positivamente para seu dimensionamento e direção. Daí a emergência da África do Sul, de Angola e da Nigéria como parceiros privilegiados para o Estado brasileiro, como se pretende demonstrar ao longo do trabalho.

Relações Brasil-África: as variáveis em análise

O foco deste trabalho direciona-se para o papel do Estado como ator central na formulação e na execução da política externa brasileira para a África. Sem deixar de reconhecer que o estudo das relações internacionais comporta uma gama sugestiva de perspectivas, considera-se que “uma das mais úteis é a da política externa de um Estado que parte do reconhecimento da especificidade histórica da conduta do Estado como ator, senão exclusivo, pelo menos preponderante na dinâmica da vida

internacional”.⁷ Conceitualmente, compartilha-se a premissa de que “a política externa é o conjunto de atividades políticas mediante as quais cada estado promove seus interesses frente a outros estados”.⁸ Neste sentido, a política externa está vinculada ao nível do Estado-Nação, tendo por referência os objetivos e as estratégias que, por meio do governo, determinado país busca realizar seus interesses frente ao sistema internacional, respondendo a demandas tanto de ordem doméstica quanto internacional.

No caso das relações do país com a África, a centralidade do enfoque analítico sobre as ações estatais justifica-se sobremaneira ao se considerar que

[...] o acompanhamento atento da evolução das relações internacionais entre o Brasil e os países africanos mostra claramente que o quadro dos entendimentos registrados, no nosso século, é sem dúvida fruto de uma atividade do Poder Executivo, especialmente do ministério das Relações Exteriores.⁹

Assim, a análise centra-se no processo de formulação e execução da política externa no âmbito do Itamaraty, reconhecendo que

Os diplomatas brasileiros foram os primeiros, no interior do Estado brasileiro, a identificar a importância estratégica da África. E foram eles, alguns no início da década de 1950, e vários no final da mesma década e início dos anos 1960, a defender uma ativa política brasileira africana para o continente africano. No fundo, foram os diplomatas os que acumularam maior conhecimento sobre a África entre os possíveis atores políticos e econômicos no desenvolvimento das relações do Brasil com a África.¹⁰

⁷ Celso Lafer, “Prefácio”, in Fernando Paulo de Mello Barreto Filho, *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 a 1964*, São Paulo, Paz e Terra, 2001, p. 19.

⁸ Manfred Wilhelmy, *Política internacional: enfoques y realidades*, Buenos Aires, GEL, 1988, p. 148.

⁹ Fernando Augusto Albuquerque Mourão, “Reflexões sobre uma política para as relações internacionais em relação ao continente africano: o papel da sociedade civil”, trabalho inédito apresentado no *X Encontro Anual da ANPOCS*, (Campos do Jordão, 10/1986), p. 1.

¹⁰ José Flávio Sombra Saraiva, “Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África”, in Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (org.), *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1994), pp. 263-332, a citação é da p. 268.

Tendo por referência a concepção de que a política externa se constitui no esforço de otimização dos interesses nacionais em plano externo, sua análise não poderia desconsiderar elementos de ordem doméstica.

O processo de formulação da política externa compreende, de um lado, a interpretação e avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, em cada uma das situações apresentadas, a partir das necessidades domésticas e dos constrangimentos externos”.¹¹

Sua investigação deve levar em conta, portanto, duas dimensões distintas, mas complementares: “A primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial num dado momento. A segunda trata de esclarecer as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional”.¹² Nestes termos, o trabalho parte do pressuposto de que a política externa brasileira não é simplesmente reativa aos impulsos externos oriundos dos grandes centros hegemônicos, capazes de ajustá-la aos seus interesses majoritários, mas também resultado de esforços políticos domésticos, hábeis em absorver e adaptar-se a tais impulsos, transformando-os em objetivos ou situações a que se resistir, que combater e/ou com que negociar, mediante concessões mútuas. Novamente,

[...] o Estado, constituindo-se o canal mais importante das relações exteriores da nação, torna-se desse modo o vértice das pressões cruzadas, internas e externas, que se produzem sobre o processo decisório da política exterior. Sobre ele recai a atenção do estudioso que procura discernir razões e ações da política exterior”.¹³

Sob este ponto de vista, a análise da política externa brasileira requer a avaliação de variáveis tanto estruturais quanto conjunturais.

A política externa de um país dependente está condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como

¹¹ Sebastião do Rego Barros, “A execução da política externa brasileira”, palestra proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 31/05/1996, p. 4 (inédita).

¹² Celso Lafer, *O Brasil e a crise mundial*, São Paulo, Perspectiva, 1984, p. 104.

¹³ Gerson Moura, *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980, p. 22.

às conjunturas políticas, interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes). Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos *policy-makers*; por outro, repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado.¹⁴

Considerando a própria necessidade de compatibilização de variáveis estruturais e conjunturais, compartilha-se da posição de repúdio à “tentativa de interpretação da política africana como estritamente vinculada a aspectos econômicos ou mercantilistas”.¹⁵ Desta perspectiva, adota-se como premissa que a política externa brasileira para a África é marcada por um acentuado ativismo, condicionado pela interação de interesses tanto domésticos quanto externos, na busca da redefinição da inserção do Estado brasileiro no sistema internacional. “Dessa forma, as relações Brasil-África só podem ser adequadamente apreendidas quando examinadas no contexto mais amplo da política externa brasileira recente, mais precisamente no âmbito da estratégia de inserção do país no sistema mundial”.¹⁶

Por este prisma, é possível identificar a existência de condicionamentos tanto endógenos quanto exógenos na implementação da política externa brasileira, de forma geral, e na política africana, em especial. Enfatiza-se, portanto, que “não se pode deduzir a política da economia, como não se pode deduzir a conjuntura da estrutura. As mediações políticas, jurídicas e axiológicas são tão importantes na explicação quanto o ‘fundo do quadro’ que condiciona o processo”.¹⁷ Nestes termos, a análise da política externa brasileira para a África é realizada levando

¹⁴ Ibid., p. 41.

¹⁵ Henrique Altemani de Oliveira, “Política externa brasileira e relações comerciais Brasil-África”, (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1987), p. 9.

¹⁶ Maria Regina Soares de Lima, “Notas sobre as relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira”, *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 6-7, (1982), pp. 239-44, a citação é da p. 241.

¹⁷ Oliveira, “Política externa brasileira”, p. 11.

em conta a interação de variáveis tanto estruturais e conjunturais quanto econômicas e políticas.

No que diz respeito às variáveis econômicas, é forçoso reconhecer que o comércio exterior tem implicações evidentes para a política externa. Particularmente para o Brasil, elas se manifestam pela necessidade histórica da adoção de medidas que incrementem substancialmente as exportações e mantenham as importações em nível moderado, contribuindo para a regularização das contas públicas e, ao mesmo tempo, promovendo condições capazes de gerar superávit para inversões da União.¹⁸ Assim, as relações Brasil-África são compreendidas como somatório de variáveis tanto econômicas quanto políticas, enfocadas de formas não excludentes.

Parte-se então do pressuposto de que não se pode afirmar que o objetivo final da política africana brasileira seja a obtenção de novos mercados, nem que sua inspiração seja basicamente de origem política. Os dois aspectos derivam de uma estratégia mais ampla, ou seja, do projeto de redefinição da inserção do país no sistema internacional.¹⁹

Esta é a perspectiva de análise adotada neste trabalho.

Antecedentes históricos das relações Brasil-África

No que tange às relações diplomáticas propriamente ditas, entre o período que vai do processo de Independência à primeira metade do século XX, a temática africana revelava-se ainda tímida na esfera governamental brasileira. Sua aparição se realiza apenas em função do interesse brasileiro pelo norte da África, onde o país, desde 1861, mantinha

¹⁸ Evidentemente, apenas este aspecto já é mais do que suficiente para gerar acalorada polêmica, pois recorta, indistintamente, grupos de interesses, os partidos políticos e as organizações governamentais e não-governamentais, tendo implicações nas próprias preferências de alinhamento na ordem internacional. Para uma análise da política de comércio exterior como instrumento aplicado ao desenvolvimento, ver Amado Luiz Cervo, “Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 40, n° 2 (1997), pp. 5-26.

¹⁹ Oliveira, “Política externa brasileira”, p. 11.

instalado um consulado.²⁰ A timidez das relações do Brasil com a África está associada à prioridade dos problemas de fronteiras na agenda externa do país, após a conquista da Independência, quando “os interesses brasileiros se deslocaram, com nitidez, do Oceano Atlântico para a Bacia do Prata e a política externa se regionaliza”.²¹ Como resultado, o Brasil

[...] passa a concentrar sua atenção no campo da política exterior no processo de fixação de fronteiras, atendo-se ao princípio da intangibilidade das fronteiras ao tempo colonial, princípio que, anos mais tarde, já em nosso século, a Organização da Unidade Africana, em sua carta de maio de 1963, adota.²²

A percepção de que a África poderia representar uma dimensão privilegiada para a política externa brasileira emerge de forma emblemática na década de 1960, no bojo da Política Externa Independente, inaugurada pelo governo Jânio Quadros e prosseguida por João Goulart.²³ Surge respaldada por debates acadêmicos, que já se realizavam durante o governo Juscelino Kubitschek,²⁴ protagonizados por intelectuais como Gilberto Freyre, na defesa de uma comunidade luso-

²⁰ Alberto da Costa e Silva, *O vício da África e outros vícios*, Lisboa, Edições João Sá da Costa, 1989, p. 52. Tal atitude traduzia, em grande medida, os constrangimentos externos impostos ao país pelo Tratado de Paz e Aliança entre Brasil e Portugal, pelo qual obtém, com mediação da Inglaterra, o reconhecimento da independência por Portugal, em 29/08/1825. O Tratado estabelecia, entre suas cláusulas, que não seria permitida a adesão das colônias portuguesas ao Brasil, limitando a ação do país naquele continente.

²¹ Costa e Silva, *O vício da África*, p. 32.

²² Fernando Augusto Albuquerque Mourão e Henrique Altemani de Oliveira, “Política africana no Brasil”, in Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*, vol. 3, pp. 309-43, a citação é da p. 310.

²³ A Política Externa Independente foi formalmente anunciada por Jânio Quadros no artigo “A nova política externa do Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 4, n° 16 (1961), pp. 150-56; publicado originalmente em inglês: Jânio Quadros, “Brazil’s New Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 40, n° 1 (1961), pp. 19-27.

²⁴ A análise de Letícia Pinheiro permite constatar que a política externa do governo Juscelino Kubitschek, ainda que ambígua, expressou posição governamental a respeito do movimento de descolonização africano: Letícia Pinheiro, “Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960”, (Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1988), p. 79. A este respeito ver também o trabalho de Pio Penna Filho, “O Brasil e a descolonização da África nos anos Kubitschek (1956-1961): ensaio de mudança”, (Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1994).

tropical.²⁵ Naquele período, entretanto, a ratificação pelo Brasil do Tratado de Amizade e Consulta obscurecia a temática africana e a relegava à esfera das questões lusitanas.²⁶

Ao longo da segunda metade do século XX, a dimensão africana foi sendo incorporada de forma progressiva e substancial à política externa brasileira. Associada a um discurso terceiro-mundista, inicialmente pretendeu contrabalançar o peso das relações do país com os EUA e opor-se às limitações impostas pela clivagem Leste-Oeste da Guerra Fria. Em meio ao processo de descolonização que se realizava no mundo afro-asiático, o Brasil identificava naquele continente a possibilidade de arranjos diplomáticos capazes de lhe possibilitar um posiciona-

²⁵ Ao ressaltar a importância do “mundo que o português criou”, ao propiciar, por intermédio da colonização de territórios na África, na Ásia e na América, o desenvolvimento e a expansão do mundo ocidental, Gilberto Freyre frisava as potencialidades que o Brasil, ex-colônia, poderia vir a desenvolver perante as nações africanas sem, necessariamente, desvincular-se dos laços de comunhão que tinha com Portugal. Esta tese foi bastante criticada por políticos africanos, que a interpretavam como uma estratégia colonialista de manutenção do *status quo*. A respeito dos argumentos defendidos por Freyre, ver Gilberto Freyre, *Sugestões em torno de uma nova orientação para as relações internacionais do Brasil*, São Paulo, Federação das Indústrias de São Paulo, 1958; idem, *Uma política transnacional de cultura para o Brasil de hoje*, Belo Horizonte, Faculdade de Direito/UMG, 1960. Para uma análise crítica, ver Carlos Comitini, *A África arde*, Rio de Janeiro, Codecri, 1980; Williams da Silva Gonçalves, “O realismo da fraternidade. As relações Brasil-Portugal no governo Kubitschek”, (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1994), pp. 133-46.

²⁶ O “Tratado de Amizade e Consulta entre Portugal e Brasil”, assinado em 16/11/1953, e complementado por seis acordos regulamentares, subscritos pelo presidente Juscelino Kubitschek, em 1960, fundamentava-se nos seguintes princípios: “1º Ambos os governos consultar-se-iam sempre sobre os problemas internacionais de manifesto interesse comum. 2º Portugueses e brasileiros seriam equiparados em tudo que de outro modo não estivesse diretamente regulado nas disposições constitucionais dos dois países. 3º Portugueses e brasileiros poderiam circular e estabelecer-se livremente nos dois países, com as únicas limitações impostas pela segurança nacional e a saúde pública. 4º O tratamento da nação mais favorecida seria aplicável aos cidadãos de ambos os países”; apud José Calvet de Magalhães, *Breve história das relações diplomáticas entre Brasil e Portugal*, São Paulo, Paz e Terra, 1999, pp. 91-92. Na interpretação de José Honório Rodrigues: “Na verdade, o Tratado de Amizade e Consulta deu ao conceito de comunidade um ar caricatural, pois comunidade é a livre associação de Estados independentes, não só com herança comum, ou similaridade jurídica, mas com uma cooperação técnica e, especialmente, fundamento econômico”. Segundo a avaliação deste autor, “o Tratado é uma vitória portuguesa, arrastando o Brasil para a sua órbita, de acordo com as pretensões que citamos antes, visando a dispor de nosso apoio nas suas dificuldades internacionais. Por ele nos obrigamos a consultar Portugal – com suas dependências coloniais sobre matéria internacional, tirando-nos, assim, ou pelo menos dificultando, todo o nosso jogo diplomático”: José Honório Rodrigues, *Independência: revolução e contra revolução*, Rio de Janeiro, F. Alves, 1975, vol. 5, p. 314. Uma análise mais detalhada do Tratado pode ser vista em: Gonçalves, “O realismo da fraternidade”, pp. 150-81.

mento diferenciado no cenário internacional,²⁷ conduta que sinaliza que, para o Brasil, “as relações internacionais deixam de ser consideradas expressão de meras afinidades ou incompatibilidades entre povos para serem entendidas como um esforço global para o atendimento, na área internacional, das necessidades de cada país”.²⁸

Ensaio de conduta universalista, a ação brasileira para a África e a política de solidariedade para com os povos do Terceiro Mundo, no início da década de 1960, estão integralmente associadas a esta dimensão internacional, pleiteada pelo Brasil.²⁹ Enquadram-se num conjunto de ações (estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas da Ásia e da Europa, principalmente com a URSS) que buscavam a revisão das relações do país com os EUA e seu poderio hegemônico. As iniciativas para a África constituem os elementos que dão início a uma efetiva política africana no Brasil. Pensada e planejada no bojo do estamento diplomático, corresponde a uma política que guarda em si consistência e cálculos estratégicos. “No fundo, ela se tornou um capítulo importante na busca brasileira por novos parceiros políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, serviu para a busca de maior autonomia no espaço das relações internacionais da época”.³⁰

No plano comercial, as relações Brasil-África assumiam a premissa de que

No comércio como na vida, ganha-se mais jogando em todos os tabuleiros do que limitando-se a um só. Para o Brasil, cujo comércio exterior tem estrutura diversificada, sem nenhum parcei-

²⁷ A insurgência do processo de descolonização da África, aliada ao impacto mundial da Revolução Cubana, trouxe à tona os conceitos de neutralismo e não-alinhamento que se traduziam, no plano diplomático, em formas alternativas de posicionamento e atuação de vários Estados diante do sistema internacional, polarizado pela disputa URSS-EUA. No caso do Brasil, estas novas opções não chegaram a se traduzir, contudo, num comprometimento incondicional com a movimentação de outros países nesta mesma direção, em particular com Movimento dos Não-Alinhados ou terceiro-mundista. Para uma análise mais detalhada, ver Júlio G. Bitelli. “A política brasileira para a África e a descolonização dos territórios portugueses”, in Sérgio França Danese (org.), *Ensaio de história diplomática do Brasil* (Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1989).

²⁸ Hélio Jaguaribe, *O nacionalismo na realidade brasileira*, Rio de Janeiro, Iseb, 1958, p. 221.

²⁹ Sobre o caráter universalista da diplomacia brasileira, ver Antônio Carlos Lessa, “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, especial 40 anos, (1998), pp. 29-41.

³⁰ Saraiva, “Do silêncio à afirmação”, p. 289.

ro que absorve mais de um quarto de suas exportações, essa verdade é ainda mais evidente.³¹

Deste ponto de vista, a política africana do Brasil seguia o comportamento universalista de nossa diplomacia em que, de acordo com Celso Lafer, se valoriza o estabelecimento de parcerias não excludentes, com vistas à promoção da própria autonomia.

Daí um trabalho de aproximação com os países africanos e asiáticos, na onda do processo de descolonização, e o significado do restabelecimento, em 1961, das relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas no governo Dutra (1947), e antecipadas pelo reatamento das relações comerciais no final do governo Kubitschek.³²

Sua prática guardaria, portanto, uma estratégia de atuação internacional do país, orientada, desde o fim da II Guerra Mundial, pela construção e acumulação paulatina “de um certo capital de prestígio e a constituição de uma margem mínima extra de liberdade de manobra, a ser utilizada em momentos críticos”. Alicerçada por “uma boa dose de habilidade e capacidade de articulação dos interesses que se manifestam nas relações entre duas nações, a instrumentalização do universalismo age para reforçar os ganhos internacionais”.³³ Parafrazeando Lessa, em última instância, tinha por objetivo “proporcionar uma maior complexidade e densidade nas relações com as potências ocidentais (EUA, Europa Ocidental e Japão), e a abertura de novos espaços na África, na Ásia e Oriente Médio”.³⁴

Neste período, entretanto, a prevalência das relações especiais do Brasil com Portugal dificultava a implementação de uma política de efe-

³¹ Rubens Ricupero, “A quadratura do círculo”, *Folha de São Paulo*, 05/04/1997. Reproduzido em Rubens Ricupero, *O ponto ótimo da crise*, Rio de Janeiro, Editora Revan, 1998, pp. 236-37.

³² Celso Lafer, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2001, p. 97.

³³ Lessa, “A diplomacia universalista do Brasil”, p. 30.

³⁴ *Ibid.*, p. 30. Esta postura universalista da diplomacia brasileira pode ser observada ao longo das negociações econômicas internacionais intentadas pelo país, considerado, portanto, como *global trader*: país em que se observa alto grau de diversificação em seus fluxos financeiros, seja em relação à origem das importações quanto ao destino das exportações, bem como àquele, cuja pauta comercial seja diversificada. Para uma análise do Brasil como *global trader*, ver Rubens Barbosa e Luís Fernando Panelli César, “O Brasil como Global Trader”, in Fonseca e Castro (orgs.), *Temas de Política Externa II*, vol. 1, pp. 305-24.

tivo apoio aos territórios africanos em processo de independência. A postura brasileira de apoio a Portugal nas questões relativas às colônias portuguesas ainda se encontrava atrelada à retórica dos laços tradicionais de amizade, baseados na condição de ex-colônia e na herança cultural lusitana. “Os deveres e a gratidão para com a ex-metrópole implicavam uma constante reafirmação dos vínculos e impediam a tomada de decisão que ferissem determinados propósitos do governo português”.³⁵

Somente a partir década de 1970, com o advento da Revolução dos Cravos (1974) e a independência das colônias portuguesas (1974-1975), as ações do Brasil para a África passaram a evoluir mais consideravelmente em favor da autonomia dos novos Estados e da consolidação de “relações amistosas e equânimes destes com Lisboa”.³⁶ A partir desta década, Portugal dá início ao processo de redefinição de seu papel nas relações internacionais, deslocando-se de seu relativo isolamento internacional para o processo de integração à Comunidade Econômica Europeia, que se concretiza em 1985.³⁷ Neste período, sob os governos militares Emilio Garrastazu Medici (1969-1974) e, principalmente, Ernesto Geisel (1974-1979), as relações do Brasil com as colônias portuguesas na África registram um substancial aprofundamento.³⁸ Por meio da denominada política do pragmatismo responsável, o Brasil torna-se parceiro privilegiado de países africanos, com destaque especial da Nigéria (de quem o país compra petróleo), países da África Austral e as ex-colônias portuguesas. O intercâmbio comercial demonstra o aspecto efetivamente positivo tanto no interesse de compradores africanos por produtos brasileiros, como também o de importadores brasileiros por produtos africanos: de 1973 para 1974, as exportações brasileiras crescem 129,1%, pas-

³⁵ Pinheiro, “Ação e omissão”, p. 80.

³⁶ Juliana Soares Santos, “CPLP: gênese e instituições”, in José Flávio Sombra Saraiva (org.), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): solidariedade e ação política* (Brasília, IBRI, 2001), p. 21.

³⁷ Sobre este tema, ver Adriano de Freixo, “Do 25 de abril à CPLP: a inserção de Portugal nas relações internacionais contemporâneas”, (Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2001).

³⁸ As colônias portuguesas, foco principal da política externa brasileira no continente africano, foram as últimas a alcançar a independência no processo de descolonização. Através de uma política de repressão aos movimentos de libertação, Portugal prorrogou a liquidação de seu Império até 1974, quando Guiné-Bissau obteve sua independência. Na sequência, Moçambique, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe tornaram-se territórios autônomos.

sando de US\$ 190.001.000 para US\$ 435.323.000; enquanto as importações originadas do continente africano registram o expressivo crescimento de 300,2%, avançando de US\$ 169.903.000 para US\$ 679.998.000.

Continuidade e mudança (1985-2005)

Consoante a crescente complexidade do próprio sistema internacional, neste contexto as ações da diplomacia brasileira orientavam-se pela percepção de que “Ágora a África passava a ter uma relevância extraordinária. Politicamente, o continente africano era uma fonte potencial de apoio para demandas comuns no diálogo Norte-Sul, nas Nações Unidas e em outros órgãos multilaterais”.³⁹ No plano comercial, esta percepção tornava-se igualmente válida: ao longo da década de 1970 e início dos anos 1980, a participação africana no total das exportações brasileiras cresce a níveis surpreendentes: de 1972 a 1980, tais exportações saltam de US\$ 90,4 milhões para US\$ 1,313 bilhão, registrando as importações o crescimento de US\$ 153 milhões para US\$ 1,120 bilhão. De fato, pode-se observar que até 1984 as exportações para o continente chegam a US\$ 1,976 bilhão, representando 7,3% das exportações totais brasileiras, e, em 1985, alcançam o pico de US\$ 2,021 bilhões, ou seja, 7,9% das exportações totais.

Ao ingressar na segunda metade da década de 1980, no entanto, o peso dos condicionantes econômicos internacionais alterou negativamente as relações e as perspectivas da política externa nacional para o continente africano. Após ter experimentado seu apogeu nos anos 1960-1970, em decorrência de um conturbado período de crise política e econômica pelo qual o país atravessava, o interesse brasileiro pelo continente africano, na segunda metade da década de 1980, encontrava-se em acentuado declínio (tabela 1). A crise econômica internacional que se registra neste período é particularmente profunda na África, levando os mercados africanos a se tornarem cada vez mais reduzidos. Com a elevação das taxas de juros (de cerca de 3 a 4% em 1973, para 22 a 23% nos anos 1980), decaí significativamente o interesse brasileiro pelo continente africano.

Neste contexto, os países africanos sofrem intensamente com os efeitos da dívida externa, a insuficiência de recursos para o desenvolvi-

³⁹ Saraiva, “Do silêncio à afirmação”, p. 308.

**Tabela 1 – Intercâmbio comercial Brasil-África (exclusive Oriente Médio)
1985-2005**

Ano	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	US\$ F.O.B. (A)	Var. %	Part. % (**)	US\$ F.O.B. (B)	Var. % (*)	Part. % (**)
1985	2.021.696.099	---	7,89	1.732.262.140	---	13,16
1986	943.603.989	-53,33	4,22	691.387.031	-60,09	4,92
1987	1.059.089.390	12,24	4,04	529.087.095	-23,47	3,52
1988	1.122.665.438	6,00	3,32	646.580.298	22,21	4,43
1989	965.867.182	-13,97	2,81	548.647.272	-15,15	3,00
1990	1.012.322.644	4,81	3,22	578.210.689	5,39	2,80
1991	1.034.902.027	2,23	3,27	838.966.120	45,10	3,99
1992	1.137.737.423	9,94	3,18	551.067.294	-34,32	2,68
1993	1.112.294.414	-2,24	2,88	1.162.331.216	110,92	4,60
1994	1.349.205.618	21,30	3,10	1.072.075.764	-7,77	3,24
1995	1.585.821.583	17,54	3,41	1.180.637.451	10,13	2,36
1996	1.527.022.348	-3,71	3,20	1.690.473.093	43,18	3,17
1997	1.520.000.381	-0,46	2,87	1.995.198.981	18,03	3,34
1998	1.651.086.046	8,62	3,23	1.819.086.788	-8,83	3,15
1999	1.336.446.195	-19,06	2,78	2.223.875.198	22,25	4,51
2000	1.346.818.415	0,78	2,44	2.907.074.693	30,72	5,21
2001	1.988.424.609	47,64	3,42	3.330.947.640	14,58	5,99
2002	2.362.316.677	18,80	3,91	2.675.623.620	-19,67	5,66
2003	2.860.142.345	21,07	3,91	3.288.232.066	22,90	6,81
2004	4.244.927.085	48,42	4,40	6.185.643.245	88,11	9,84
2005	5.977.269.239	40,81	5,05	6.656.326.396	7,61	9,04

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

Obs.: "Var. %" = variação percentual sobre o ano anterior (critério de cálculo anual, na mesma proporção mensal); (*) = critério de cálculo mensal, sobre o mês anterior; (**) "Part. %" = participação percentual sobre o Total Geral do Brasil; "Importação" = Base ALICE - 06/2006, País de Origem (dados definitivos até 12/1996; dados preliminares para os meses seguintes); "Exportação" = Base ALICE - 06/2006, País de Destino Final.

mento e os rigorosos programas de ajustamento estrutural, coordenados pelo FMI e pelo Banco Mundial, que fragilizaram as economias africanas, reduzindo sua capacidade de ampliar o comércio exterior para os mercados do Sul.⁴⁰ Com efeito, identifica-se que os níveis de comércio do Brasil com a África Negra retornam aos das décadas de 1950 e 1960.⁴¹ Já no início da década de 1990, o comércio do Brasil com a África fica em torno de 3% das relações comerciais do país, após ter alcançado níveis em torno dos 10%, no início da década anterior.

Assim, a transição para a segunda metade dos anos de 1980 impõe ao Brasil e à África dificuldades de todas as ordens. No Brasil, a situação não deixa de ser aflitiva: entre 1975 e 1985, a dívida externa passa de US\$ 21 para mais de US\$ 95 bilhões, observando-se que sua renegociação resulta em perda de liquidez da economia, incapacitando o país em dar sustentação à sua política comercial em direção ao mercado africano. Como resultado, já em 1986 o volume das exportações para a África sofre uma redução significativa: de 7,9 para 4,2% no total das exportações, queda que irá acentuar-se ainda mais na década de 1990, quando as exportações para o continente registram, entre 1992 e 1996, um quadro de estagnação, com resultados em torno de US\$ 1,5 bilhão, valor significativamente inferior ao alcançado em 1985.⁴²

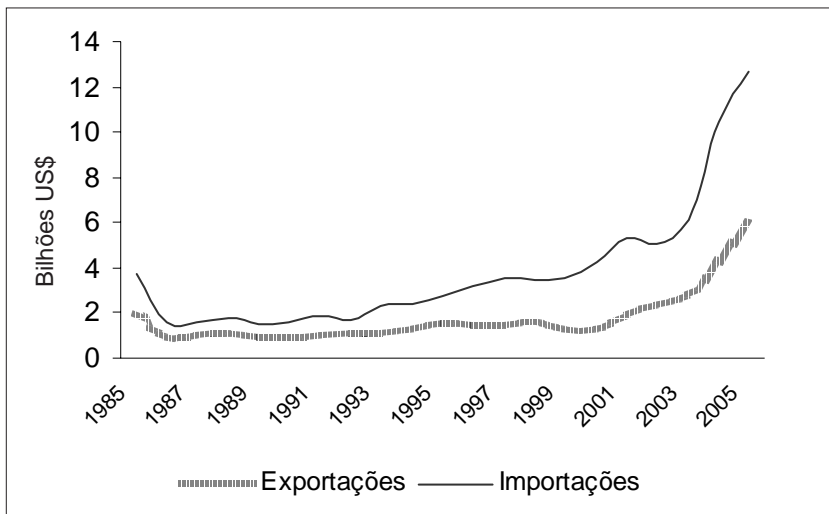
Dentro deste quadro, no que tange à tendência geral das exportações brasileiras para o continente, observa-se um período de depressão na década de 1990, associado a um ciclo de retraimento das relações comerciais do Brasil com os países africanos, que só seria modificado em 2002, no âmbito das exportações, apesar das crescentes importações brasileiras de petróleo a partir da década de 1990 (figura 1).

⁴⁰ Ivo de Santana, "Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano", *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 25, n° 3 (2003), pp. 533-34.

⁴¹ Saraiva, "Do silêncio à afirmação", p. 320.

⁴² Santana, "Relações econômicas Brasil-África", p. 534.

Figura 1 – Evolução do comércio internacional do Brasil com o continente africano (1985-2005)



Fonte: Elaborada a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

Em 1996, o mercado africano representava apenas 3,2% das exportações brasileiras, tornando o contexto atlântico menos relevante para a inserção internacional do país, no qual ficam para trás “os anos de ativa cooperação mútua e empreendimentos comuns sustentados na determinação do Estado brasileiro em desenvolver projetos econômicos para a África, diversificando os parceiros do comércio internacional do país”.⁴³ Estes retraimentos estão ligados não apenas à lógica das relações comerciais, mas às dificuldades de leitura “do processo decisório nacional sobre os constrangimentos internacionais que empurraram o continente africano para uma inserção recentemente marginalizada no ambiente da globalização”.⁴⁴ Denotam, igualmente, o pro-

⁴³ José Flávio Sombra Saraiva, “O diálogo Sul-Sul e a CPLP: globalização e desigualdade no mundo pós-11 de setembro (oito pontos para a reflexão)”, in Carlos Henrique Cardim e João Batista Cruz (orgs.), *CPLP: oportunidades e perspectivas* (Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/IPRI, 2002), pp. 309-28, a citação é da p. 314.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 314.

cesso de reorientação em que ingressa não apenas a diplomacia brasileira frente ao cenário internacional das décadas de 1980-90, marcado pelo fim da Guerra Fria e pela imposição de um sistema internacional de caráter transitório imprevisível.

No plano doméstico, a política de estabilização da economia e a reforma do Estado brasileiro exercem influências consideráveis, levando o país a promover uma política de abertura comercial que privilegia as relações com os Estados Unidos e a União Européia. Para o Brasil, este período reflete uma nova postura do país no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e a arranjos cooperativos, ganhando relevância a política regional em direção ao Mercosul. As principais mudanças foram observadas na área de segurança, culminando na assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, nas relações econômicas externas, no novo posicionamento assumido nos temas do meio ambiente e dos direitos humanos, bem como no aprofundamento da integração regional.⁴⁵ A diplomacia brasileira atravessava uma fase de redefinição de suas prioridades, voltando os vizinhos da América do Sul a assumir lugar prioritário na agenda externa do Brasil. Sem desconsiderar “as relações com nossos parceiros econômicos tradicionais na África”, as prioridades da política externa se traduzem no

[...] processo de consolidação do Mercosul, sua eventual ampliação com a incorporação de novos parceiros, seu relacionamento com outros espaços econômicos, notadamente a União Européia e o NAFTA e sua incidência na estabilização econômica e na retomada do crescimento do Brasil.⁴⁶

Como destacam Mônica Hirst e Letícia Pinheiro, a partir de então a diplomacia brasileira trabalha no sentido de

a) atualização da agenda externa do país, em consonância com o momento internacional; b) redefinir as relações com os Estados

⁴⁵ Flávia Campos Mello, “Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90”, (Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2000), p. 2.

⁴⁶ Luiz Felipe Lampreia, “Apresentação na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n° 76 (1995), p. 119.

Unidos, superando os contenciosos então existentes; c) retirar da política internacional brasileira o seu caráter “terceiro-mundista”.⁴⁷

Neste cenário, percebe-se com nitidez que o declínio comercial Brasil-África se articula à própria retração no papel do Estado na economia, caracterizada pela desregulamentação e pela ampla privatização registradas ao longo do período. Neste aspecto, é forçoso reconhecer que, com raras exceções,⁴⁸ as relações comerciais Brasil-África estiveram quase sempre apoiadas por projetos de agências estatais, em que “A criação de comissões binacionais, a participação da Braspetro na formação de *joint-ventures*, o conjunto das atividades desenvolvidas pela Interbrás, são claros exemplos da ação empresarial do Estado brasileiro na África”.⁴⁹ Fenômeno que, deve-se registrar, demonstra quão carente de embasamento societário é a política externa brasileira para o continente africano, em que se ratifica “a participação da sociedade civil [que] não só é bem vinda, importante, mas, é mesmo indispensável”.⁵⁰ Este período ainda implica na revisão da política externa brasileira iniciada na década de 1960, em que os esforços do Itamaraty se traduzem na constituição da CPLP, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e, mais recentemente, do G-3 ou IBAS — foro de coordenação e cooperação que reúne Índia, Brasil e África do Sul, descrito pelo atual Ministro das Relações Exteriores como “um grupo que, juntamente com China e Rússia, deverá assumir papel internacional crescente nas próximas décadas”.⁵¹ Frente a este quadro, portanto, é correto considerar que, apesar da aparente fragilidade do relacionamento comercial afro-brasileiro, com participação evidentemente marginal no

⁴⁷ Mônica Hirst e Leticia Pinheiro, “A política externa do Brasil em dois tempos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, nº 1 (1995), pp. 5-23, a citação é da p. 6.

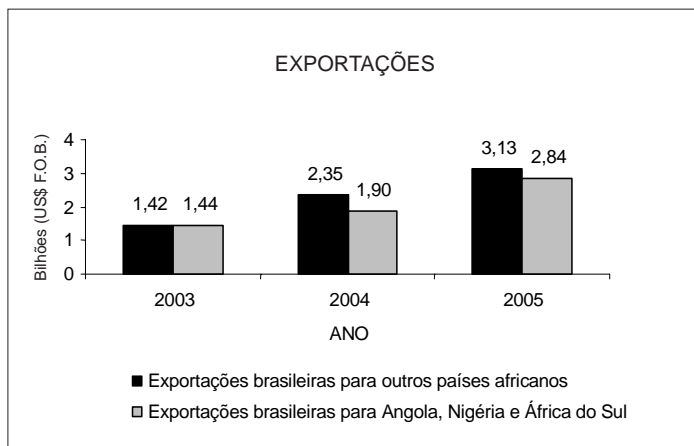
⁴⁸ As empresas brasileiras Norberto Odebrecht, Marcopolo e Companhia Vale do Rio Doce podem ser citadas como exemplos da ação da iniciativa privada no continente africano.

⁴⁹ Mônica Hirst, “Tempos e contratempos da política externa brasileira”, in Carlos Alberto Plastino e Roberto Bouzas (orgs.), *A América Latina e a crise internacional*, Rio de Janeiro/México, Edições Graal/Instituto de Relações Internacionais-PUC/Instituto de Estudos de Estados Unidos-CIDE, 1985, pp. 245-61, a citação é da p. 254.

⁵⁰ Mourão, “Reflexões sobre uma política”, p. 4. Para uma análise da participação do empresariado brasileiro não-estatal na África, ver Ivo de Santana, *A experiência empresarial brasileira na África (1970 a 1990)*, Salvador, Editora Ponto e Vírgula, 2004.

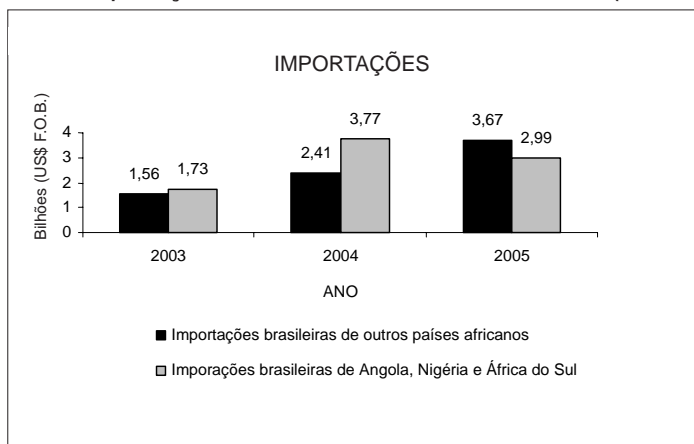
⁵¹ Celso Luiz Nunes Amorim, “Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos”, *Análise de Conjuntura OPISA*, nº 4 (2005), p. 7.

Figura 2 – Exportações brasileiras para o continente africano (2003-2005)



Fonte: Elaborada a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Figura 3 – Importações brasileiras do continente africano (2003-2005)



Fonte: Elaborada a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Tabela 2 – Exportações brasileiras para a África por fatores agregados (US\$ F.O.B, 1984-2005)

VALORES POR CATEGORIAS DE PRODUTOS (US\$ F.O.B)					
	Total	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Op. Especiais
Total África	38.159.659.147	6.604.222.143	5.936.540.171	25.555.252.127	63.644.706
Participação %	100,0	17,31	15,56	66,97	0,17

Fonte: Elaborada a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

intercâmbio comercial do país (cerca de 4%), o continente africano ainda detém uma posição privilegiada para a política externa brasileira. Dentro deste processo de redefinição, África do Sul, Angola e Nigéria são identificados como alternativas estratégicas para a diplomacia brasileira. Esta percepção é sobremaneira corroborada ao se analisar o intercâmbio comercial entre Brasil e o continente africano (figuras 2 e 3) que, nos últimos anos, dá destaque às relações comerciais com Angola, Nigéria e África do Sul. Juntos representam, em média, 48% do total das exportações brasileiras para aquele continente e 53% das importações africanas para o Brasil.

As exportações brasileiras para os três países considerados, que atingem valores expressivos em relação ao montante comercializado com a África como um todo, permitem observar uma grande similaridade nos valores por categorias de produtos no que se refere à Nigéria e à África do Sul, que, juntos, representam 82% dos valores exportados pelo Brasil para aquele continente, no período de 2003 a 2005. Ainda quanto à análise das relações político-comerciais por categorias de produtos (os fatores agregados), é importante ressaltar que as exportações brasileiras para os Estados africanos por fator agregado, ao longo dos últimos vinte anos, indicam a predominância de produtos manufaturados, seguidos, em proporção bem menor, pelos produtos ditos básicos (tabela 2).

É relevante observar, ainda, que, nos últimos vinte anos, o saldo comercial brasileiro é positivo nas relações com Angola (+1 bilhão US\$) e África do Sul (+2,2 bilhões US\$). Já com a Nigéria, no entanto, o saldo é negativo (-7,9 bilhões US\$) devido às importações brasileiras de petróleo (tabela 3).

Tabela 3 – Intercâmbio comercial do Brasil com Angola, Nigéria e África do Sul (1984-2005)

Período	Exportação (US\$ F.O.B.)			Importação (US\$ F.O.B.)		
	Angola	Nigéria	África do Sul	Angola	Nigéria	África do Sul
1984-2004	2.579.938.086	6.820.546.802	5.896.194.95	1.561.495.810	14.707.207.049	3.697.748.596
2003-2005	1.112.084.032	1.927.925.106	3.138.435.303	11.252.656	5.021.876.377	811.839.278

Fonte: Elaborada a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Tabela 4 – Exportações brasileiras para Angola, África do Sul e Nigéria por fatores agregados (1984-2005)

Países	Valores por categorias de produtos (US\$ F.O.B)				
	Total	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Op. Especiais
Angola	3.946.843.436	481.517.302	98.021.972	3.361.815.638	4.007.230
África do Sul	7.135.082.949	1.083.020.613	507.951.724	5.536.120.310	7.921.551
Nigéria	7.119.966.545	145.963.132	692.053.167	6.273.131.677	8.815.211
Total	18.201.892.930	1.710.501.047	1.298.026.863	15.171.067.625	20.743.992
Participação %	100,0	9,4	7,1	83,3	0,1

Fonte: Elaborada a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Tabela 5 – Evolução dos principais produtos importados pelo Brasil da Nigéria (2004-2005)

Principais produtos	2005		2004		Variação
	US\$ (F.O.B)	%	US\$ (F.O.B)	%	%
Óleos Brutos de Petróleo	2.606.061.009	98,28	3.403.316.804	97,15	-23,43
Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)	16.709.398	0,63	56.585.715	1,62	-70,47
Butano Liquefeito	12.704.538	0,48	---	---	---
Propano em Bruto Liquefeito	4.361.324	0,16	5.268.634	0,15	-17,22
Total	2.651.757.958	100,00	3.503.157.259	100,00	---

Fonte: Elaborada a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

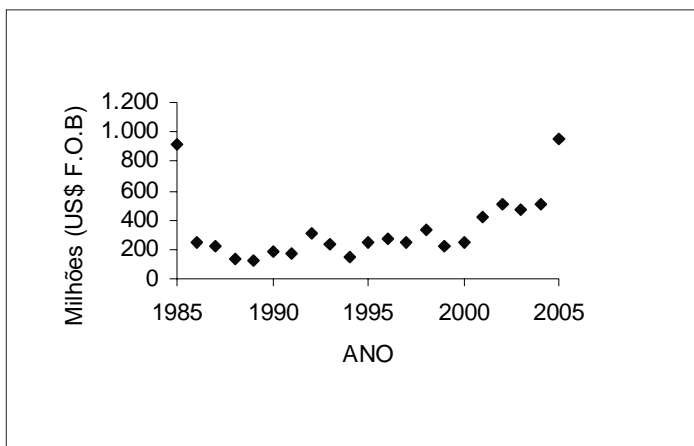
Um recorte dos últimos três anos nestas relações comerciais possibilita perceber uma continuidade no saldo positivo das relações comerciais brasileiras com Angola (+1,1 bilhão US\$) e África do Sul (+2,3 bilhão US\$), porém não com a Nigéria (-3,1 bilhões US\$). Chama atenção o saldo positivo da balança comercial brasileira com Angola neste período (+1,1 bilhão US\$), que alcançou 42% do valor relativo aos últimos vinte anos. Fato semelhante, porém em intensidade bem menor (22%), advém da África do Sul, o que sugere um efetivo crescimento das exportações com tais países. Uma primeira caracterização dos produtos exportados pelo Brasil para estes países pode ser observada na tabela 4.

A balança comercial brasileira mantém-se negativa com a Nigéria, mas ocorre um notável recuo das nossas importações de petróleo deste país (tabela 5), graças ao incremento da produção nacional, que passou a exigir menor volume de importações do combustível. Um exame mais detalhado do assunto permitiria inferir que a auto-suficiência alcançada pelo Brasil na produção de petróleo, no ano de 2006, poderia reduzir o fluxo comercial brasileiro com a Nigéria em futuro breve, reduzindo-a a níveis estratégicos de manutenção de linhas de negócios. No entanto, os recentes acontecimentos que levaram à nacionalização das reservas de gás boliviano, com os potenciais prejuízos ao abastecimento do mercado brasileiro, poderão reativar estas relações comerciais, privilegiando a importação de gás nigeriano.

Ainda em relação à Nigéria, mesmo excetuando-se os valores das exportações brasileiras no biênio 1984 e 1985 e, mais recentemente, em 2005, que alcançaram níveis bastante representativos (*outliers*), a evolução do intercâmbio comercial entre os dois países revela um alto grau de dispersão (figuras 4 e 5). Tal fato não permite supor, sequer, uma relação de aparente estabilidade ao longo dos últimos vinte anos. Já os valores obtidos nos últimos três anos, apesar de sinalizarem tendência de um possível incremento das exportações, não podem ser considerados sem os devidos cuidados, visto o comportamento instável já descrito.

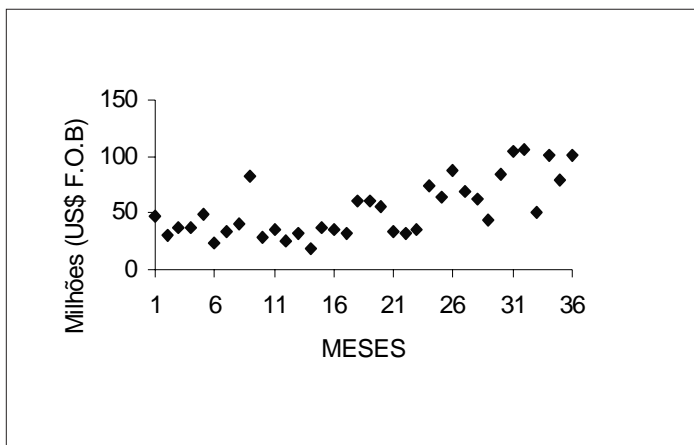
Ao contrário do cenário para a Nigéria, a evolução das exportações brasileiras para a África do Sul permite constatar relações mais

Figura 4 - Exportações brasileiras para a Nigéria (1985-2005)



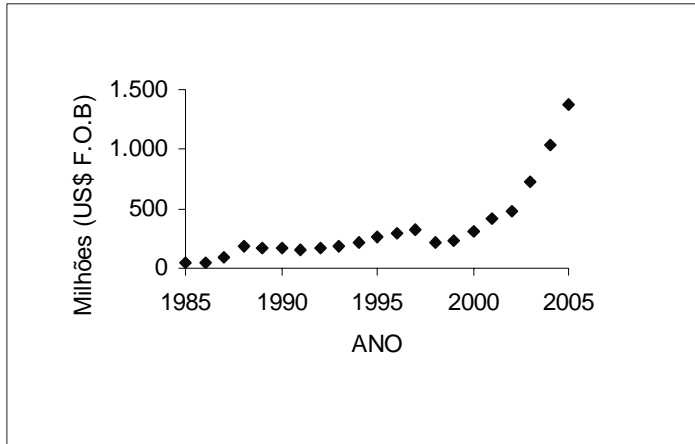
Fonte: Elaborada a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

Figura 5 - Exportações brasileiras para a Nigéria nos últimos 36 meses



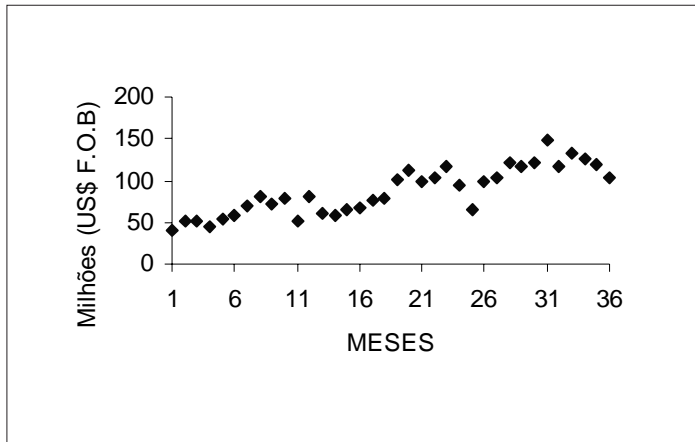
Fonte: Elaborada a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

Figura 6- Exportações brasileiras para a África do Sul (1985-2005)



Fonte: Elaborada a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

Figura 7 - Exportações brasileiras para a África do Sul nos últimos 36 meses



Fonte: Elaborada a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

estáveis ao longo destes últimos vinte anos, indicando uma leve tendência de crescimento durante a década de 1990 e seguida de um impulso mais acentuado nos últimos três anos (figuras 6 e 7).

Considerados os mesmos períodos, as exportações brasileiras para Angola, particularmente, sugerem um crescimento apreciável, conforme se pode observar nas figuras 8 e 9. Contudo, uma análise de correlação das variáveis envolvidas indica um fator de 0,52 (correlação moderada), o que mostra um comportamento ainda bastante suscetível a oscilações nestas relações. Daí a importância da revisão da política externa africana desenvolvida pelo Brasil ao longo das últimas décadas e a necessidade de “transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo”.⁵²

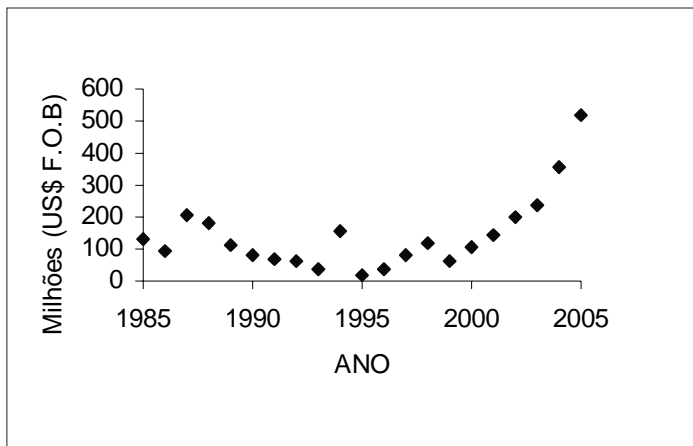
Apontamentos finais

Há certas afirmações que, de tão repetidas, tornam-se verdades quase incontestáveis. No caso das relações do Brasil com os países do continente africano, é comum observar, seja na imprensa ou mesmo nos discursos oficiais, que seu substrato básico seria o componente étnico e cultural. O argumento de viés culturalista, fortemente inspirado pelas análises de Gilberto Freyre, apresenta-se, de forma geral, no seguinte esquema: por um período superior a três séculos, a escravidão negra constituiu-se numa das principais instituições do Brasil, deixando marcas profundas na composição étnica, política e social do país. A compreensão, bem como a própria formulação da política externa brasileira para os países africanos, nestes termos, não podem ser satisfatoriamente alcançadas sem o devido reconhecimento do papel desempenhado pelos fatores étnico-culturais na formação da nacionalidade brasileira – estes seriam, em última instância, os elementos-chave para qualquer análise.

Como declarou o presidente Lula, o estreitamento das relações com a África constitui para o Brasil uma obrigação política, moral e histórica. Com 76 milhões de afrodescendentes, somos a se-

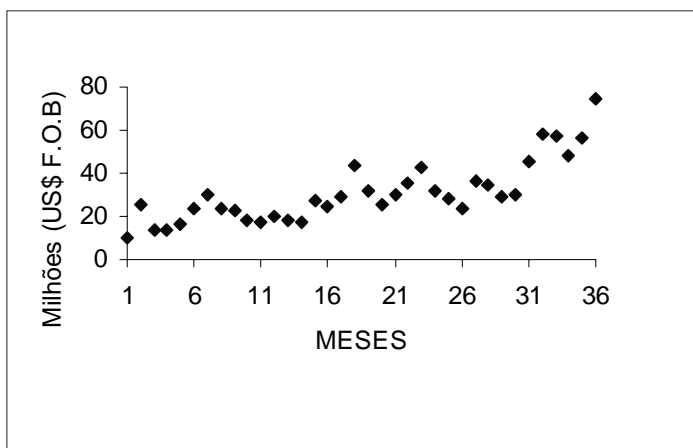
⁵² Celso Luiz Nunes Amorim, “O Brasil e o ‘renascimento africano’”, *Folha de São Paulo*, 25/05/2003, p. A3.

Figura 8 - Exportações brasileiras para Angola (1985-2005)



Fonte: Elaborada a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

Figura 9 - Exportações brasileiras para Angola nos últimos 36 meses



Fonte: Elaborada a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

gunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria, e o governo está empenhado em refletir essa circunstância em sua atuação externa.⁵³

Sem desconsiderar os resultados que estes enfoques podem produzir em termos de conhecimento e de política de poder (tais como implementadas pelas potências europeias entre os séculos XVIII e XIX na África e Ásia), a presente análise parte de uma perspectiva bastante distinta. Pela própria condição periférica ocupada pelo país no sistema internacional, considera-se pouco razoável ao Brasil a possibilidade de subtrair ações políticas de circunstâncias estritamente culturais.⁵⁴ Julgar como factível a construção de uma política atlântica embasada na premissa de laços maternos pressupõe, no mínimo, uma visão distorcida da própria África, em que o Brasil, por meio de um discurso pretensamente progressista, julga-se capaz de *ajudar* os países africanos, promovendo uma política missionária, *civilizacional*.⁵⁵ Numa palavra, “supõe a romantização da imagem de uma ‘Mãe África’ pura, sem conflitos, em estado permanente de equilíbrio”.⁵⁶

⁵³ Celso Luiz Nunes Amorim, “Para Celso Amorim, Brasil vai redescobrir a África”, *Agência Brasil*, 01/10/2003, p. 3. Este argumento tem aparecido de forma mais explícita nos discursos realizados pelo Presidente da República, ao afirmar que “Quando nós decidimos fazer o Brasil voltar os seus olhos para a África, não era nenhuma atitude de benevolência, e não era porque a África é mais perto do que outros países. Era, sobretudo, porque o Brasil, mais do que qualquer outro país do mundo, tem obrigações históricas, não apenas porque os negros e as negras trabalharam, neste país, como escravos, durante tantos anos. Temos obrigações históricas pelo que aprendemos, do ponto de vista cultural, com os negros, que eram livres e que foram transformados em escravos para vir trabalhar neste país”: Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração do Museu Afro-Brasil”, (São Paulo, 23/10/2004), <http://www.radiobras.gov.br/integras/04/integra_231004_1.htm>, acessado em 10/05/2007. Para uma análise do discurso culturalista como componente da retórica diplomática brasileira para a África, ver: José Flávio Sombra Saraiva, “Construção e desconstrução do discurso culturalista na política africana do Brasil”, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 30, n° 28 (1993), pp.219-36.

⁵⁴ Como afirma Celso Furtado, é importante reconhecer que os processos de integração, em sua dimensão cultural, guardam um fim próprio, que não podem ser limitados ou simplesmente sobrepostos por outros, como o econômico. “Sistema de valores, a cultura é da esfera dos fins, e a lógica dos fins escapa ao cálculo econômico em sua versão tradicional. Mas já ninguém ignora que as relações entre fins e meios nos processos sociais são com frequência binúvocas, podendo prevalecer uns ou outras na configuração ocasional desses processos”: Celso Furtado, “A economia da cultura”, in Gabriel O. Alvarez (org.) *Indústrias culturais no Mercosul* (Brasília, IBRI, 2003), p. 11.

⁵⁵ Mourão, “Reflexões sobre uma política”, p. 21.

⁵⁶ José Flávio Sombra Saraiva, “África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula”, in Pedro Motta Pinto Coelho e José Flávio Sombra Saraiva (orgs.) *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*, (Brasília, IBRI, 2004), p. 301.

Seu resultado, inversamente, transparece na crítica de políticos e intelectuais africanos já na década de 1960, que a interpretam como uma estratégia senão colonialista, interessada na manutenção do *status quo*, em que o Brasil aparece como Estado pretendo a conquistar um lugar na “nova partilha africana”.

Seus efeitos foram, em geral, nefastos para a própria aproximação brasileira com os africanos pois esses argumentos, para grande parte da elite africana que passou a lidar com os brasileiros na África e aqui, era lacunoso, romântico e pouco atento à evolução histórica da própria África. O discurso culturalista, ademais, embutiu uma série de disfarces para justificar uma aproximação que, do ponto de vista político e econômico, era bastante pragmática e mercantil.⁵⁷

Deste ponto de vista, não há como negar que, nas relações com a África, o país ensejava, *stricto sensu*, a promoção de uma política externa global e universalista, em que “O Brasil ensaiava perfurar o colonialismo europeu e norte-americano na África por meio de um programa de ação naquele continente que envolvia empreiteiras, estatais bem como a diplomacia empresarial e cultural”.⁵⁸ Conseqüentemente, o pressuposto básico aqui defendido é o de que a política externa brasileira para os países africanos não pode ser compreendida sem o reconhecimento dos interesses estratégicos do continente, definidos pela diplomacia brasileira.

Não há ação diplomática que se sustente quando lhe falece coerência. A dimensão africana da política externa brasileira tem sido, nesse sentido, de uma continuidade admirável, a despeito das conhecidas dificuldades internas para obter financiamentos e outros meios operacionais. Essa trajetória é sujeita a tropeços e

⁵⁷ Saraiva, “África e Brasil”, p. 298.

⁵⁸ Ibid. Para uma interpretação distinta, ver Wayne Selcher, *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956-1972*, (Latin American Monographs, 2nd series, n° 13), Gainesville, University Presses of Florida, 1974. O autor considera que a política externa brasileira para a África não era de viés colonialista, ou neocolonialista, fato que explicaria a insistência do Itamaraty em buscar consolidar as relações do Brasil com o continente a partir de aspectos étnico-culturais que ligariam os dois lados do Atlântico.

frustrações, mas a diplomacia é uma atividade extremamente complexa, que demanda enorme esforço e paciência. Para alcançar seus objetivos, é necessário que o formulador de política externa se adapte, a cada momento, a cenários em constante mutação, nos quais os êxitos pontuais são frequentemente comprometidos por óbices imprevisíveis, que apenas o talento político consegue transpor.⁵⁹

Desta perspectiva, é importante observar que a formulação, bem como a execução da política externa brasileira para os países africanos, não podem ser satisfatoriamente desempenhadas, considerando estritamente os interesses brasileiros. “Embora Brasil e África tenham muito em comum a África segue por si mesma, com ou sem o Brasil”.⁶⁰ Regiões colonizadas, a formação dos Estados nacionais na África pressupõe um processo de ruptura com a dominação colonial, que se realizou paulatinamente ao longo da segunda metade do século XX. A exemplo da África do Sul, Angola e Nigéria, estes Estados guardam em comum, ainda, a própria forma de inserção no processo internacional de acumulação do capital estrangeiro e na divisão de trabalho: aos respectivos países foi relegado um papel marginal no conjunto das relações centro-periferia, como indicado por Cardoso e Faletto.⁶¹ No entanto, ao rejeitar a noção de que a política externa de Estados periféricos seja puramente reativa às determinações oriundas dos centros hegemônicos, torna-se importante reiterar o fato de que estes mesmos países, a exemplo do Brasil, atravessaram a segunda metade do século XX em busca de canais e mecanismos capazes de promover seus interesses domésticos em plano externo.

Neste sentido, no período analisado, a redefinição das relações internacionais no pós-Guerra Fria tem atuado como variável que, ao mesmo tempo em que impõe drásticas alterações aos tradicionais padrões de comportamentos políticos, econômicos e sociais, promove

⁵⁹ Fernando Henrique Cardoso, “A África e o Brasil”, *Jornal do Brasil*, 18/03/1993.

⁶⁰ Saraiva, “África e Brasil”, p. 297.

⁶¹ Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência y desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1969.

oportunidades para redefinição da inserção internacional destes Estados. “O final da Guerra Fria tem deixado a África órfã de superpotências, mas consciente de que agora tem pela primeira vez em suas mãos seu próprio destino como continente de nações”.⁶² Nestes termos, para o Brasil, a cooperação com os países africanos apresenta-se como elemento-chave, capaz de transformar situações e condições semelhantes, ainda que muitas vezes negativas, em oportunidades de cooperação e benefício mútuo. Ter consciência destas possibilidades bem como de seus riscos torna-se essencial para análise da política externa, na medida em que sobre ela recai a responsabilidade de adotar as prioridades corretas para consecução dos projetos nacionais em plano internacional.⁶³

Por este prisma, duas ordens de fatores sobressaem ao se analisarem as relações mantidas pelo Brasil com os países do continente africano ao longo das últimas décadas: as relações políticas e as comerciais, que atualmente ganham destaque nos projetos de cooperação na área energética, especialmente a exploração e a prospecção de petróleo. Em relação a este último aspecto, é importante considerar que a exploração e a produção de petróleo transformaram-se num grande *asset* para o Brasil: num período inferior a duas décadas, o país passou de um importador maciço do produto a um dos maiores produtores mundiais — fato constatado pela incessante busca de auto-suficiência e, possivelmente, pela capacidade de ser um grande exportador no futuro próximo.

Para o continente africano, o petróleo, além do gás, também representa um trunfo econômico e tecnológico, cujas oportunidades de investimento têm atraído os grandes *players* internacionais, a exemplo de algumas empresas brasileiras (como a Petrobras), interessadas em participar de projetos de engenharia do petróleo: infra-estrutura, construção de plataformas, perfuração, serviços, etc. Os países africanos, em contrapartida, têm realizado esforços significativos para promoção de condições que favoreçam o ingresso destes investimentos: estabele-

⁶² Mark Huband, “Prólogo”, in Mark Huband (org.), *África después de la Guerra Fria. La promesa rota de un continente*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 2004, p. 17 (tradução do editor).

⁶³ Para uma análise das opções diplomáticas brasileiras em relação ao continente africano, ver José Flávio Sombra Saraiva, “Política exterior do governo Lula: o desafio africano”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n° 2 (2002), pp. 5-25.

dade das regras, previsibilidade no tratamento fiscal (comparativamente mais atraente do que no Brasil), processos seguros de licitação internacional de blocos de exploração e efetiva capacidade de regulação.

Nestes termos, se os caminhos que se reabrem para a África no momento atual apontam para o reencontro de interesses político-comerciais promissores, torna-se imperativo identificar as motivações e as aspirações capazes de promover canais efetivos de integração e ampliação das relações entre o país e o continente. Lembrando a afirmação do Ministro do Exterior da Nigéria, Joseph Garba, acerca das relações entre o Brasil e seu país, é importante ter em mente que

O continente africano não tem nenhuma dívida para com o Brasil. Creio que a política brasileira na África deve ser ditada por uma questão de princípios. Nós, da África, emergimos de um longo período de colonização e não estamos dispostos, quero ser enfático, a permitir uma recolonização.⁶⁴

Neste sentido, se o discurso é o veículo, a definição e a constituição de canais efetivos de cooperação tornam-se necessidades essenciais para a promoção e a consolidação eficaz das relações Brasil-África.

Em síntese, pode-se considerar que, no período analisado, a política externa e a agenda comercial desenvolvidas pelo Brasil em relação à África refletem um quadro de incertezas. Ainda que pesem as inúmeras ratificações dos vínculos históricos e étnico-culturais entre o país e o continente africano, as ações da Chancelaria brasileira caracterizam-se por ajustes na política externa tradicionalmente desenvolvida para a região. Apesar de não ser possível determinar com precisão quais sejam os impactos causados por tais ajustes, é fato constatar que eles não deixam de confirmar a posição privilegiada, ocupada pelo continente africano na estratégia de inserção internacional desenvolvida pela política externa brasileira, o que, por consequência, impõe a necessidade de revisão de ações diplomáticas e comerciais brasileiras para o continente africano, implicando na identificação e na avaliação de canais

⁶⁴ Joseph Garba, apud Vamireh Chacon, “O continente africano, sua dimensão internacional”, in Câmara de Deputado

eficazes na sua promoção e dimensionamento. Neste processo de redefinição, em que se inserem as relações Brasil-África, África do Sul, Angola e Nigéria tornam-se vetores exemplares para a definição das estratégias diplomáticas e comerciais brasileiras frente ao continente; fato que inspira estudos que possam contribuir como modelos de atuação desta nova forma de pensar a agenda externa brasileira. Uma análise individualizada dos produtos e dos serviços exportados para estes países, bem como uma reflexão sobre as parcerias aí desenvolvidas por empresas brasileiras, são de interesse na definição de um padrão que possa ser explorado e oferecido em outros países do continente, sobretudo frente à concorrência de Estados como a Índia e a China, que não poupam esforços para conquistar novos mercados na África.

Resumo

Este trabalho coloca em debate o lugar ocupado pela África na agenda político-comercial brasileira entre 1985-2005. Procura analisar a evolução da política externa do Brasil para o continente, desde suas formulações iniciais no quadro do Itamaraty, na década de 1960, até o presente momento, que se caracteriza pela ambivalência das ações governamentais entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Como resultado, espera-se contribuir para melhor compreensão das relações e negociações internacionais do país, esclarecendo o processo que envolve a formulação e a execução da política externa brasileira para a África: seus significados políticos e comerciais para a inserção internacional do país.

Palavras-chave: Brasil – África – Política Externa – Comércio Internacional

Brazil-Africa: Notes on Foreign Policy and International Commerce (1985-2005)***Abstract***

This paper addresses Africa's position in Brazil's political agenda and its foreign trade between 1985 and 2005. It analyzes the evolution of Brazilian foreign policy on the continent, from its initial formulation by Itamaraty in the 1960s, to the present, which is characterized by the ambivalent government actions of the presidencies of Fernando Henrique Cardoso and Luis Inácio Lula da Silva. The aim is to contribute to a better understanding of the country's relations and international commerce, clarifying the formulation and execution of Brazilian foreign policy towards Africa: its political and commercial significance for the country's place in the international scene.

Keywords: Brazil – Africa – Foreign Policy – International Commerce