Relações bilaterais entre Brasil e África do Sul: do período colonial à política africana do Presidente Lula[1]

*Francine Ferraro**
*Patrícia Assoni Grechi***

RESUMO: O propósito da pesquisa que originou esse artigo é estudar as relações bilaterais entre o Brasil e a África do Sul em um contexto de renovação e recrudescimento das relações brasileiras com o continente africano. No intuito de melhor entender a dinâmica das relações entre os dois países, destaca-se importância a dois momentos históricos que contribuíram para essa aproximação recente: o fim do *apartheid* na África do Sul e a política externa africana do Governo Lula no Brasil. Após as considerações históricas e diplomáticas, a cooperação entre os dois países foi analisada nos seus mais diferentes níveis e se evidenciou a necessidade de transpor as barreiras da cooperação econômico-comercial para uma cooperação mais horizontal que inclua também aspectos políticos, sociais, culturais, ambientais e técnicos.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil. África do Sul. Cooperação Sul-Sul. Relações Bilaterais.

---

[1] Trabalho realizado durante a disciplina "Seminário Temático de Relacionais II", ministrada pela Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira, no período 2013/2.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. E-mail: ferraro.francine@gmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. E-mail: patigrechi@gmail.com

1 Introdução

Após cerca de 300 anos de colonização e de décadas sob um regime de segregação racial que levou o país ao retrocesso e à condenação por parte da comunidade internacional, a África do Sul passou, nos anos 1990, por uma transição pacífica para tornar-se uma democracia multiétnica e multicultural sob a liderança de Nelson Mandela. O fim do *apartheid* – regime de segregação racial que vigorou no país de 1948 a 1994 – permitiu que fossem feitas mudanças na estrutura da sociedade sul-africana e que essas mudanças repercutissem em números positivos para o país.

O PIB da África do Sul corresponde, atualmente, a mais de um terço do PIB total da África Subsaariana, embora os índices de desemprego ainda se mantenham bastante elevados, chegando a 25% na população em geral, e a 50% entre os jovens (TRADING ECONOMICS, 2014). O sistema de saúde sul-africano vem melhorando nas últimas décadas, tendo sido construídos ou reformados cerca de 1600 postos de saúde desde o fim do *apartheid* em 1994 (SOUTH AFRICA, 2012). Em contrapartida, o país ainda conta com o maior número de pessoas infectadas pelo HIV, ultrapassando o número de cinco milhões (WHO, 2014a) – o equivalente a 17% da população adulta no ano de 2012 (WHO, 2014b).

A África do Sul se beneficia diretamente da sua posição geográfica estratégica no sul do continente africano, onde o Oceano Atlântico e o Oceano Índico se encontram, fazendo fronteira com Namíbia, Botsuana, Zimbábue, Moçambique, Suazilândia e, finalmente, com Lesoto – este, diferentemente dos anteriores, é um enclave completamente incrustado no território sul-africano. Dentro das suas fronteiras, encontram-se mais de 50 milhões de habitantes, entre negros, brancos, mestiços e asiáticos, que ajudam a compor a *nação arco-íris* (como popularizou chamar o Arcebispo Emérito Desmond Tutu). Graças a sua diversidade cultural, o país possui onze línguas oficiais, sendo o inglês a língua mais amplamente compreendida e a segunda língua da maioria da população[2] (SOUTH AFRICA, 2013).

A África do Sul é uma ex-colônia britânica, independente desde 1931. Atualmente, é uma República Presidencialista, cujo Presidente, Jacob Zuma, ocupa o cargo desde 2009. Zuma é uma importante liderança do Congresso Nacional Africano, o principal partido político sul-africano desde o fim do *apartheid* em 1994 (CIA, 2014). Em 2014, ele foi reeleito para o seu segundo mandato.

Apesar de ser a principal economia do continente, ainda há grandes desafios a serem superados pela África do Sul, especialmente no que diz respeito às desigualdades econômicas e sociais herdadas dos quase 50 anos de *apartheid*.[3]

[2] As onze línguas oficiais na África do Sul são afrikaans, inglês, isindebele, isixhosa, isizulu, sesotho sa leboa, sepedi, setswana, siswati, sshivenda e xitsonga (SOUTH AFRICA, 2013).

[3] Os níveis de desigualdade, desemprego e pobreza da África do Sul ainda estão entre os maiores do mundo (CIA, 2014).

O país ainda está caminhando para superar os anos de segregação, de privação da educação e de políticas públicas, de desigualdade social e de falta de oportunidades.

2 Breve histórico das relações bilaterais

Os primeiros contatos entre o Brasil e a África do Sul remetem ao período colonial, de modo que, durante esse período, as relações entre os dois países estiveram atreladas aos interesses europeus – primeiro aos dos portugueses, depois aos dos holandeses e aos dos britânicos (PEREIRA, 2013).

Com o fim do tráfico negreiro, na década de 1850, e, assim, da principal ligação que havia entre os dois lados do Atlântico, ocorreu um afastamento entre o Brasil e a África do Sul. Desde então, e até meados do século XIX, apenas contratos comerciais esporádicos foram realizados, evidenciando um claro retrocesso nas relações. Enquanto o Brasil se afastava, a Europa dava início à corrida imperialista no continente africano (FILHO, 2010).

Na primeira metade do século XX, houve uma reviravolta no sentido de aproximação dos dois países via comércio internacional. Nessa época, 90% do comércio do Brasil com o continente africano era exclusivamente com a África do Sul. Além disso, em 1918, foi estabelecido o consulado brasileiro na Cidade do Cabo e, desde então, não houve rompimento formal do relacionamento bilateral (FILHO, 2010). A independência sul-africana do Reino Unido, em tese, veio em 1931, mas o país continuou muito atrelado aos colonizadores britânicos. A autodeclaração da República da África do Sul e a sua saída da Commonwealth só vieram em 1961.

Em 1947, após longos anos de afastamento, ocorreu o estabelecimento de relações no nível político entre os dois países através do estabelecimento de uma representação diplomática sul-africana no Rio de Janeiro. Um ano depois, em 1948, Pretória passou a contar com uma legação brasileira. Com o fim da II Guerra Mundial, no entanto, a relação com Portugal ganhou peso demais para os governos brasileiros, que aceitavam trocar o apoio ao colonialismo português nos fóruns da ONU pelo apoio eleitoral da comunidade de imigrantes lusitanos. Desse modo, esse último período acabou sendo caracterizado mais por desencontros do que por encontros entre os dois países (FILHO, 2010).

Ainda em 1948, porém, o *apartheid* foi adotado como política oficial na África do Sul, de modo que, na década de 1950, o Brasil procurou engendrar uma política específica para a União Sul-Africana, centrada apenas no pragmatismo comercial (auferir vantagens através do comércio). Os sul-africanos, por sua vez, se beneficiavam dessa relação – ainda que restrita a interesses econômicos – e a computavam dentro de um cálculo político-estratégico para a inserção internacional do país, aproximando-se também da Argentina e do Chile na região (FILHO, 2008).

No período da Guerra Fria, especialmente entre os anos 1960 e 1970, lutas de libertação eclodiram em todo o continente africano, resultando em uma espécie de *liberdade em um mundo dividido*, em que os países acabavam ou sob influência do Ocidente ou sob influência do Oriente. A África do Sul era, então, como um país europeu estabelecido na África, convivendo com guerras não declaradas com vizinhos e lidando com o isolamento político internacional, em especial nos últimos anos do período em questão (VISENTINI, 2012). Apenas com o fim da Guerra Fria, a África pôde assumir de fato controle do seu próprio destino e o desafio de andar com as próprias pernas.

Enquanto isso, no Brasil, o lançamento da Política Externa Independente por Jânio Quadros finalmente levava a diplomacia brasileira a dar maior importância para a África. Com a nova política, assumiu-se uma posição em favor do direito à autodeterminação dos povos coloniais. Entretanto, enquanto o Brasil acompanhava de longe o processo de descolonização no restante do continente, na África do Sul as consequências dessa nova postura foram muito mais econômicas e resultaram, por fim, em um significativo incremento do intercâmbio comercial com o país do *apartheid* (FILHO, 2008).

Na década de 1970, o foco brasileiro se deteve na conquista de mercados no continente africano. Em razão das questões políticas, a África negra foi escolhida como foco, em detrimento de outros países, como a África do Sul. Geisel afastou qualquer influência da Europa e dos Estados Unidos que pudesse interferir na decisão brasileira de se aproximar da África negra e reiterou a crítica ao regime discriminatório, que se tornou cada vez mais contundente, acompanhando as declarações conjuntas da comunidade internacional e os debates na ONU (FILHO, 2010).

O pessimismo com o futuro da África e a redefinição da política externa brasileira para os países da América do Sul pautaram as relações brasileiras nos anos 1980. A crise no Brasil e na África revelou a incapacidade brasileira em manter os esquemas de crédito para o desenvolvimento do comércio e venda de serviços para a região. Por sua vez, o acirramento da instabilidade política e as guerras civis no continente africano resultaram em distanciamento e a solução foi intensificar os laços de natureza política, compensando, assim, a diminuição das relações econômicas.

O governo Sarney, a partir de 1985, deu início a uma fase de isolamento oficial do Brasil em relação à África do Sul, acompanhando a nova tendência do mundo capitalista. Foram proibidas quaisquer atividades de intercâmbio cultural e esportivo com a África do Sul e foi reafirmada a proibição da venda ou trânsito de armas em território nacional que se destinassem ao país, seguindo a imposição de sanções econômicas por países como Estados Unidos, Japão e membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE) (FILHO, 2008).

Assim, percebe-se que a história das relações entre o Brasil e a África do Sul apresenta mais momentos de desencontros do que de encontros. Apesar de serem países com perfis econômicos semelhantes, cada um possui uma estrutura social complexa e uma formação histórico-cultural muito diferenciada. Percebe-se, portanto, que os dois Estados mais importantes dos seus continentes fizeram, ao longo do seu processo de desenvolvimento, opções políticas diferentes que só contribuíram para aumentar a complexidade das suas relações bilaterais.

3 Desenvolvimento dos laços diplomáticos

O interesse do Brasil na África do Sul, principalmente a partir dos anos 1960, justificava-se por dois motivos principais: a Política de Substituição de Importações – que reforçava a necessidade de ampliação do comércio exterior brasileiro – e a busca por uma maior presença brasileira na política internacional. A África do Sul, enquanto mais importante país do continente, com peso estratégico no cenário regional e internacional, interessava ao Brasil. O contraponto se dava pelo elemento mais perturbador da relação entre os dois países; nessa época, o *apartheid*, uma vez que tal regime se contrapunha à sociedade brasileira.

Ao longo do século XX, o Brasil e a África do Sul implementaram políticas completamente diferentes, senão opostas, na definição e no tratamento das relações raciais. Enquanto no Brasil evitou-se o estabelecimento de qualquer tipo de classificação racial formal desde o final da escravidão, em 1888, na África do Sul um regime de segregação estruturado foi mantido até 1990. O conceito de raça tem significados muito diferentes em cada um desses contextos: no Brasil, as fronteiras raciais eram imprecisas, a segregação racial residencial era baixa e o casamento inter-racial era comum; na África do Sul, as fronteiras raciais eram mais rígidas, a segregação racial residencial era alta e o casamento inter-racial era muito raro (SILVA, 2006).

Desse modo, o posicionamento brasileiro sobre o *apartheid*, até a década de 1950, foi de complacência, encarando-o como um problema interno ao país com o qual o Brasil não precisaria (ou não deveria) se envolver. No entanto, depois de 1950, a postura brasileira passou a acompanhar a tendência de aprofundamento da pressão internacional pelo fim do regime (FILHO, 2008).

O governo sul-africano de Vorster[4], na década de 1960, intensificou suas atividades no Brasil. Entretanto, houve retrocesso nas relações na década de 1980, quando as ações brasileiras se resumiram a políticas de comércio internacional, voltadas para a diminuição das importações, com consequente efeito negativo para o comércio bilateral.

[4] Balthazar Johannes Vorster foi Premiê da África do Sul entre os anos de 1966 e 1978 e, mais tarde, Presidente de 1978 a 1979, representando os interesses da minoria branca africâner do país.

O Itamaraty teve papel principal na condução dessas relações bilaterais. Apesar das pressões do setor militar (a Marinha, na década de 1960, e o Ministro do Planejamento Delfim Neto, na década de 70), a diplomacia nacional se preocupava com os possíveis prejuízos que o estreitamento dessas relações poderia ter para a imagem do Brasil no cenário internacional, especialmente na ONU. A resistência brasileira em elevar o *status* da sua representação diplomática em Pretória de Legação para Embaixada[5] e a opção do país por se aproximar da África negra (FILHO, 2008) foram exemplos disso. Para este segundo objetivo, utilizou-se nos governos de Jânio Quadro, João Goulart e também durante parte da ditadura, uma noção de democracia racial e busca por uma ligação histórica com estes outros países africanos, com o intuito de selar vínculos econômicos e geopolíticos. Os políticos e diplomatas viam amplas possibilidades de mercados por todo o continente, bem como alianças que seriam capazes de dar maior autonomia ao Brasil em uma época de disputas acirradas durante a Guerra Fria (DÁVILA, 2011).

Desse modo, o Brasil não rompeu relações conforme as pressões internacionais, mas congelou as relações bilaterais e desestimulou as relações comerciais (as principais entre eles), uma vez que o discurso multirracial brasileiro não seria coerente com uma maior aproximação com o regime do *apartheid*. A África do Sul, por sua vez, via no Brasil um aliado para romper o seu isolamento internacional (FILHO, 2008).

4 Relações contemporâneas

Na década de 1990, o fim do *apartheid* marcou uma nova fase nas relações da África do Sul com o resto do mundo e, consequentemente, com o Brasil. Nessa época, criou-se uma atmosfera de otimismo no que se refere ao processo político sul-africano, uma vez que este indicava uma tendência à superação dos conflitos que há décadas assolavam o país. Frente a essa nova conjuntura interna, o Ocidente se reaproximou da África do Sul, e o Brasil seguiu a tendência internacional, retomando suas relações com o país em um patamar político de mais alto nível (FILHO, 2010).

Com a entrada no poder do Congresso Nacional Africano (ANC, na sigla em inglês) em 1994, houve uma guinada na política externa sul-africana e uma melhora na imagem internacional do país, enquanto Estado democrático, economia emergente e líder regional. As relações bilaterais entre os dois países se formalizaram rapidamente desde então. Nelson Mandela, presidente do partido, veio ao Brasil

[5] Segundo Filho (2010), Legações são representações no exterior com status de um nível inferior ao de Embaixada. Para as Embaixadas, são designados como titulares embaixadores, enquanto as Legações são chefiadas por ministros. Atualmente, o Brasil não possui mais legações no exterior, uma vez que, no país, o processo de substituição das Legações por Embaixadas iniciou-se nos anos 1960 e atingiu o seu ápice em 1974, quando as quatro legações remanescentes foram elevadas à categoria de embaixada.

pela primeira vez em 1.º de agosto de 1991, logo após ser libertado da prisão em 1990, trazendo uma mensagem de igualdade entre os povos (BRASIL, [2010]).[6]

Em novembro de 1996, o Presidente Fernando Henrique Cardoso fez a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à África do Sul, sendo recebido pelo então Presidente Mandela. Em julho de 1998, Mandela retribuiu a visita voltando ao Brasil para discutir, especialmente, as relações comerciais do país africano com o Brasil (BRASIL, [2010]).

Em 1999, a entrada de Thabo Mbeki como sucessor de Nelson Mandela na presidência da África do Sul reforçou a imagem de *bom cidadão global* do país. Foram implementadas reformas no Estado via privatizações de setores da economia nacional e desregulamentação financeira. Foi nesse contexto internacional de liberalização comercial que, em 2000, o Ministro das Relações Exteriores do Governo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, visitou a Cidade do Cabo para discutir integração econômica entre os dois países (BRASIL, [2010]).

Principalmente a partir do ano de 1998, alguns países da África, como Nigéria, Senegal, Argélia, Moçambique, Tanzânia e Gana, liderados pela África do Sul, passaram a buscar uma maior representação das lideranças africanas nos assuntos mundiais. "Os Estados organizaram-se numa espécie de 'concerto de poderes', desempenhando papéis políticos inovadores no continente em busca de uma agenda continental e internacional que de uma vez por todas fosse trabalhada por e de propriedade dos africanos" (LANDSBERG, 2011, p. 57).

Esta agenda incluía a construção da ordem continental a partir de uma perspectiva africana, priorizando a renovação nos campos da política, da economia, do desenvolvimento e social. A África do Sul, ao assumir, de certa maneira, a responsabilidade por coordenar as estratégias dessa nova polícia africana, trabalhou para conquistar a confiança e a cooperação dos outros países do continente e também fora dele.

Nos primeiros anos do século XXI, a nova África do Sul já emergia como parceira importante para o Brasil. Ainda no ano de 2000, os países membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) firmaram um Acordo Preferencial de Comércio com a União Aduaneira da África Austral[7] (SACU, na sigla em inglês). Esse acordo-quadro, que abrange duas regiões em desenvolvimento, cobre uma faixa de mil produtos selecionados com uma margem de redução de tarifas que pode variar de 10% a 100%, reforçando a cooperação e a integração Sul-Sul e destacando-se por ser o primeiro acordo concluído pela SACU enquanto entidade (BRASIL, 2011).

[6] Nelson Mandela veio ao Brasil em agosto de 1991, a pedido do Presidente Fernando Collor e, durante os cinco dias em que permaneceu no país, visitou as cidades de Brasília, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória (RIBEIRO, 2013).

[7] A África do Sul, junto com Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia, compõe o quadro de membros da SACU.

No mesmo ano, o Presidente Thabo Mbeki também visitou o Brasil. O maior fruto dessa visita foi um contrato de mais de US$ 900 milhões de venda de 70 jatos regionais ERJ-135 da Embraer para a companhia sul-africana Airlink. Na prática, esse contrato representou a entrada da empresa brasileira no continente africano, o único em que ainda não tinha penetrado até o momento (EMBRAER, 2012).

Com o fim do *apartheid*, Mandela deu início a uma política internacional mais ativa e afirmativa que seria levada adiante pelos seus seguidores, todos do ANC. Essa nova política externa, calcada na experiência histórica do país e orientada pelos valores construídos durante essa trajetória, caracterizou-se por apresentar mais continuidades do que diferenças. A África do Sul ampliou, assim, suas relações com países não tradicionais, por meio da cooperação Sul-Sul, através de uma nova política comercial.

Durante esse período, no entanto, o Brasil não consistia em uma prioridade para a África do Sul, que tinha outros interesses: em primeiro lugar, o próprio continente africano. Nele, o país se propôs a assegurar a paz, a segurança e a estabilidade política, social e econômica através de mecanismos como a União Africana e o NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África). O NEPAD é programa de desenvolvimento econômico criado dentro do âmbito da União Africana, conhecido como um "guarda-chuva" para as melhores práticas. O protagonismo da África do Sul é representado pelo secretariado do programa, que está estabelecido no país. É uma abertura para grandes fluxos de recursos, tanto na forma de auxílios quanto relacionados ao comércio, e uma tentativa de forjar uma parceria de desenvolvimento com base na governança no continente africano. O NEPAD visa inserir-se na agenda do G8 e da OCDE para estreitar seus laços com a promessa de uma ação internacional mais corajosa para resolver os problemas da África e, através de suas boas práticas, mostrar que é um mecanismo que pode de fato funcionar (DE WAAL, 2002).

Mesmo na ONU (Organização das Nações Unidas), a África do Sul buscou espaço para falar em nome de todo o continente. Enquanto membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU (no período de 2011 a 2012), buscou aproximar esse órgão do Conselho de Paz e Segurança da União Africana.

Em seguida, a prioridade ainda se manteve concentrada nos países tradicionais, como os Estados Unidos e a Europa. A África do Sul, nesse período, ainda dava muita importância à tentativa de refazer a imagem do país internacionalmente após o episódio do *apartheid*. Foi com esse pensamento que passou a fazer parte de organizações regionais e multilaterais das quais ainda não participava por causa da questão dos Direitos Humanos. Mais adiante, os países do Sul passaram a ganhar mais espaço na agenda sul-africana; primeiramente, os asiáticos – especialmente o Japão e a China – e, por fim, a América Latina. Dentro deste último grupo de países, no entanto, o Brasil figurava (e ainda figura) como o mais importante (PEREIRA, 2010).

O Brasil, por sua vez, já na década de 1990, reconhecia a nova realidade do país africano. Ele encarava a África do Sul como um possível aliado no plano multilateral e parceiro no comércio bilateral. No entanto, o governo brasileiro não era mais capaz de desenvolver uma política externa tão ampla como havia feito na década de 1970, obrigando-se a restringir o seu foco para três países: Angola, Nigéria e África do Sul (FILHO, 2010).

Parte do resultado dessas políticas foi sentida nos anos 2000. A partir de 2001, com a desvalorização cambial e o consequente aumento das exportações do Brasil para a África do Sul, o intercâmbio comercial cresceu com variação média anual de 23,2%. Em 2008, antes de a crise econômica mundial fazer sentir seus efeitos, as exportações do Brasil para a África do Sul alcançaram o valor de US$ 1,754 bilhão[8] (BRASIL, [2010]). Segundo o Departamento de Comércio e Indústria da África do Sul, São Paulo é uma das 55 grandes cidades do mundo onde o país mantém um escritório do Departamento Comercial Geral, com o propósito de promover as exportações, os investimentos, a transferência de tecnologia e as relações comerciais bilaterais entre os dois países[9], apesar de o Brasil não figurar entre os dez maiores parceiros comerciais do país[10] (ÁFRICA DO SUL, 2014).

No entanto, há que se considerar que a reaproximação com o país sul-africano não se restringe a objetivos econômicos de curto prazo, apesar do importante mercado do país, que não pode deixar de ser considerado. Após um período de esmaecimento as relações com a África do Sul, tanto no âmbito do Estado quanto no âmbito da sociedade brasileira, ganharam um novo impulso a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e de sua política africana (VISENTINI; PEREIRA, [2008?]).

A prática da diplomacia brasileira nesse sentido, seguiu o discurso da busca pela construção de alianças preferenciais com parceiros no âmbito das relações Sul-Sul, em que o continente africano representa uma das áreas de maior investimento em termos diplomáticos do governo, superada apenas pela América do Sul. O Presidente Lula nomeou a África do Sul como um dos grandes países entre os países em desenvolvimento – ao lado de China, Índia e Rússia – na Política Externa mais ativa e altiva que viria a consolidar junto com o Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim (VISENTINI; PEREIRA, [2008?]).

[8] No que se refere à pauta de produtos desse comércio bilateral, os produtos brasileiros mais exportados para a África do Sul são chassis e autopeças, automóveis, carne, açúcar, maquinário, equipamento elétrico, fumo, grãos, aço e plásticos. Na corrente oposta de comércio, os produtos sul-africanos que o Brasil mais importa são metais preciosos, carvão, motores, aço, ligas de ferro, hidrocarbonetos, autopeças e herbicidas.

[9] O escritório é formado por diplomatas transferidos do Departamento de Comércio e Indústria da África do Sul.

[10] Os dez maiores parceiros comerciais sul-africanos são, de acordo com o Departamento de Comércio e Indústria da África do Sul: China, Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unidos, Índia, Holanda, Zimbábue, Suíça e Moçambique.

O crescimento econômico do Brasil, sua atuação crescente no cenário mundial, o sucesso alcançado na redução da desigualdade social e a experiência de desenvolvimento oferecem lições importantes para os países africanos que, dessa forma, buscam cada vez mais a cooperação, assistência técnica e investimentos do Brasil. Ao mesmo tempo, multinacionais brasileiras, organizações não governamentais e diversos grupos sociais passaram a incluir a África em seus planos. Assim, pode-se dizer que a nova África coincide com o Brasil global (IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011).

Em 2001, o economista Jim O'Neill do grupo financeiro Goldman Sachs criou o anacrônico BRIC para se referir ao grupo de países subdesenvolvidos composto por Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2009, os países apostados compraram a ideia ao criar uma cúpula de coalizão. Em 2010, porém, devido às semelhanças entre o estágio de desenvolvimento da África do Sul e dos outros países que até então compunham o grupo político BRIC, e devido à sua proeminência no IBAS, o país foi incorporado ao grupo que, a partir de então, passou a se chamar BRICS. Atualmente, ele se constitui, portanto, como um fórum onde Brasil e África do Sul gozam de espaço para discutir seus interesses comuns e para levar as suas demandas comuns para a comunidade internacional (KORNEGAY, 2010).

Em junho de 2003, uma iniciativa sul-africana para a cooperação Sul-Sul nos âmbitos político, estratégico e econômico resultou no estabelecimento do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – o IBAS. A concepção do IBAS remonta a uma proposição do ANC, anterior à própria chegada do partido ao poder, de formar um grupo de países do Sul, a exemplo do G-8 dos países do Norte. Atualmente, constitui-se como um fórum pioneiro de três democracias vibrantes, de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo[11]. A primeira e a segunda cúpula do IBAS foram realizadas nos anos de 2006 e 2007 e fizeram avanços na cooperação nas áreas de energia e transporte, no compromisso do aumento do comércio trilateral e no debate das soluções para os gargalos que dificultam o crescimento desse comércio. Além disso, os países têm usado o fórum para debater temas como os biocombustíveis, a energia nuclear e os medicamentos genéricos (PEREIRA, 2010).

A cooperação entre os dois países não se restringe, no entanto, apenas à esfera do IBAS e do BRICS. Parte dessa cooperação é, inclusive, anterior à criação dos fóruns. No campo das políticas públicas, o Brasil iniciou sua luta por quebrar os direitos de patente dos medicamentos para o HIV-AIDS, ainda no governo FHC.

[11] Atualmente, para o Brasil, o IBAS goza de mais importância política que comercial, uma vez que o seu intercâmbio comercial com Índia e África do Sul ainda é relativamente baixo. Assim, o Brasil conta com o apoio político desses países para que sua política externa finalmente realize alguns dos seus maiores objetivos na política internacional – com destaque para a questão dos subsídios agrícolas na Organização Mundial do Comércio e para a questão do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No que tange a questões culturais, já existem quase 300 templos da Igreja Universal do Reino de Deus somente na África do Sul[12] (RIZZI, 2010). Assim, várias frentes de cooperação se somam entre os dois países no combate à pobreza e às epidemias (especialmente do HIV-AIDS), na introdução e geração de tecnologias adaptadas aos problemas do Terceiro Mundo e na aliança ativa nos fóruns multilaterais – G-3 e G-20 – em defesa de interesses comuns na busca do desenvolvimento e da construção de um sistema mundial multipolar e pacífico.

5 Cooperação bilateral e multilateral

A cooperação bilateral entre África do Sul e Brasil se dá em diversas áreas, além dos atos bilaterais em vigor[13]. No âmbito da produção industrial, ela é feita principalmente através de investimento externo direto ou comércio intraindustrial[14]. No que diz respeito às *commodities* agrícolas, os dois cooperam com tecnologias próprias adaptáveis às duas realidades, e, nas *commodities* minerais e metais, ambos possuem potenciais semelhantes que abrem espaço para a colaboração no desenvolvimento e na aplicação de tecnologia sofisticada para a exploração, extração, processamento e aplicação industrial dos recursos naturais (BRASIL, [2010]).

A cooperação militar também merece destaque, uma vez que, em 2006, foi anunciado um acordo entre o Brasil e a África do Sul de cooperação para o desenvolvimento contínuo de um míssel ar-ar de quinta geração, o A-Darter [AAM - *Agile Darter*] (BRASIL, 2012)[15]. Outras possibilidades de cooperação se concentram ainda em temas como o crescimento desordenado das grandes cidades e questões de saúde pública – especialmente no que diz respeito ao combate às Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), com destaque para o vírus do HIV – problema grave enfrentado pelos dois países, e do qual a África do Sul é o país que mais padece no mundo (IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011).

---

[12] A proliferação das Igrejas Carismáticas independentes – ou neopentecostais, especialmente a Igreja Universal do Reino de Deus que se instalou na África do Sul em 1993, é um fenômeno de grandes proporções junto às camadas da população mais desamparadas no pós-*apartheid* (RIZZI, 2010).

[13] Alguns dos Atos Bilaterais em vigor: Acordo sobre Cooperação no Campo da Cultura (2000), Acordo sobre Serviços Aéreos entre seus Territórios e Além (2001), Memorando de Entendimento Relativo a Consultas sobre Assuntos de Interesse Comum (1998), Declaração de Intenções sobre Cooperação na Área de Política Fundiária (1998), Acordo de Cooperação Técnica (2003), Acordo para o Estabelecimento de uma Comissão Mista (2000), Declaração de Intenções sobre Cooperação na Área de Saúde (2000), Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Relação aos Impostos Sobre a Renda (2006) e Acordo no Campo da Cooperação Científica e Tecnológica (2008) (BRASIL, 2010).

[14] Os dois países são concorrentes em setores industriais como o de vestuário, têxteis e automóveis.

[15] O projeto envolve as empresas Mectron, Avibras e Opto.Eletrônica, beneficiárias da transferência de tecnologia nas áreas de sistemas óticos, navegação, sensores e processamento de imagens. A Força Aérea Sul-Africana (SAAF, na sigla em inglês) e a Força Aérea Brasileira (FAB) serão os primeiros clientes do A-Darter. Atualmente, o programa se aproxima da fase final de desenvolvimento na África do Sul (BRASIL, 2012).

Algumas semelhanças entre os dois países, como os índices de desenvolvimento humano, as taxas de PIB *per capita*, os altos índices de desigualdade e baixos índices de matrícula em universidades, também abrem um horizonte de possíveis parcerias no campo das políticas públicas. A atual conjuntura, na qual ambos são governados por partidos de esquerda, com tradição em movimentos operários e comprometidos com políticas de inclusão da população negra, trabalham a favor dessa cooperação. Afinal, apesar de suas histórias de relações raciais diferentes, Brasil e África do Sul estão implementando políticas semelhantes de combate à desigualdade racial (SILVA, 2006).

A cooperação multilateral, no entanto, tem-se mostrado o campo mais fértil para uma cooperação entre Brasil e África do Sul, uma vez que os dois países gozam de muitos interesses convergentes, que perpassam desde os interesses econômicos até os políticos (sobre o comércio internacional e os fluxos internacionais de capital, por exemplo). Nos órgãos e fóruns em que são mais atuantes, ambos parecem seguir as mesmas linhas de pensamento desde a (re)democratização sul-africana.

6 Considerações finais

Após esse esforço na direção de tentar perceber de que maneira se deram as relações entre a África do Sul e o Brasil desde seus primeiros contatos no período colonial até as parcerias bilaterais e multilaterais mais recentes, percebe-se que, na maior parte da história do relacionamento entre os dois países, não houve aprofundamento dos contatos. Essa tendência é algo novo, que vem se tornando cada vez mais promissora desde a democratização sul-africana. Por causa do *apartheid*, a África do Sul acabou se tornando um caso de relacionamento singular para o Brasil e o comércio entre os dois países foi, por muito tempo, o elemento mais importante para manter o interesse brasileiro no país africano.

O Estado sul-africano ainda trabalha para redefinir seu perfil – tanto internamente quanto internacionalmente – enquanto nação que respeita todas as outras nações, indivíduos e culturas. As prioridades estratégicas de ação internacional da África do Sul, como refazer a imagem do país após o *apartheid* através da defesa dos direitos humanos e da inserção em organizações regionais e multilaterais, passam por parcerias como a firmada com o Brasil, contribuindo muito para esse objetivo o enfoque que foi dado à cooperação Sul-Sul nos últimos anos (IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011). Em comum, tanto o Brasil quanto a África do Sul buscam desempenhar papéis de maior influência e destaque no cenário global, de modo que, nesse sentido, a reaproximação tem se mostrado benéfica para os dois lados.

Finalmente, a tendência de gradual aproximação estratégica parece se confirmar, com vantagens e benefícios mútuos, após tanto tempo de desencontros. No plano político, as relações multilaterais são as que mais se destacam pelos interesses comuns, demonstrados nas organizações das quais os dois países participam. No plano econômico, o comércio bilateral tem crescido e aumentado sua importância relativa.

Entretanto, ainda há grandes desafios para os dois lados do Atlântico, como conciliar desenvolvimento com o difícil contexto regional africano – a instabilidade política e econômica dos vizinhos, as ondas migratórias e os problemas sociais herdados do *apartheid*. Mesmo assim, as perspectivas são positivas e levam a crer que um aprofundamento das relações tende a auxiliar os países em seu desenvolvimento interno e, acima de tudo, na consolidação de uma posição internacional de destaque.

Bilateral relations between Brazil and South Africa: from the colonial period until the African foreign policy of President Lula

ABSTRACT: The purpose of this article is to study the bilateral relations between Brazil and South Africa in a context of renewal and exacerbation of Brazilian relations with the African continent. In order to better understand the dynamics of the relations between these two countries, two historical moments that contributed to the recent rapprochement are highlighted: firstly, the end of apartheid in South Africa and, secondly, the African foreign policy of Lula government in Brazil. After the historical and diplomatic considerations, the cooperation between the two countries is analyzed in its most various levels, exposing the need to overcome the barriers of economic and comercial cooperation to a more horizontal cooperation that also includes political, social, cultural, environmental and technical aspects.

KEYWORDS: Brazil. South Africa. South-South Cooperation. Bilateral Relations.

Referências

ÁFRICA DO SUL. Embaixada e Consulado Geral da África do Sul no Brasil. *Comércio na África do Sul*. 2014. Disponível em: <http://www.africadosul.org.br/comercio.html>. Acesso em: 12 abr. 2014.

ALDEN, Chris; SOKO, Mills. South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents. *Journal of Modern African Studies*, Cambridge, UK, v. 43, n. 3, p. 367-392, 2005.

BRASIL. Força Aérea Brasileira (FAB). *Brasil prepara produção de novo míssil para caças*. 13 dez. 2012. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/13773/TECNOLOGIA---Brasil-prepara-produ%C3%A7%C3%A3o-de-novo-m%C3%ADssil-para-ca%C3%A7as>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *África do Sul*. [2010]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/africa-do-sul/pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Brasil-República da África do Sul:* Temas discutidos pelo Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, com a Chanceler Maite Nkoana-Mashabane por ocasião da visita à República da África do Sul em 23 de julho de 2011. 2011. Nota nº 275. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/brasil-2013-republica-da-africa-do-sul>. Acesso em: 20 abr. 2014.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). *The World Factbook:* South Africa. 2014. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sf.html>. Acesso em: 26 abr. 2014.

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico:* O Brasil e o desafio da descolonização Africana, 1950-1980. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

DE WAAL, Alex. What's new in the "New Partnership for Africa's Development?", *Internacional Affairs*, v. 78, n. 3, p. 463-475, 2002. Disponível em: <www.sarpn.org.za/NEPAD/dewaal/dewaal.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

EMBRAER. Assessoria de Imprensa. *Embraer reforça suporte e serviços ao cliente na África*. 2012. Disponível em: <http://www.embraer.com/pt-BR/ImprensaEventos/Press-releases/noticias/Paginas/Embraer-reforca-Suporte-e-Servicos-ao-Cliente-naAfrica.aspx>. Acesso em: 17 abr. 2014.

FILHO, Pio Penna. A parceria sul-africana no contexto das relações Brasil-África. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Org.). *África do Sul*: história, Estado e sociedade. Brasília, DF: FUNAG/CESUL, 2010. cap. 7, p. 161-184. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/709-africa_do_Sul_-_Historia_Estado_e_Sociedade.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2014.

_____. *O Brasil e a África do Sul:* o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000). Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA); BANCO MUNDIAL. *Pontes sobre o Atlântico:* Brasil e África Subsariana: parceria Sul-Sul para o Crescimento. Brasília, DF: IPEA, 2011. 134 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livropontesobreoatlanticopor2.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

KORNEGAY, Francis A. A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Org.). *África do Sul:* história, Estado e sociedade. Brasília, DF: FUNAG/CESUL, 2010. cap. 6, p. 131-160. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/709-africa_do_Sul_-_Historia_Estado_e_Sociedade.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2014.

LANDSBERG, Chris. African Leadership in World Affairs. In: FUNAG (Org.). *II Curso para Diplomatas Africanos*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2011.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A África do Sul pós-apartheid: limites e possibilidades de uma potência emergente. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes et al. *BRICS:* as potências emergentes. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 163-198.

_____. A dimensão econômica-comercial: IBAS, a construção de uma agenda comum de cooperação Sul-Sul. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes; CEPIK, Marco Aurelio; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *G3 – Fórum de Diálogos IBAS:* uma experiência de cooperação Sul-Sul. Curitiba: Juruá, 2010.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. As relações entre África do Sul e Brasil: do impacto da globalização à constituição do IBAS. *Século XXI*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 85-106, dez. 2010. Disponível em: <http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1707/32>. Acesso em: 4 abr. 2014.

RIBEIRO, Antônio Sérgio. O dia em que Nelson Mandela presidiu a Assembleia Legislativa de São Paulo. *Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*, 9 dez. 2013. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=354431>. Acesso em: 25 abr. 2014.

RIZZI, Kamilla R. África do Sul: instituições e sociedade. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (Org.). *África do Sul:* história, Estado e sociedade. Brasília, DF: FUNAG/CESUL, 2010. cap. 10, p. 235-266. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/709-africa_do_Sul_-_Historia_Estado_e_Sociedade.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2014.

SILVA, Graziella Moraes Dias da. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 2, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702006000200007&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2014.

SOUTH AFRICA. *South Africa Yearbook 2012/2013*. Pretoria: GCiS, 2013. Disponível em: <http://www.gcis.gov.za/content/resourcecentre/sa-info/yearbook2012-13>. Acesso em: 22 out. 2013.

SOUTH AFRICA INFO. *Health care in South Africa*. 2012. Disponível em: <http://www.southafrica.info/about/health/health.htm#facilities>. Acesso em: 28 mar. 2014.

TRADING ECONOMICS. *South Africa Unemployment Rate*. 2014. Disponível em: <http://www.tradingeconomics.com/south-africa/unemployment-rate>. Acesso em: 8 abr. 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A Política Africana do Governo Lula. *Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais* – UFRGS, Porto Alegre, [2008?]. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 30 set. 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A África do Sul: de Mbeki a Zuma. In: DATHEIN, Ricardo (Org.). *Parceiros estratégicos para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. p. 171-181.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Global Health Observatory Data Repository. *Number of people (all ages) living with HIV:* data by country. 2014a. Disponível em: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.620?lang=en>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. Global Health Observatory Data Repository. *Prevalence of HIV among adults aged 15 to 49:* data by country. 2014b. Disponível em: <http://apps.who.int/gho/data/node.main.562?lang=en>. Acesso em: 15 abr. 2014.