

O BRASIL NA ÁFRICA (2003-2010): POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO

Brazil in Africa (2003-2010): Policy, Development
and Trade

Kamilla Raquel Rizzi¹

Cristiana Maglia²

Lucas Paes³

Marcelo Kanter⁴

Introdução

A condição atual das relações entre o Brasil e o continente africano é frequentemente caracterizada como o resultado do acúmulo de impulsos difusos, desprovidos de continuidade historicamente ordenada (LECHINI, 2007) e não profícua. Essas aproximações históricas possuem como característica comum a inserção do continente africano na estratégia de desenvolvimento brasileiro, embasada na formulação de uma massa crítica de interesses comuns e na valorização das proximidades culturais advindas da diáspora africana.

Nos primeiros governos da nova República, observou-se um período de retraimento, ou no mínimo, estagnação das relações do Brasil com a África. Essa inflexão deveu-se à interpretação das mudanças sistêmicas do pós-Guerra Fria, por parte do grupo político no poder, conduzindo a uma ruptura com o Nacional-Desenvolvimentismo, que permeava a estratégia de inserção internacional brasileira (RIBEIRO, 2009) desde a década de 1960, em maior ou menor intensidade. Os

¹ Professora Assistente da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Pesquisadora Associada do NERINT/UFRGS.. kamillarizzi@unipampa.edu.br

² Graduanda em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista de Iniciação Científica no NERINT/UFRGS. cris.maglia@gmail.com

³ Graduando em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista de Iniciação Científica no NERINT/UFRGS. lucas_op@yahoo.com.br

⁴ Graduando em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista de Iniciação Científica no NERINT/UFRGS. mellokanter@gmail.com

governos dos Presidentes Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique, com variações de intensidade, reescalonaram as prioridades da política externa brasileira para o Norte industrializado, em detrimento das relações com o Sul, fortemente valorizadas durante o Nacional-Desenvolvimentismo.

No entanto, a construção de um projeto neodesenvolvimentista, conforme argumentado por SILVA (2010), por parte do grupo político eleito em 2003, bem como a conjuntura mundial construída na segunda década do pós-Guerra Fria, conduziram o Brasil a um novo impulso rumo ao continente africano. Assim, em meio ao papel renovado do continente africano na política internacional, como última fronteira territorial da internacionalização econômica do capitalismo (SARAIVA, 2008), observou-se, a partir de 2003, uma nova configuração de inserção brasileira nesse cenário. Essa política tem atendido tanto ao contexto de reemergência do continente africano na política internacional, quanto ao redirecionamento da política externa para uma ênfase de concertação e cooperação multilateral, com destaque para o hemisfério Sul. A África, pela conjuntura geográfica, similitudes culturais e convergência de interesses, põe-se ao Brasil como parte necessária da expansão de sua influência internacional, no século XXI.

No sentido de compreender a conjuntura das relações entre o Brasil e os países do continente africano durante o governo Lula da Silva (2003/2010), busca-se analisar, nesse artigo, os pontos de inflexão e continuidade, com atenção às particularidades do processo. Os itens a serem analisados são agrupados pela existência de correlação evidente entre as políticas construídas.

A política brasileira para a África: aspectos gerais

A política externa brasileira, durante a maior parte do século XX, foi marcada pela autonomia do Ministério das Relações Exteriores na sua formulação e coordenação. No entanto, as mudanças sistêmicas nos anos 1990 foram interpretadas de maneira divergente pelo Itamaraty e por parcelas relevantes dos grupos políticos dos governos pós-militares; tal divergência pode ser associada ao processo de *presidencialização*, conferindo personalismo e direção crescentes aos presidentes na formulação e execução

de política externa do Brasil na maioria dos governos do pós-Guerra Fria (CASON e POWER, 2009).

A divergência em questão residia no papel a ser desempenhado pela política externa brasileira na estratégia de desenvolvimento do país (e, inclusive, na própria estratégia de desenvolvimento). Dessa forma, a visão compartilhada pelos grupos políticos no poder, entre 1990 e 2002, legaria um papel menor à África durante praticamente toda a primeira década pós-Guerra Fria. A conjuntura macroeconômica compartilhada pelos países do Sul com a crise da dívida externa e a crença generalizada na falência do modelo de substituição de importações, orientaram a política externa brasileira a buscar o caminho para o desenvolvimento pela associação aos pólos centrais do sistema internacional (Norte), tidos como vencedores da Guerra Fria.

Com a mudança na conjuntura internacional na virada para o século XXI, que deixou mais evidente o processo de multipolarização a partir das crises econômicas do final da década de 1990, novos espaços no Sul tem sido mais profundamente agregados ao rol das prioridades da política externa brasileira. Nesse conjunto de espaços, pode-se incluir os países africanos com os quais o Brasil já possui laços mais concretos, como é o caso dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), da Nigéria e da África do Sul, que eram vistos como entes fundamentais, somados ao MERCOSUL (e outros emergentes selecionados), na necessária estratégia de diversificação das parcerias no sistema internacional.

A eleição de Lula da Silva para Presidente, em 2002, conduziu a parceria com a parte austral do planeta a um papel central na nova estratégia de inserção internacional brasileira. O multilateralismo se mostrou não apenas uma conjuntura de adaptação, mas um objetivo a ser perseguido pelo país:

Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea (SILVA, 2003, s/p)

Como demonstra o trecho acima, nessa opção multilateralista do projeto de desenvolvimento brasileiro, o continente africano recebeu alto grau de relevância. Todos os aspectos de ligação historicamente ressaltados pelo Itamaraty, advindos da posição ribeirinha compartilhada perante o Atlântico e do passado fortemente interligado entre o Brasil e a África, somaram-se à delimitação de uma ampla agenda comum no cenário internacional para a composição de um discurso de aproximação ao continente vizinho.

Do ponto de vista institucional, o governo Lula continuou o processo de *presidencialização* verificado anteriormente. Esse fato pode ser correlacionado, como no caso do governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), à existência de uma estratégia de inserção internacional interna ao Partido dos Trabalhadores, cujas linhas de ação remontam à sua fundação e pautariam a postura do governo Lula da Silva (2003/2010). A Presidência da República teria papel fundamental, na figura do Presidente e do Assessor Especial Marco Aurélio Garcia, em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos, que voltou ter peso no processo. Simultaneamente, o governo Lula da Silva foi marcado, de forma paradoxal, pela intensificação da *pluralização*, já presente na gestão Fernando Henrique (CASON e POWER, 2009), na coordenação e execução da política exterior e uma concomitante expansão estrutural do Itamaraty.

A esfera do comércio exterior foi progressivamente transferida para o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) manteve sua influência acentuada, compartilhada agora com o Conselho Nacional de Exportações (CONEX), composto por membros da iniciativa privada e coordenado pelo MDIC. Nesse sentido, a Apex-Brasil, em acentuada parceria com o ministério, foi um importante coordenador das políticas de promoção comercial para a África.

No entanto, o período do governo Lula da Silva mostrou um amadurecimento das instituições formuladoras e executoras da política exterior; como exemplo, a ocorrência de sistemáticas Missões Ministeriais e Empresariais coordenadas pelo MDIC, através da parceria executiva com o Ministério de Relações Exteriores. Mesmo tendo suas atribuições divididas com outros órgãos do governo federal, o Itamaraty

continuou na coordenação e execução dos processos políticos da interação com o continente africano. A reestruturação do Departamento de África e Oriente Médio (DAFO) do MRE revelou, assim, a seriedade dedicada à África pelo governo brasileiro e à relevância do próprio ministério neste processo. O antigo DAFO foi segmentado em Departamento de África (DEAF) e Departamento de Oriente Médio (DAO), sendo o primeiro ainda subdividido em três subdepartamentos⁵.

A implementação de um projeto de cooperação para o desenvolvimento africano só se tornou claramente definida durante o segundo governo Lula da Silva. Como delineado no Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2007, os objetivos principais eram “melhorar as condições de vida nos locais apoiados e gerar capacidades técnicas que permitam internalizar os resultados da cooperação” (RELATÓRIO, 2007, s/p). É relevante comentar que a quase totalidade dos projetos de cooperação do Brasil tem ocorrido através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987 dentro da estrutura da Fundação Alexandre de Gusmão do Ministério de Relações Exteriores. No período em questão, quando seu orçamento foi aumentado em mais de 300%, aproximadamente 50% dos gastos de execução de projetos da Agência, subordinada diretamente a Secretaria-Geral do Itamaraty desde 1996, concentraram-se em projetos desenvolvidos pelo Brasil com trinta e cinco países africanos, em meio a um aumento de 1795% de suas atividades com o todo o planeta. Entre 2005 e 2009, o orçamento da ABC para projetos de cooperação com os países africanos foi aumentado em 1578%; onde a Agência deu especial atenção a projetos de agricultura, através de quatro grandes projetos principais relacionados, além de outros projetos menores⁶. Também se efetivaram programas estruturantes de combate à fome, de preservação do meio ambiente e de estruturação da saúde pública e combate à anemia e malária, em diversos países.

⁵ O DEAF I congrega a maior parte dos países atlânticos e do oeste africano; o DEAF II é responsável pelos países do sul da África, e os PALOP; já o DEAF III congrega os países do centro e do norte da África.

⁶ Os quatro principais projetos são 1) o de fortalecimento da indústria algodoeira nos chamados “Cotton 4” (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali); 2) o projeto de apoio ao desenvolvimento da rizicultura no Senegal; 3) o Programa de cooperação triangular para o desenvolvimento agrícola das Savanas tropicais em Moçambique (ProSAVANA); e 4) o fortalecimento e apoio técnico à plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique (IIAM).

O Brasil também aprofundou a cooperação cultural e educacional, principalmente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), cujo auxílio facilitou o intercâmbio de professores e forneceu apoio para a consolidação de instituições de ensino médio e superior dos PALOP, além de facilitar o intercâmbio de estudantes entre os países membros (no caso do Brasil, através dos programas PEC-G e PEC-PG, para estudantes de graduação e pós-graduação, respectivamente). Outra forma de cooperação cultural, praticada pelos Ministérios de Educação, Cultura e de Relações Exteriores, deu-se através da coordenação e de subsídios para uma rede de Leitorados em universidades no exterior, Centros nos quais se concentram especialistas em língua portuguesa e literatura e cultura brasileira, como relata o Ministério das Relações Exteriores⁷.

A ampliação da esfera da cooperação concedeu à ABC, sob o guarda-chuva institucional do Itamaraty, um papel fundamental na formulação e coordenação desse processo. O papel destacado dos Ministérios na formulação, coordenação e execução de políticas de cooperação particulares foi aprofundado, em números e recursos, como no caso do intercâmbio acadêmico PEC-G e PEC-PG, sob o Ministério da Educação. Da mesma forma ocorreu com as autarquias e empresas públicas executoras de diversas políticas de cooperação, como a EMBRAPA e FIOCRUZ⁸.

Outra iniciativa particularmente relevante na ação brasileira de cooperação com a África referiu-se ao perdão condicionado das dívidas externas dos países africanos. Essa iniciativa que, para Almeida (2009), fugiu do escopo da cooperação, para entrar no escopo da solidariedade, levou ao perdão condicionado de US\$931,8 milhões até 2006 (ALMEIDA, 2009); essa quantia representa 74,25% dos US\$ 1,25 bilhão perdoados no período (RELATÓRIO, Op. Cit., 2007, s/p). Essa anistia de dividendos ocorreu através de duas condições utilizadas separadamente: a mais usual foi a troca da dívida pela

⁷ Nota-se que nove de um total de cinquenta e três Leitorados de Língua Portuguesa e Cultura brasileira encontram-se na África.

⁸ Em 2006, o governo brasileiro acordou com o governo ganês a abertura do primeiro escritório da EMBRAPA na África, situado em Acra/Gana. Esse escritório, aberto em 2008, coordena as diversas atividades de cooperação técnica agrícola operadas pela empresa no continente. Da mesma forma, ocorre com o escritório da FIOCRUZ, que através de seu escritório em Moçambique, coordena as atividades de cooperação em saúde e saneamento operadas, sobretudo, com os PALOP.

compra de produtos brasileiros selecionados, de forma a impulsionar o comércio entre os países, pelo comércio de itens ligados ao seu desenvolvimento; a segunda forma de condicionamento, proposta pelo Brasil na 33ª Conferência Geral da UNESCO (em 2005) e aprovada por unanimidade pelos 96 ministros presentes foi a troca da dívida externa por investimentos correspondentes em educação.

Em relação às interações diplomáticas de alto nível, verificou-se uma mudança substancial na política brasileira para o continente africano antes e depois de 2003, podendo-se caracterizar tal mudança como uma inversão de tendência. É interessante analisar que, entre 1983 e 1993, houve um declínio do número de diplomatas brasileiros acreditados na África, de trinta e quatro para vinte e quatro (SARAIVA, 1996); durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), fecharam-se seis embaixadas brasileiras no continente, em países cujas relações com o Brasil eram consideradas insuficientes para justificar a manutenção de tal estrutura – reduzindo o número para vinte e uma embaixadas brasileiras na África, no ano de 2002. Por outro lado, durante o governo Lula da Silva foram reabertas as embaixadas fechadas durante o governo Fernando Henrique, e abriram-se nove adicionais, sendo que a primeira, aberta em 2003, foi em São Tomé e Príncipe, dando ênfase para a aproximação com a comunidade de países lusófonos (DAMO, 2009).

Outra evidência da inversão de tendência referiu-se à diferença quantitativa de visitas presidenciais ao continente africano: inexistentes durante as presidências de Collor e Itamar Franco; durante os oito anos de governo de Fernando Henrique, somente quatro países africanos foram visitados pelo Presidente, incluindo a África do Sul, parceira enquadrada na lógica de parcerias seletivas da política externa desse governo; já na presidência de Lula da Silva, ocorreram dez viagens à África com frequência no mínimo anual, contemplando mais de dez nações africanas diferentes, e todas suas regiões do continente (com ênfase especial para as áreas Sul e Oeste), e também realizando a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Leste africano⁹. Ainda se constatou, no âmbito das relações diplomáticas de alto nível, o aumento

⁹ Dados compilados a partir do banco de dados do site oficial do Palácio do Planalto <<http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 11 jan.2011.

significativo no número de tratados assinados com diversos países africanos a partir de 2003, especialmente acordos estabelecendo mecanismos de consultas políticas e comissões mistas, comissões bilaterais que buscam áreas de possível cooperação, dando resultado na assinatura de dezenas de acordos de cooperação comercial, econômica, científica, cultural, técnica e esportiva.

Dentro da estratégia brasileira de diversificação de parcerias, surgiram, ainda, novas instituições de interação, onde sem dúvida a mais relevante foi o G-20, grupo que, em termos gerais aumentou o peso das economias emergentes no cenário internacional¹⁰. O G-20 tem tangenciado a África, sobretudo na questão agrícola, na medida em que inúmeros países africanos ecoam as posições do grupo na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. Outra importante instituição que tem priorizado o continente africano é o Fórum de Cooperação e Concertação Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), surgido em 2003 com o objetivo de intensificar a cooperação entre esses países com desafios semelhantes. Em todas as iniciativas, a formulação, a coordenação e a execução das políticas tem sido do encargo da Presidência da República e da Chancelaria brasileira.

O Itamaraty, como causa e consequência dessas ações, reafirmou seu papel essencial – em parceria com a Presidência da República – na formulação de políticas de facilitação comercial e tarifária, dentro do espectro das relações Sul-Sul. A formação de áreas de preferências entre o MERCOSUL e a SADC e a SACU, iniciativas de integração econômica do sul da África, em apreciação no Congresso brasileiro, bem como, a sinalização de intenções de realização da mesma medida com a CEDEAO, similar da África Ocidental, apontaram tais procedimentos como um instrumento de interação de relevância com o continente, dado o seu sucesso no crescimento do comércio com a região. Da mesma forma, iniciativas de integração inter-regionais como

¹⁰ O G-20 surgiu em 1999, após as recorrentes crises do final de tal década com o objetivo de ser um foro de articulação governamental para evitar novas crises no sistema financeiro internacional. Na medida em que representa 85% do PIB e 80% do comércio mundial (incluindo o intra-europeu), o G-20 ganhou progressiva relevância enquanto foro de governança econômica internacional na última década, sobretudo a partir da fragilidade do G-7 após a crise de 2008.

a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), realizada em maio de 2005, se tornaram iniciativas incentivadas pelos formuladores da política externa brasileira.

Os elementos de cultura e história africanas componentes da sociedade brasileira transcendem as regiões de colonização portuguesa. O Brasil é o maior país com população advinda da diáspora africana e o segundo com maior população negra do mundo (fora do continente africano), cuja população adveio, majoritariamente, de diversas regiões da costa oeste da África. Esse fato criou elos de identificação cultural entre o Brasil e o continente africano como um todo; além da identificação sócio-cultural, que permeia a sociedade brasileira, o enorme contingente de descendentes da diáspora africana – que se identificam como tal e compõe-se como força social e elemento relevante do espectro político brasileiro –, torna-se um componente decisivo na construção do papel da África na política externa brasileira.

Nota-se que a instrumentalização desses laços entre o Brasil e a África é uma característica que tem permeado não apenas a política exterior brasileira, mas também elementos de política interna de revalorização desses vínculos, com busca de reparação pelo papel destinado aos descendentes africanos no período escravocrata. As Ações Afirmativas para negros, as atividades de promoção da cultura afro-brasileira, o suporte ao rigor no combate a discriminação racial e o incentivo e ao ensino e a pesquisa da cultura africana em todas as instâncias do ensino brasileiro são exemplos claros de políticas que tem aproximado a população brasileira do continente africano. Essas ações, ao mesmo tempo, contribuem na construção da imagem, junto às populações e governos africanos, de um Brasil que possui muito mais que uma agenda comum no sistema internacional, mas um forte conteúdo identitário compartilhado.

O aumento das relações comerciais

O comércio entre Brasil e África possui ligações extensas com o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil desde a década de 1970. A entrada de produtos africanos, como matérias primas, sobretudo petróleo, chegou a concentrar uma parcela significativa das importações brasileiras do período. Com a crise da dívida externa e as altas taxas de inflação abalando as economias dos países em desenvolvimento, o

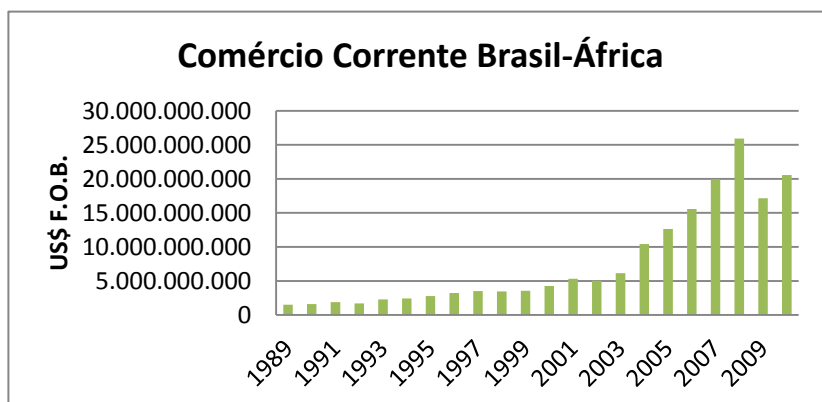
comércio entre eles e o mundo (e entre si) diminuiu; o comércio entre o Brasil e a África não foi diferente.

Participação dos Países em Desenvolvimento no Comércio Mundial (em % do comércio global)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nas exportações	18	24	28	27	25	25	24	20	20	20	20
Nas importações	17	21	22	25	25	24	22	21	19	18	19

Fonte: International Trade Statistics Yearbook/ONU, 1990, pp. 994-995, apud: OLIVEIRA, 2009

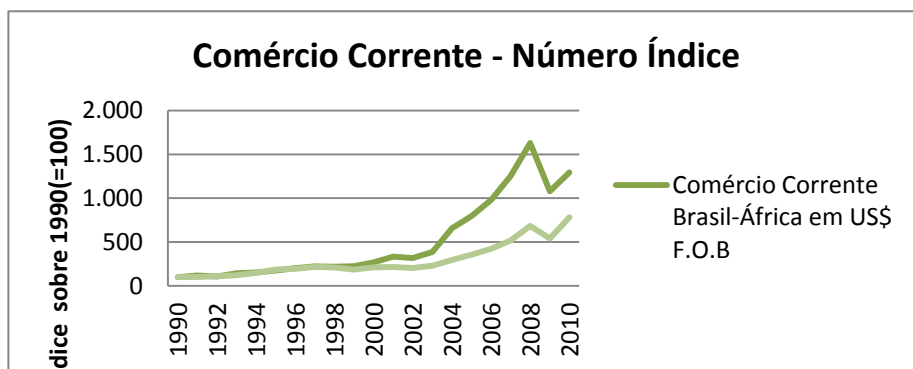
A tabela acima demonstra o retraimento da participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial. Essa tendência se refletiu no comércio entre Brasil e África; no que tange às exportações, a recuperação só veio ao fim da década. As importações, por sua vez, adquiriram novo ritmo em meados da década de 1990, a partir da intensificação das atividades de extração petrolífera no continente. No período analisado, foram as importações que permitiram a observação de uma tendência de crescimento de longo prazo no comércio corrente nominal.



Fonte: SECEX/- MDIC. Elaboração própria.

Já a análise do gráfico acima permite observar que existiu um crescimento nominal pouco substancial de 1990 até 2002, quando o comércio corrente cresceu 3,17

vezes. De 2003 a 2008 (ano anterior à crise), houve um crescimento nominal de 4,2 vezes. Assim, se observa, aqui, o acentuado incremento nominal das relações comerciais entre o Brasil e o continente, no governo Lula da Silva. Ao contextualizarmos essa expansão, em comparação à evolução do comércio mundial (e do comércio brasileiro com o resto do mundo), pode-se melhor compreender sua expressão. Para melhor dimensionar esse crescimento da interação comercial entre Brasil e África, foi utilizado o método analítico de números índice¹¹.



Fonte: SECEX/ MDIC. Elaboração própria.

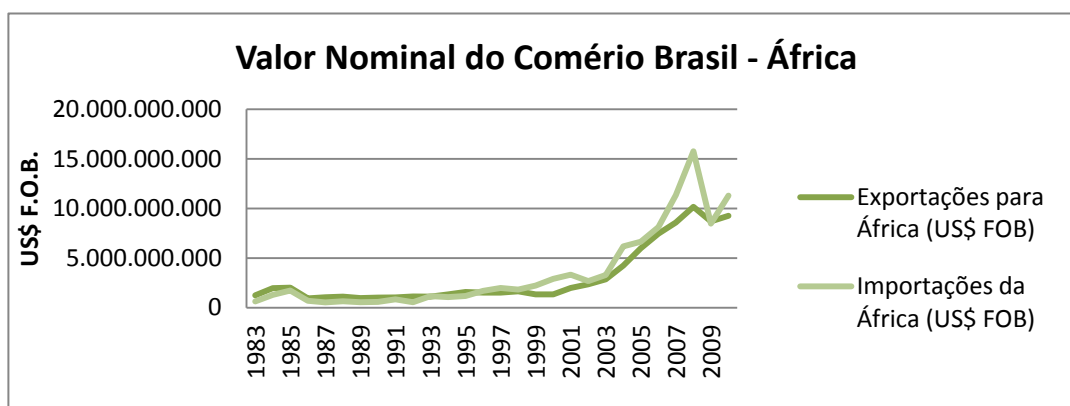
A análise da tendência de crescimento aponta para o crescimento mais intenso do volume nominal de comércio com a África, que com resto o mundo a partir de 1999. Compreende-se esse descolamento a partir das pelas importações de petróleo, que se correlacionaram com o incremento das atividades com países selecionados no governo Fernando Henrique Cardoso; simultaneamente, houve um leve incremento nas exportações, acompanhando o total com o mundo, derivado da desvalorização do real.

A partir de 2003, a tendência de crescimento foi acentuada em ritmo marcadamente superior em relação ao mundo e mesmo ao período anterior. Apesar de essa tendência acompanhar um crescimento do comércio mundial e do comércio africano (alavancado pelo *boom* do preço das *commodities*), ela cresceu numa taxa

¹¹ Esse método consiste na escolha do valor nominal de um ano e na atribuição de um índice arbitrário, para, a partir dele, analisar-se a tendência de crescimento. Usualmente é utilizado o número 100 como índice; da mesma forma, elegeu-se esse número como referente ao valor nominal do comércio corrente de Brasil e África e de Brasil e Mundo no ano inicial do recorte (DAMO, 2009).

superior; esse movimento foi diretamente correlacionado ao incremento das atividades diplomáticas com o continente durante o governo Lula da Silva.

Na análise do crescimento nominal das exportações brasileiras para a África é notável uma tendência de estagnação até a virada do milênio. Como já observado, a desvalorização do real impulsionou o crescimento das exportações entre 2000 e 2002 (ainda que abaixo das importações). A partir de 2003, houve um acentuado crescimento das exportações brasileiras, que só foram abaladas em 2009 em meio a crise do *subprime* (com recuperação e recuperando-se em 2010).

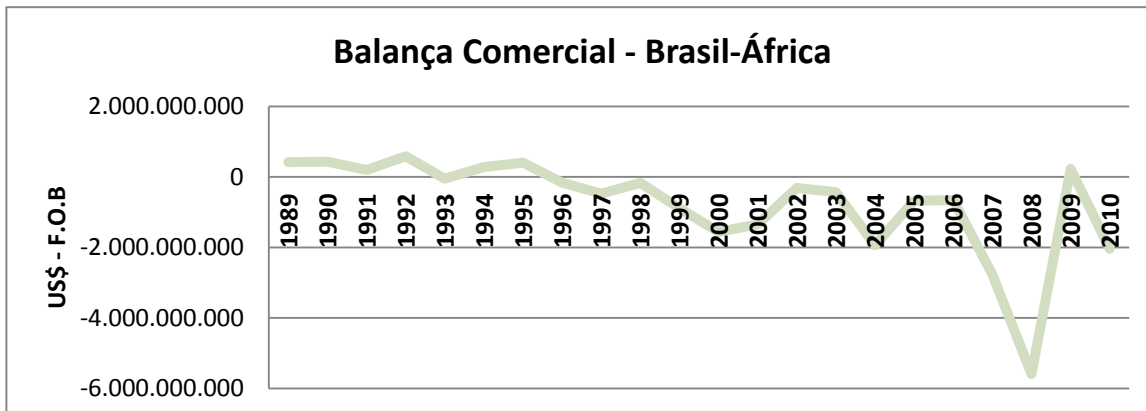


Fonte: SECEX / MDIC. Elaboração própria.

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações (APEX-Brasil) teve papel ativo na promoção das exportações para o continente. Criada em 2003, a APEX contribuiu, sobretudo, para o crescimento das atividades das empresas de médio porte na África, através do compartilhamento de estudos de inteligência e da realização de contatos com empresários africanos, através de feiras setoriais.

Em relação às importações, é possível perceber que há um crescimento de longo prazo marcado pela compra de petróleo de determinados países africanos por parte do Brasil. O pico iniciado em 2004 foi diretamente relacionado ao incremento das atividades da Petrobrás na Líbia, e aprofundamento na Nigéria e em Angola, e ainda pelo aumento do preço das *commodities*. Em 2009, ocorreu uma queda das importações do Brasil, acompanhando o arrefecimento do comércio mundial; as importações foram

gradualmente retomadas com o forte crescimento da atividade econômica brasileira no ano de 2010 (MANTEGA, 2010).



Fonte: SECEX/ MDIC. Elaboração própria.

A análise do saldo da balança comercial demonstra o peso do petróleo e do aumento do seu preço no incremento das atividades comerciais entre o Brasil e a África. A análise dos produtos transacionados¹² corrobora essa constatação, bem como demonstra um aumento da exportação de produtos de maior valor agregado, sobretudo maquinaria e indústria alimentícia para o continente africano.

Em relação aos investimentos brasileiros na África, esses não são tão volumosos quanto de outros países (como China, Índia e mesmo da União Europeia) no continente, e não constituem uma porção primária dos fluxos de intercâmbio entre o Brasil e a África. A baixa capacidade financeira brasileira tem impedido o uso do investimento como estratégia de *soft power* na região, cujos fluxos de investimento tem sido conduzidos basicamente por interesses mercadológicos de empresas privadas ou de capital misto, motivadas pelas oportunidades do mercado africano. Os maiores volumes de investimento se concentraram, nesse período, nos setores de mineração, extração de petróleo, construção civil e agricultura.

¹² As principais importações brasileiras da África, entre 1997 e 2008, foram petróleo e outros minerais betuminosos, gases de petróleo, adubos, e outros minerais; as principais exportações brasileiras para a África, no mesmo período, foram açucars (de cana ou beterraba), óleo, carnes bovinas e de frango, minério de ferro, veículos automotores e acessórios para veículos automotores. (MDIC, 2009)

Embora os números relacionados aos investimentos brasileiros no continente africano sejam vagos e de difícil análise por não serem oficiais, nota-se que em maioria decorreram de interesses privados, e não foram instrumentalizados pela política externa brasileira (ainda que se beneficiem desta, gradualmente). Uma característica relevante refere-se aos investimentos de empresas brasileiras em países africanos acentuados nitidamente naqueles países que foram alvo de investimentos chineses, em função do efeito multiplicador dos retornos após os investimentos em infraestrutura característicos das empreitadas chinesas.

Logo, entende-se que mesmo que não possa concorrer na mesma escala, em termos de investimentos, com os vultosos valores injetados por outras nações no continente africano nos últimos anos, o Brasil tem pluralizado sua presença no continente, a partir de uma política estrutural, governamental.

Considerações finais

A análise da evolução da relação entre o Brasil e a África revela uma trajetória de fortalecimento em volume e abrangência durante o governo Lula da Silva. No entanto, apesar de as políticas de seu governo contrastarem fortemente com as opções políticas para o continente majoritárias durante a década de 1990, não se pode caracterizar uma inflexão permanente nessa relação a partir de 2003.

O governo Lula deu continuidade ao processo de diversificação de parcerias políticas e comerciais do segundo mandato de Fernando Henrique, muitas das quais eram africanas. O elemento adicional trazido pelo governo Lula referiu-se à construção de um discurso e de políticas que objetivavam, além dos países individualmente, o continente africano em si, inserindo-o em sua estratégia de fortalecimento do multilateralismo.

No entanto, é difícil extrair da conjuntura analisada uma constatação sólida da perenidade do legado dessa política. De um lado, o incremento dos fluxos privados com o continente africano, sobretudo a internacionalização de empresas (mas também o comércio) geraram laços que demandam a manutenção da proximidade no âmbito político-governamental. Por outro lado, uma parcela expressiva das políticas destinadas

à África foram diretamente derivadas das opções de política internacional do grupo político no poder desde 2003; e aí se inserem a) o papel central do continente africano no fortalecimento do multilateralismo e nas reformas de regimes internacionais a ele relacionados; b) a noção manifesta do dever de reparação com a África; e c) a cooperação Sul-Sul como elementos pertencentes à visão de inserção internacional do atual grupo político no poder.

Apesar de adotar uma ampla postura de continuidade em sua política externa, ainda restam dúvidas (próprias ao futuro), sobre a manutenção da intensidade da interação ocorrida durante o governo Lula e permanecida (ou não) durante o governo da presidenta Dilma Rousseff. Do ponto de vista ideológico, o lugar da África continua atrelado aos mesmos alicerces da administração anterior, com forte ênfase para seu papel no fortalecimento do multilateralismo, como revela o discurso de posse do ministro Antônio Patriota em suas únicas citação ao continente,

[...] falamos muito de um novo mundo geopolítico, de novas configurações geopolíticas, do surgimento de um mundo multipolar, mas a multipolaridade em si mesma não trará melhores condições de inserção internacional para o Brasil ou para os países menos desenvolvidos da nossa região, para países da África e outros países. (PATRIOTA, 2011, s/p)

Dessa forma, qualquer arrefecimento ou inflexão nos esforços de aproximação Brasil-África deve fugir do campo ideológico da inserção internacional brasileira, mas ficar preso a problemas de natureza operacional. Ainda não se identificam quais os reflexos do compromisso de saneamento fiscal da presidente Dilma Rousseff sobre a política externa brasileira, marcada pela robustez no governo Lula. Ao mesmo tempo, aumenta-se a necessidade de delimitação das prioridades da política internacional brasileira no contexto de menor otimismo internacional em que começa o governo Dilma Rousseff, e o lugar da África nesse rol de prioridade é ainda difícil de elencar. No entanto, apesar de o Itamaraty não haver incluído a África (até o presente momento), no roteiro de visitas do primeiro ano do mandato presidencial, pode-se observar prováveis bases de continuidade para a manutenção dos esforços de aproximação do governo anterior.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma diplomacia externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.47, nº.1 Brasília, Jan./June 2004. (pág. 162-184)
- _____. Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva. 2009. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/>> Acesso em: 17 nov. 2010
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, na Sessão de Posse. Brasília, 02/01/2003. Disponível em: <www1.uol.com.br/.../discurso_de_posse-relacoes_exteriores.doc> Acesso em 10 mar. 2011.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. DEP-Diplomacia, Estratégia e Política. Ano 1, nº. 1, Outubro/Dezembro 2004, (pág. 41-48)
- BANCO de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil. Disponível em: < www.mdic.gov.br > Acesso em: 10 mar. 2011.
- BANCO de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). Disponível em: <www.itamaraty.gov.br> Acesso em: 10 mar. 2011
- BANCO de dados do TRALAC. <Disponível em: www.tralac.org> Acesso em: 10 mar. 2011.
- CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review*, vol. 30, n. 2, 2009. (pág. 117-140)
- DAMO, Alexandre F. Relações Brasil-África: Esforço Diplomático e Incremento Comercial (1990-2008). Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Junho/2009.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), jun/2002 (pág. 36-71)
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), dez/2008 (pág. 80-97)

LECHINI, Gladys. “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica”. Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina. BORON, Atilio A.; LECHINI, Gladys. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). Revista Brasileira de Política Internacional, 52(1), jun/2009 (pág. 89-109)

LIMA, Maria Regina S. Na trilha de uma política externa afirmativa. Rio de Janeiro: IBASE, 2003, (pág. 94-100). (Observatório da Cidadania, 2003)

MANTEGA, Guido. Programa de Desenvolvimento PAC-2. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2010/p290310.pdf>>. Acesso em 17 nov. 2010

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. Revista Brasileira de Política Internacional, 48(2), Dez/2005 (pág. 55-69)

PATRIOTA, Antônio. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Patriota, na Sessão de Posse. Brasília Brasil, 02/01/2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011>> Acesso em: 10/03/2011

RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO 2007. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>>. Acesso em 22 mar. 2011.

RIBEIRO, Cláudio O. Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006). Tese de Doutorado de Ciência Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Setembro/2007.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Senhora Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, 01 jan. 2011. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/01/leia-integra>

[do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso-1](#)>. Acesso em 22 mar. 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. “A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (1), 2008, (pág. 87-104)

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), Dez/2007 (pág. 42-59)

SILVA, André L. Reis da. As transformações Matriciais da Política Externa Brasileira Recente (2000-2010). *Meridiano 47*, Julho/2010. Disponível em: <<http://meridiano47.info/2010/07/30/as-transformacoes-matriciais-da-politica-externa-brasileira-recente-2000-2010-por-andre-luiz-reis-da-silva/?like=1>> Acesso em: 10 mar. 2011

SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, 01/01/2003. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 10 mar. 2011.

SILVA, André L. Reis da. *Do Otimismo Liberal à Globalização assimétrica: a política externa do governo FHC (1995-2002)*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

UNCTAD. *World Investment Report 2010*. Disponível em: <<http://www.unctad.org/templates/WebFlyer.asp?intItemID=5539&lang=1>>. Acesso em 10 mar. 2011.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo social*, 15(2), Nov/2003 (pág. 31-61)

VISENTINI, Paulo G. F. & PEREIRA, Analúcia D. A política africana do governo Lula. *NERINT*, 2007. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/php/artigos.php?idp=1&lang=br>> Acesso em: 10 out. 2010



VISENTINI, Paulo G. F. A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial. Curitiba: Juruá, 2010.

Artigo recebido dia 26 de março de 2011. Aprovado dia 26 de abril de 2011.

RESUMO

O presente artigo analisa a presença brasileira na África, durante os dois mandatos do Presidente Lula da Silva (2003-2010). Parte-se do entendimento de que as aproximações anteriores entre esses dois lados do Oceano Atlântico eram difusas e sem continuidade, com momentos de maior ou menor aproximação, em relação aos contextos internos (governos) ou externos (configuração do sistema internacional). Já no século XXI, por um lado, tem se revalorizado o papel da África na política internacional ao mesmo passo que verifica-se uma nova forma de inserção brasileira nesse cenário; essa política brasileira busca atender tanto ao contexto de reemergência do continente africano no sistema internacional, quanto ao redirecionamento da política externa para uma ênfase de concertação e cooperação multilateral, com ênfase nas relações Sul-Sul.

No entanto, mesmo com uma retomada ampla dessas relações, não se pode caracterizar uma inflexão profunda nessa dinâmica a partir de 2003; o que se observa gradualmente é uma inserção do continente na estratégia multilateralista do governo Lula da Silva, amparada pela construção de uma política continental para a África. Marcada por uma continuidade amplificada e intensificada das políticas iniciadas no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, fortemente baseadas na aproximação governamental, essa política, atualmente, depende da postura do governo Dilma, para prosseguir com os resultados alcançados no governo anterior.

PALAVRAS-CHAVE

Relações Brasil-África; política externa brasileira; governo Lula da Silva.

ABSTRACT

This article analyzes the Brazilian presence in Africa during both mandates by President Lula da Silva (2003 - 2010). The starting point is the idea that the previous contacts between these two sides of the Atlantic Ocean, diffuse and without continuity, with moments of greater or lesser approximation in relation to internal contexts (government) and external (international system configuration). In the 21st century, on one hand reassesses the role of Africa in international politics at the same time that there is a new form of inclusion of Brazil in this scenario; this policy seeks to meet both the Brazilian context of re-emergence of the African continent in the international system, regarding the redirection of foreign policy to an emphasis on dialogue and multilateral cooperation, emphasizing South-South relations.

On the other hand, even with an ample resumption of these relations, it is not possible to characterize an inflexion in this relation starting from 2003; but rather, the insertion of the continent in the multilateralist strategy of Lula da Silva's government, backed by the construction of a continental policy towards Africa. This policy are marked by an intensified and enlarged continuity of the policies begun in the second government of Fernando Henrique Cardoso, strongly based on governmental approach, which depends on the stance of Dilma Rousseff's government, to proceed with the results achieved in the previous government.

KEY-WORDS

Brazil-Africa relations; Brazilian external policy; Lula da Silva's government