

O Brasil na África ou a África no Brasil?

A construção da política africana pelo Itamaraty

A política africana do Brasil começou há 50 anos e, apesar de ter passado por diferentes fases, jamais foi interrompida. Nos anos 90, as restrições orçamentárias e a crise econômica levaram a um enfoque mais seletivo, que centrou a atenção na África do Sul. Desde a chegada de Lula ao poder, em 2003, a política africana brasileira recuperou seu lugar. O presidente fez oito viagens ao continente africano e recebeu dezenas de visitas de alto nível. Essa reaproximação do Brasil com a África se baseia, sem dúvida, nos laços culturais e históricos mas também no crescente intercâmbio comercial e nas coincidências nos foros internacionais. O objetivo é contribuir para a diversificação das relações exteriores do Brasil como parte de uma estratégia que procura potencializar seu protagonismo internacional.

GLADYS LECHINI

Na segunda metade do século xx, o Brasil começou a se consolidar como potência regional através de um bem-sucedido processo de industrialização via substituição de importações. A política exterior foi um dos instrumentos para dar impulso a esse modelo. À medida que delineava seu perfil nacional em torno da definição de seus interesses, o Brasil avançava na sua

Gladys Lechini: cientista política, doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), pesquisadora do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (Conicet) e professora da Universidade Nacional de Rosário.

Palavras-chave: relações internacionais, cultura, comércio, história, África, Brasil.

Nota: este trabalho baseia-se em estudos realizados pela autora para sua tese de doutorado defendida na USP e publicados no livro: *Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?* (Clacso, Buenos Aires, 2006), especialmente capítulos IV e VIII. Tradução de Karina Rodríguez. A versão original deste artigo em espanhol está disponível em <www.nuso.org>.

inserção regional e global, desenvolvendo e afirmando sua política exterior através da ação do Itamaraty. Embora o período tenha sido marcado por governos civis e militares, a corporação diplomática conseguiu manter certa autonomia na formulação da política exterior e uma relativa continuidade na orientação dessa política.

Nesse contexto está situada a relação com os países do Sul, entre os quais os africanos, que foram se incorporando ao cenário mundial à medida que conseguiam sua independência. Para o Brasil, o incipiente desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, em suas variantes política e comercial, implicava afiançar suas pretensões como potência média através de uma prática multilateral autônoma e da busca de mercados para a obtenção de matérias-primas e a colocação de manufaturas e serviços. A partir da década de 1960, o Itamaraty foi lentamente construindo uma política africana, com altos e baixos. Esse processo teve oscilações, que fazem parte de «uma linha histórica que combina oportunidades, esquecimentos e relançamentos»¹.

Após um período inicial de aprendizagem, os anos 70 foram os anos dourados da política africana do Brasil ■

Após um período inicial de aprendizagem, os anos 70 foram os anos dourados da política africana do Brasil². Mas essa política começou a se desvanecer nos anos 90, paralelamente ao aumento das restrições sistêmicas e dos problemas internos, tanto do Brasil quanto da África (o «custo África»). No final do século passado, e a despeito de um discurso que revalorizava a herança africana, as relações com os países dessa região – com poucas exceções – pareceram se diluir. Contudo, com Luiz Inácio Lula da Silva no governo, iniciou-se um período de renascimento da política africana do Brasil, no contexto de um Estado que procura ganhar um maior protagonismo internacional. Com uma infraestrutura diplomática nada desprezível no que diz respeito a suas vinculações com a África e uma importante experiência acumulada, a política africana do Brasil ganhou novo impulso e novos ares.

O objetivo deste trabalho é, então, examinar as aproximações do Brasil com a África para poder compreender esse aspecto pouco trabalhado da política exterior brasileira e salientar o impulso dado pelo governo Lula.

1. José Flávio Sombra Saraiva: «Política exterior do Governo Lula; o desafio africano» em *Revista Brasileira de Política Internacional* ano 45 Nº 2, 2002, p. 8.
 2. J.F. Sombra Saraiva: *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*, UNB, Brasília, 1996, p. 125.

■ Os avanços na formulação de uma política africana

Embora o Brasil contasse com uma história colonial comum, plena de contatos intra-sul-atlânticos, após sua independência – e por imposição de Portugal – o país viu-se impedido de continuar as fluentes relações que mantinha com as colônias portuguesas na África. Esse afastamento involuntário começou a reverter no século XX, graças a um processo de recomposição gradual das relações com os novos Estados africanos, no contexto de sua política atlântica.

A aproximação em relação à África, ou melhor, a reaproximação, como definiu Fernando Albuquerque Mourão e Henrique Altemani de Oliveira³, foi conseqüência de um processo com alguns momentos emblemáticos. Iniciou-se com os países africanos de língua inglesa e francesa para alcançar depois os de língua portuguesa. O Brasil desenvolveu diferentes ações através de uma política incrementalista que foi se refletindo na densidade das vinculações e que se evidenciou no perfil e na quantidade de visitas, na assinatura de variados acordos de cooperação e no aumento das relações comerciais.

No Brasil, essa aproximação *político-diplomática* vinculou-se às estratégias de inserção do país, e é nesse contexto que os novos Estados africanos foram ganhando espaço. O principal agente foi o Itamaraty, conjuntamente com a Presidência, mas também participaram os militares e contribuíram empresários, parlamentares e acadêmicos (aquilo que Amaury de Souza chama de «comunidade de política externa»⁴).

Naquele momento, as elites brasileiras aspiravam uma participação na emergente multipolaridade, com a idéia subjacente do Brasil como uma potência emergente. Aproximar-se dos países africanos foi uma questão de princípios e de interesses: o objetivo era promover a solidariedade entre os países do Sul e, ao mesmo tempo, aumentar a capacidade de influência do Brasil nos assuntos globais, a partir de uma diversificação de suas relações externas, tanto políticas como econômicas.

3. F.A. Albuquerque Mourão e H. Altemani de Oliveira: «Política africana no Brasil» em José Augusto Guilhon Albuquerque (org.): *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. O desafio geoestratégico*, Annablume / NUPRI USP, São Paulo, 2000.

4. A. de Souza: «A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa», CEBRI, Rio de Janeiro, 2002, cópia mimeográfica, citada em Maria Regina Soares de Lima: «A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul» em *Revista Brasileira de Política Internacional* ano 48 N^o 1, 2005, p. 26.

Nas questões Sul-Sul, o Brasil se considerava parte do Terceiro Mundo sem ser terceiro-mundista. Portanto, o país nunca integrou plenamente – participando apenas como observador – o Movimento de Não-Alinhados. A política exterior brasileira se organizava em torno da hipótese dos «3D»: desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização.

À medida que a construção diplomática avançava, utilizou-se o *discurso culturalista*, centrado na familiaridade e na história comum a ambos os lados do Atlântico⁵, como forma de seduzir os africanos. Nas palavras de Mourão, era a «diplomacia cultural»⁶. A influência africana no Brasil é extremamente relevante do ponto de vista étnico, cultural e lingüístico, e a herança africana molda parte do *corpus* social brasileiro. No entanto, a existência de raízes comuns não garantia o conhecimento das realidades africanas da segunda metade do século XX, sobre as quais os diplomatas tinham poucas referências, ex-

A política africana do Brasil foi, nesse sentido, uma política do possível, com importantes condicionamentos externos, em particular na sua vinculação com as colônias africanas de Portugal ■

ceto por alguns contatos na Organização das Nações Unidas (ONU). Foi então o Itamaraty quem deu continuidade e fundamento a essas aproximações.

A política africana do Brasil foi, nesse sentido, uma política do possível, com importantes condicionamentos externos, em particular na sua vinculação com as colônias africanas de Portugal, dada a especialíssima relação que mantinha o

Brasil com este país. Por isso, existiram ambigüidades nos vínculos com as colônias portuguesas até o momento em que se decidiu pela opção africana, com o imediato reconhecimento de suas independências.

Também houve ambigüidades com relação à África do Sul. Neste caso, as oscilações do Brasil traduziam certos interesses. Até meados da década de 1970, a relação bilateral se caracterizou pelo que foi definido como «ambigüidades»⁷, «vacilações»⁸,

5. J.F. Sombra Saraiva: *O lugar da África*, op.cit.

6. F.A. Albuquerque Mourão: «O Brasil e a África» em Gelson Fonseca Júnior e Sergio Henrique Nabuco de Castro (orgs.): *Temas de política externa brasileira II*, Paz e Terra, São Paulo, 1994.

7. Mário Vilalva e Irene Vida Gala: «Relações Brasil-África do Sul: quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática (1948-1998)» em *Cena Internacional* ano 3 Nº 2, 2001, p. 55.

8. Pio Penna: «A evolução das relações entre o Brasil e a África do Sul – de 1918 a 2000», palestra apresentada no X Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Estudos de Ásia e África «Cultura, poder e tecnologia: África e Ásia face à globalização», 26 a 29 de outubro de 2001, Editora da Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2001.

«contradições»⁹ ou ambivalências. Mais tarde, as relações com o governo do *apartheid* diminuíram à medida que se consolidavam os vínculos com os demais países africanos. Finalmente, com a nova democracia multirracial na África do Sul, o Brasil iniciou um inequívoco processo de construção de alianças estratégicas.

A política africana foi tomando forma com os diferentes governos que se sucederam no Brasil – dois democráticos, cinco militares e um governo de transição democrática – até a década de 90, na qual, por uma série de fatores condicionantes externos e internos, deu-se continuidade a esta estratégia de maneira muito seletiva, em função de um novo modelo de inserção internacional. Como contrapartida, ou talvez reação, a política africana foi retomada com a chegada de Lula ao governo.

Desde 1961, durante seu breve governo, Jânio Quadros implementou pela primeira vez, no quadro da chamada «política externa independente», uma estratégia global para a África que incluiu a abertura de embaixadas em Acra (Gana), Lagos (Nigéria), Nairóbi (Quênia) e Dacar (Senegal). Mas Jânio, como seu sucessor João Goulart, encontrou sérias limitações provenientes da escassa margem de manobra de um sistema internacional condicionado pelo conflito Leste-Oeste e da própria variável interna da nova política exterior.

Esse primeiro impulso, no entanto, perdeu força com o golpe militar de 1964. No governo de Humberto Castello Branco (1964-1967), houve uma «política de alinhamento automático com os Estados Unidos». No governo de Arthur Costa e Silva (1967-1969), a política africana foi redefinida quando o Itamaraty se tornou o condutor da «diplomacia da prosperidade». Mas foi com Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e sua «diplomacia do interesse nacional» que se deu uma nova dimensão à política africana. Nesse período, as disputas intra-burocráticas¹⁰ mostraram a ausência de consenso em relação ao papel da África.

9. J.F. Sombra Saraiva: *O lugar da África*, op. cit.

10. Para o ministro da Fazenda, Delfim Netto, a área natural de cooperação devia ser a África do Sul. Era necessário reforçar os acordos com Portugal para ter acesso às colônias portuguesas na África e ao mercado europeu. Por sua vez, para o ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, a política exterior deveria considerar a inclusão gradual dos países da África Negra, sem negar a importância estratégica das relações com a África do Sul. Para pôr à prova sua posição, Barboza presidiu em 1972 a primeira missão que visitou vários países da costa ocidental (Camarões, Costa do Marfim, Benin, Gabão, Gana, Nigéria, Senegal, Togo e Zaire) e que criou as bases para a evolução ulterior da política africana.

Em termos gerais, tanto Médici como seu sucessor, Ernesto Geisel (1974-1979), sustentaram uma política exterior destinada à redução do grau de dependência do Brasil através da diversificação das relações exteriores, sem fronteiras ideológicas. Na época, o «pragmatismo ecumênico e responsável» de Geisel, tornou-se um instrumento na ação externa do Brasil. No Itamaraty, o ativismo de Italo Zappa, o chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania, contribuiu para a construção deste novo momento emblemático da política africana do Brasil, cujo ponto mais alto foi a definição de uma postura frente à independência das colônias portuguesas. Quando o Brasil reconheceu a independência de Angola, em 11 de novembro de 1975, e mais tarde das outras colônias portuguesas, rompeu um ciclo de alinhamento automático com Portugal em relação à África. Iniciava-se assim uma relação privilegiada com a Angola independente e uma melhora evidente nos vínculos com o resto do continente.

A partir da presidência de Geisel, iniciaram-se dez anos de ótimas relações. Como afirmam Mourão e Oliveira, trata-se de «uma etapa de um processo em que ocorreu a inserção definitiva do Brasil na África austral»¹¹. No momento, a fase de aprendizagem estava superada e o Itamaraty já contava com uma massa crítica conhecedora dos assuntos africanos. Neste período de contatos

Na década de 1970, o comércio exterior tinha alcançado uma importância crescente em função do modelo de desenvolvimento econômico que precisava da importação de petróleo e bens de produção. A vulnerabilidade energética do Brasil foi um estímulo para a aproximação com os Estados africanos produtores de petróleo ■

prolíficos, a densidade das relações viu-se refletida na abertura de novas embaixadas, no alto nível das visitas e missões e na assinatura de acordos bilaterais de cooperação comercial e técnica. Por sua vez, multiplicaram-se as rotas de comércio e os investimentos em projetos de desenvolvimento.

Embora a aproximação em relação à África fosse uma estratégia política, a dimensão comercial não esteve ausente. De fato, esse foi o aspecto mais visível. Na década de 1970, o comércio exterior tinha alcançado

uma importância crescente em função do modelo de desenvolvimento econômico que precisava da importação de petróleo e bens de produção. A África surgia como um mercado potencial. A vulnerabilidade energética do Brasil

11. F.A. Albuquerque Mourão e H. Altemani de Oliveira: «Política africana no Brasil», op.cit.

foi um estímulo para a aproximação com os Estados africanos produtores de petróleo. Em consequência, as relações comerciais se concentraram de forma muito acentuada em poucos países.

Durante esse período, as exportações brasileiras para a África apresentaram um crescimento significativo. No começo do governo de Médici, os destinos das vendas eram o norte da África e a África do Sul. Mas, durante o período de Geisel, a África do Sul perdeu peso nas exportações enquanto Gabão, Congo e Angola começaram a ter uma participação maior. No entanto, não se tratou apenas de uma mudança de parceiros, mas também de uma profunda alteração na composição das exportações brasileiras para a África: elas passaram a ser predominantemente de produtos manufaturados. Além do campo comercial, o aumento do intercâmbio se deu também nas áreas de venda de serviços, tecnologia e bens de capital destinados a obras de infra-estrutura: construção de represas hidrelétricas, estradas, transportes ferroviários, obras de saneamento, telecomunicações, agropecuárias e inclusive treinamento de pessoal técnico.

Embora as crises do petróleo de 1973 e 1979 e a crise da dívida externa de 1982 tenham representado ataques ao modelo defendido pelo Brasil, no governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) e no contexto de uma política exterior dominada pelo chamado «universalismo», a ênfase na aproximação ao continente africano foi mantida. Na perspectiva de uma dupla inserção do Brasil, no Ocidente e no Terceiro Mundo, o objetivo era somar estratégias e não excluir campos antagônicos. As relações políticas atingiram um nível de densidade relevante. A viagem de Figueiredo à África em 1983 foi a primeira de um presidente brasileiro e sul-americano ao continente e incluiu países lusófonos, francófonos e anglófonos. Foi a melhor prova do interesse do Brasil pelos países da África e marcou um momento muito importante na construção da política africana. Como contrapartida, o Brasil recebeu diversas visitas de chanceleres e chefes de Estado africanos, que demonstraram que o interesse era recíproco¹².

Até o governo de Figueiredo, o comércio exterior com a África mostrou um crescimento significativo, com uma balança comercial positiva para o Brasil. Pereira salienta o fato de que a África tinha se transformado em «um mercado

12. No fim do governo de Figueiredo, o Brasil mantinha relações diplomáticas com 43 dos 52 países africanos; havia 21 embaixadas brasileiras na África e 13 embaixadas de países africanos em Brasília.

para a prestação de serviços, que impulsiona e consolida a venda de mercadorias e proporciona a prova real de transferência de tecnologia»¹³. O autor ressalta também a introdução do *countertrade* com a Nigéria e Angola, ou seja,

A continuidade conceitual e prática da política africana do Brasil nos anos 80 refletiu a continuidade da política exterior do nacional-desenvolvimentismo ■

o intercâmbio de petróleo africano por mercadorias ou serviços do Brasil¹⁴.

No primeiro governo de transição para a democracia, beneficiado pelo clima da Nova República, José Sarney (1985-1990), no contexto de sua «diplomacia de resultados», seguiu a linha da política africana. A continuidade conceitual e prática da política africana do Brasil nos anos 80 refletiu a continuidade da política exterior do nacional-desenvolvimentismo. Contudo, a retração das exportações e das importações, derivada dos problemas econômicos do modelo, fez com que a política africana começasse a ser questionada e vinculada a um «terceiro-mundismo» sem resultados satisfatórios¹⁵.

Desse modo, o enfoque seletivo começou a avançar. A maior aproximação com Angola e os países da África Austral, somado ao aumento das tensões na África do Sul, levou Sarney a procurar uma posição mais crítica frente a Pretória, tanto no nível do discurso (na ONU) quanto na prática. Foram adotadas medidas concretas, como o chamado «decreto Sarney»¹⁶, que se tornou um guia da relação com a África do Sul até o final do regime racista naquele país.

■ O «seletivismo» dos anos 90

Durante a década de 90, e devido ao aumento da vulnerabilidade externa, o Brasil realizou ajustes a fim de se recomodar em função dos meios disponíveis,

13. José Maria Nunes Pereira: «Brasil-Africa no governo Figueiredo: um balanço» em *Contexto Internacional* ano 1 N° 2, 1985, p. 88.

14. Nesses anos, contou-se com o apoio financeiro do programa Finex do Banco Central, administrado pela CACEX. A contribuição do Brasil ao Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) facilitou a participação do empresariado brasileiro nos projetos e concorrências financiados pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) ou por ambas as entidades.

15. José Maria Nunes Pereira e Edson Borges: «O imperativo da política africana do Brasil», palestra apresentada no II Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, 4 a 7 de agosto de 1992.

16. Assinado em 9 de agosto de 1985, juntou proibições novas a outras anteriores. Proibia o intercâmbio cultural, artístico e esportivo; a exportação de petróleo e combustíveis derivados; o fornecimento de armas e material análogo de qualquer tipo, inclusive a venda ou transferência de armas e munições, veículos e equipamentos militares e equipamento policial; o fornecimento de equipamento, material, licenças e patentes para a fabricação desses materiais; e o transporte, por via aérea e mar territorial, assim como o traslado dos itens antes mencionados.

mais limitados que no passado. O objetivo continuou a ser a diversificação das relações internacionais para conseguir um maior protagonismo na cena mundial. O que mudou foi o cenário, que se deslocou do Terceiro Mundo (e da África) para outros contextos, entre os quais a América Latina, o Mercosul e as organizações multilaterais – particularmente as comerciais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Essa guinada também se explica pelo chamado «custo África», ou seja, pela recorrente instabilidade política e econômica da maior parte dos países da região, que levou muitos países africanos a se afastar das rotas de capitais e a não pagar suas dívidas. Os sonhos cooperativos deram lugar ao afropessimismo. A política africana perdeu força e se acentuou seu caráter seletivo, às vezes encoberto pelo recurso à diplomacia cultural. As relações bilaterais começaram a se concentrar naqueles países que tinham condições de responder às necessidades brasileiras. A cooperação Sul-Sul das décadas de 70 e 80 deu lugar às «associações estratégicas»¹⁷.

O foco se centrou em poucos países e temas. Observou-se uma importância crescente da África do Sul – já democrática –, de Angola e da Nigéria. No âmbito multilateral, fomentou-se a cooperação com os países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês) sob o guarda-chuva do Mercosul, também com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹⁸ e com a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS)¹⁹ participando das Operações de Manutenção da Paz na África²⁰. As viagens presidenciais e as visitas de alto nível revelam a direção

17. Ministério das Relações Exteriores do Brasil: «Exposição do Embaixador Luiz F. Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no X Fórum Nacional 'As perspectivas da situação mundial e a política externa do Brasil'», Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998, <www.mre.gov.br/sei/disforum/htm>.

18. O Brasil contribuiu para a criação da CPLP, em 1996, como um novo mecanismo de cooperação entre os países lusófonos, junto aos países africanos Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

19. Em 1992, o Brasil deu novo impulso à idéia da cooperação no Atlântico, que tinha sido desvalorizada com o fim da Guerra Fria, incorporando novos objetivos à ZPCAS.

20. O Brasil demonstrou seu compromisso com a pacificação de Angola nas três missões implementadas na década de 1990, com o envio de observadores militares e policiais, equipes médicas e de enfermagem, fiscais eleitorais e companhias de engenharia. Foi enviada também, entre julho de 1997 e junho de 1999, uma equipe médica à Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA) para supervisionar e cumprir as tarefas pendentes previstas no Protocolo de Paz de Lusaka. O país colaborou, ainda, com observadores militares e unidades médicas na Missão de Observação da ONU em Uganda e Ruanda (1993-1994) para o controle de movimentos ilegais de pessoas e material na fronteira entre os dois países e na Missão em Libéria (1993-1997) para o monitoramento e a execução das tarefas previstas no Acordo de Paz de Cotonou. O Brasil também participou em Moçambique (1992-1994) da implementação do Acordo Geral de Paz de Roma e da missão civil enviada à África do Sul a fim de colaborar no monitoramento das eleições de abril de 1994.

das opções²¹, assim como os convênios e acordos assinados com África do Sul, Namíbia, Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Nigéria.

Essa diminuição da ênfase na política africana e o avanço da política seletiva podem ser explicados a partir do programa de modernização liberal implementado por Fernando Collor de Melo (1990-1992), que visava reforçar os laços com o Primeiro Mundo e se voltar para a América Latina e o Mercosul. Esse processo substituiu, segundo Saraiva²², o sentido estratégico-econômico que as relações com a África haviam tido nas décadas de 70 e 80.

Com Itamar Franco, que sucedeu Collor em 1992, o neoliberalismo se atenuou. Houve uma volta tímida à política africana, priorizando os países de língua portuguesa e a região da África Austral, com eixo na África do Sul. Contudo, o chanceler, Fernando Henrique Cardoso, acreditava que o Brasil se enganara ao apostar na África durante o governo de Geisel, opinião que provocaria as críticas do Itamaraty – principalmente do embaixador Italo Zappa – e de alguns empresários, acadêmicos e embaixadores africanos credenciados em Brasília²³.

Com o governo de Cardoso e sua «diplomacia presidencialista», a tradicional visão desenvolvimentista foi substituída por um novo ideário neoliberal²⁴

21. Em 1991, Fernando Collor de Mello visitou quatro países da África Austral: Namíbia, Angola, Moçambique e Zimbábue. O ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, Celso Amorim, compareceu à posse do presidente Nelson Mandela. O chanceler de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, visitou a África do Sul em três ocasiões (1995, 1996 e 2000) e foi a Angola (1998) e a Moçambique para a Terceira Reunião da CPLP (2000), acompanhando o presidente. A viagem do presidente Cardoso à África do Sul e a Angola, em novembro de 1996, contou com um notável apoio diplomático, comercial e acadêmico.

22. J.F. Sombra Saraiva: *O lugar da África*, op. cit.

23. Celso Amorim, segundo chanceler de Franco e atual chanceler de Lula, sustentava: «Durante muito tempo, as relações com o continente africano responderam às exigências da História e a um impulso generoso, mas nem sempre bem focalizado em relação às nações que possuem fortes afinidades étnicas e culturais conosco (...). A idéia da institucionalização de uma Comunidade dos Países de Língua Portuguesa representa uma valorização de nossos laços com Portugal e um desdobramento natural da prioridade que sempre atribuímos ao continente africano. A partir dela e do eixo geográfico que nos liga ao Atlântico Sul, a diplomacia brasileira pretende também dar especial atenção aos outros países que fazem parte da chamada 'África Meridional', onde há o maior caudal de recursos naturais do continente, uma bem dotada infra-estrutura de serviços e uma significativa concentração de interesses econômicos, comerciais e financeiros». C. Amorim: «O Brasil e a África» em *Jornal do Brasil*, 2/2/1994.

24. Luiz Felipe Lampreia: «Calendário da diplomacia presidencial em 1995» em *O Globo*, 11/3/1995.

que considerava a aproximação com o Terceiro Mundo obsoleta e anacrônica. A África não estava entre as prioridades do novo governo e apenas alguns países eram mencionados de maneira tangencial. Junto com a política seletiva, aprofundou-se a distância entre o discurso e as ações, e foi incrementado o apelo culturalista. Isto se evidencia claramente na opinião do ministro das Relações Exteriores de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia:

Com o governo de Cardoso e sua «diplomacia presidencialista», a tradicional visão desenvolvimentista foi substituída por um novo ideário neoliberal que considerava a aproximação com o Terceiro Mundo obsoleta e anacrônica ■

Uma política africana de resultados nos planos político, econômico e de cooperação parte dos muitos elementos de identidade existentes entre o Brasil e a África e da contribuição cultural e étnica do continente africano em nossa formação como nação soberana e independente – para não falar da riqueza material criada pelo trabalho africano. (...) Prestamos colaboração aos países africanos na medida das possibilidades – as que, francamente, são bem distintas das que prevaleceram na década de 70 e início dos anos 80, quando existiam condições objetivas para oferecer créditos subsidiados a vários países africanos. Hoje, as condições são outras no Brasil e na África.²⁵

Como as limitações econômico-financeiras foram uma restrição importante, o Itamaraty buscou privilegiar a aproximação política, através da proposta de um tratado de desnuclearização e de proteção do meio ambiente do Atlântico Sul, no âmbito da ZPCAS. Esta era considerada uma maneira criativa e útil de manter a África na agenda da política externa. Além disso, o maior envolvimento de setores privados nos assuntos exteriores e a volta da democracia no Brasil favoreceram as comunidades de afrodescendentes e de grupos pró-África²⁶ que já tinham começado a reclamar, durante o governo de Sarney, a ruptura de relações diplomáticas com a África do Sul. Desse modo, apesar do baixo perfil e da seletividade que predominaram nessa fase, começaram a se organizar grupos interessados na formulação da política africana.

A relação com a África do Sul merece atenção especial. A partir de 1994, após a instauração da democracia multirracial, este país se tornou um sócio

25. L.F. Lampreia: «Uma diplomacia afirmativa na África» em *Correio Brasileiro*, 11/5/1996.

26. Prova disso é o surgimento do Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-Brasileiros (CEABRA) em 1996 e da Frente Parlamentar Brasil-África, em 1999.

importante para o Brasil. A ligação pessoal entre Lampreia e o ministro de Comércio e Indústria sul-africano, Alec Erwin, favoreceu uma relação diplomática relevante e um comércio crescente. A estratégia brasileira procurou complementar a relação bilateral por meio da criação de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a África do Sul. Embora Lampreia tenha feito três viagens a esse país, a visita de Cardoso em 1996²⁷, acompanhado de vários ministros e 70 empresários, marcou uma diferença importante ao mostrar quais eram as intenções do Brasil: juntar esforços nas negociações multilaterais e desenvolver as potencialidades nos aspectos econômico-financeiros. Do lado africano, as visitas a Brasília confirmaram as preferências brasileiras. Mandela visitou o Brasil em 1991 durante uma viagem por países da América Latina para promover a luta anti-*apartheid*. Em 1995, o chanceler da nova África do Sul, Alfred Nzo, viajou para Brasília; em 1997, foi a vez do vice-presidente Thabo Mbeki e, em 1998, novamente Mandela. Finalmente Mbeki, o novo presidente sul-africano, esteve em Brasília em dezembro de 2000, quando voltou a atravessar o Atlântico para a assinatura em Florianópolis do projeto de Acordo-Quadro para a criação de uma Área de Livre Comércio entre o Mercosul e a África do Sul.

■ Lula e a revalorização da África

No seu programa de governo²⁸, Lula já tinha proposto conseguir uma aproximação com países de importância regional como a África do Sul, a Índia, a China e a Rússia, além de retornar à política africana explorando os laços étnicos e culturais e construindo novas relações econômicas e comerciais.

Embora o governo Lula tenha sucedido uma década de baixa densidade na política do Brasil em relação à África²⁹, também herdou a experiência e a estrutura necessárias para o relançamento da política africana. Graças a uma extensa história de vinculações, o Brasil tem 31 missões diplomáticas em 53 países africanos e dispõe de 27 embaixadas africanas em seu território. O Itamaraty possui um departamento dedicado à África dividido em três áreas

27. A agenda incluiu a assinatura de oito acordos bilaterais: vistos, combate ao narcotráfico, serviços aéreos, cooperação cultural, cooperação técnica, transporte marítimo, tributação e proteção de investimentos.

28. Coligação Lula Presidente: «Programa de governo 2002. Um Brasil para Todos», 23 de julho de 2002, pp. 12-16.

29. José Flávio Sombra Saraiva: «Política exterior do Governo Lula; o desafio africano», op. cit., p. 5.

que incluem países e instituições multilaterais regionais de cooperação e integração³⁰.

A nova ênfase na política africana mostrava coerência entre a política externa e a política interna, que respondia às crescentes demandas dos afrodescendentes. Uma resposta imediata foi a aprovação, em 10 de janeiro de 2003, da Lei Federal 10.639, que tornou obrigatório, em

todos os níveis do ensino, o estudo da história e da cultura africanas e afro-brasileiras³¹ e a criação, em 21 de março do mesmo ano, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, para lutar pela igualdade e promover a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação, com especial ênfase na população negra³².

Desde o início do novo governo, a revalorização do projeto de cooperação Sul-Sul como instrumento para ampliar as margens de manobra nas negociações mundiais, junto às promessas de um retorno à política africana dos anos 70, pareceu começar a se tornar realidade. Prova disso é a viagem do chanceler Amorim a sete países africanos apenas quatro meses depois de ter assumido³³. Nesse contexto, insere-se também o «Fórum Brasil-África», organizado em Fortaleza pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil em cooperação

Desde o início do novo governo, a revalorização do projeto de cooperação Sul-Sul como instrumento para ampliar as margens de manobra nas negociações mundiais, junto às promessas de um retorno à política africana dos anos 70, pareceu começar a se tornar realidade ■

30. DAF-1: Benin, Burkina Faso, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Libéria, Mali, Marrocos, Mauritânia, Níger, Nigéria, República do Congo, Senegal, Serra Leoa, Togo. Temas principais: CEDEAO / ECOWAS, CEMAC, NEPAD, UEMOA, UMA, UA, ZOPACAS. DAF-2: África do Sul, Angola, Botsuana, Cabo Verde, Comores, Guiné Bissau, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, São Tomé e Príncipe, Seychelles, Suazilândia, Zâmbia, Zimbábue. Temas principais: CPLP, SADC, NEPAD, UA, ZOPACAS. DAF-3: Argélia, Burundi, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Líbia, Quênia, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Somália, Sudão, Tanzânia, Tunísia, Uganda. Temas principais: IGAD, CEMAC, NEPAD, UA, UMA.

31. Essa lei estava vinculada a uma série de medidas de ação afirmativa que foram tomadas como reconhecimento da existência de discriminações raciais no país. V. Luena Nunes Pereira: «O ensino e a pesquisa sobre a África no Brasil e a Lei 10.639» em Gladys Lechini (comp.): *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina. Herencia, presencia y visiones del otro*, CLACSO / Programa de Estudios Africanos del Centro de Estudios Avanzados, Córdoba, 2008, p. 253.

32. Este organismo coordena, de forma interministerial, as políticas do governo brasileiro em matéria de igualdade racial e desenvolve estratégias de ação afirmativa. Para isso, também trabalha com organismos internacionais e terceiros países.

33. Amorim visitou três países de língua portuguesa, Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe, além da África do Sul, Zimbábue e Namíbia (da África Austral) e Gana.

com o Grupo de Embaixadores Africanos. A reunião contou com a participação de diplomatas, altos funcionários, acadêmicos e empresários. Os tópicos abordados – políticas e questões sociais, economia e comércio, e educação e cultura – mostram qual é a direção da cooperação do Brasil (bi e multilateral) com os Estados africanos.

As prioridades se evidenciam também nas oito viagens que Lula fez à África. A primeira foi ainda no seu primeiro ano de gestão, em novembro de 2003, quando da visita a São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, África do Sul e Namíbia. Em julho de 2004, Lula participou em São Tomé e Príncipe da V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP. Na terceira viagem presidencial, em abril de 2005, Lula visitou países da África ocidental: Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal. O presidente senegalês, Abdoulaye Wade, chamou Lula de «o primeiro presidente negro do Brasil» e acrescentou: «Considere-se um africano»³⁴.

Em fevereiro de 2006, Lula realizou sua quarta visita à África, que incluiu Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul. No mesmo ano, o presidente voltou à África para participar de dois encontros multilaterais de grande relevância: a VI Reunião de Cúpula da CPLP em Guiné-Bissau, em julho, e a Reunião de Cúpula África-América do Sul (ASA) em Abuja (Nigéria), em novembro, com o objetivo de impulsionar a cooperação Sul-Sul.

Na sétima viagem pelo continente africano, em 2007, Lula visitou Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola. A novidade foi o tema dos biocombustíveis, que o presidente levou na sua pasta, estimulando os países africanos a produzir esse tipo de combustível³⁵ e oferecendo-lhes a tecnologia para a transformação da cana-de-açúcar. O ponto alto da viagem foi a reunião da II Cúpula dos Chefes de Estado do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul)³⁶ em Pretória, na África do Sul, e a visita a Angola para a assinatura de sete acordos financeiros de investimento brasileiro. Em abril de 2008, Lula voltou à África,

34. «Lula pide perdón a Senegal por el 'grave error histórico' de la esclavitud» em *Afro News*, 14/4/2005, < www.afrol.com/es/articles/16133>.

35. O presidente defendeu o programa brasileiro e rejeitou os argumentos de que esse projeto poderia reduzir a produção de alimentos e agravar o problema da fome nos países mais pobres. Nesse sentido, afirmou que «o problema da fome no mundo não é consequência da falta de alimentos, mas da renda escassa. Eu jamais defenderia um projeto que tirasse o alimento da mesa dos trabalhadores». «Lula inició su gira por África» em *Nextfuel*, portal de informação e notícias sobre biodiesel e energias renováveis, 15 de outubro de 2007, disponível em <www.biodiesel.com.ar/?p=557>.

36. Lula se encontrou com o primeiro-ministro indiano, Manmohan Singh, e com o presidente sul-africano, Thabo Mbeki.

desta vez a Gana, para participar da XII Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês) e para a assinatura de acordos com o presidente daquele país.

Contudo, não são apenas as viagens de Lula que demonstram a política ativa em relação à África. Desde 2003, o presidente recebeu mais de uma dúzia de chefes de Estado e dezenas de representantes especiais e ministros africanos. Só em 2005, ocorreram em Brasília encontros com os presidentes de Argélia, África do Sul, Congo, Gâmbia, Nigéria e Cabo Verde. Outro dado revelador é a quantidade de convênios internacionais assinados entre o governo do Brasil e os Estados africanos entre 2003 e 2007: mais de 160 acordos, quase a mesma quantidade que os firmados entre 1960 e 2002 (172).

É interessante notar que, ao lado dessa intensificação das relações gerais com a África, a África do Sul ainda tem prioridade. Isto supõe uma continuação e um aprofundamento das iniciativas tomadas durante o governo de FHC, junto com uma combinação de diplomacias bilateral e multilateral, como no caso dos acordos entre o Mercosul e a União Alfandegária da África Austral (SACU, na sigla em inglês), processo de integração liderado pela África do Sul.

Esses esforços não foram em vão. O comércio do Brasil com a África aumentou progressivamente neste período: passou de US\$ 5 bilhões em 2002 para US\$ 6 bilhões em 2003, US\$ 10,4 bilhões em 2004 e US\$ 12,6 bilhões em 2005³⁷. Em 2006, atingiu 15,556 e, em 2007, quase 20 bilhões³⁸. O intercâmbio do Brasil com a África representa 7% do comércio exterior brasileiro.

O comércio do Brasil com a África aumentou progressivamente.

O intercâmbio do Brasil com a África representa 7% do comércio exterior brasileiro ■

Os produtos comercializados variam de acordo com cada país. Em termos gerais, entre as importações da África, têm destaque o petróleo, os minérios e os produtos de origem animal e vegetal. Já as principais exportações do Brasil incluíram o açúcar e seus derivados, carnes e bens manufaturados. Além deste

37. Entrevista realizada com Fernando Jacques, do Departamento da África do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, pelo Centro Argentino de Estudos Internacionais (CAEI), s./f., <www.caei.com.ar/es/entrevista/brasil.pdf>.

38. Fonte: Secretaria do Comércio Exterior, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil.

aumento do intercâmbio comercial, também foi reforçada a cooperação técnica e cultural promovida pelo governo brasileiro, tanto no âmbito bilateral quanto no da CPLP.

■ Olhando para o futuro

Ao longo de quase 50 anos, o Brasil desenvolveu uma política incrementalista com os países africanos que foi adquirindo experiência até encontrar um limite na década de 90, devido à ausência de recursos suficientes e à persistência de problemas nos Estados africanos. Tratou-se de uma política pragmática, que tinha o interesse nacional como fio condutor, no contexto dos desenhos globais nos quais a cooperação Sul-Sul tinha reservado seu lugar.

A partir do governo de Lula, a política africana foi retomada, aproveitando a experiência acumulada pelo Itamaraty. Para otimizá-la, foi desenhada uma estratégia que procura jogar com os mesmos atores em múltiplos cenários (bilaterais, regionais, multilaterais), num jogo de «geometria variável». Exemplo disso são as negociações Mercosul-SACU. Do mesmo modo, o lançamento do grupo IBAS (que inclui a África do Sul) em junho de 2003 envolveu um processo de concertação de políticas entre três potências emergentes do Sul, que dividem interesses, necessidades e capacidades semelhantes³⁹, visando fortalecer seu poder de negociação nos foros comerciais mundiais. O diálogo IBAS combinado com as negociações Mercosul-SACU confluíram na iniciativa brasileira que promove um acordo trilateral de Livre Comércio Índia-Mercosul-SACU, que complementaria as negociações em curso entre Índia-Mercosul e Índia-SACU.

Tudo isto confirma a idéia de que o Brasil avança, nestes difíceis cenários político-diplomáticos e econômico-comerciais, como um ator regional e uma potência emergente. Simultaneamente, o país mantém acesa a chama da cultura lusófona nas reuniões dos países da CPLP, com quem compartilha uma língua, mas poucas relações comerciais (salvo com Angola). Também promoveu a Cúpula América do Sul-África, participando ativamente das reuniões preparatórias da II Cúpula na Venezuela. Em linha com a estratégia de

39. G. Lechini: «IBSA: Una opción de cooperación Sur-Sur» em Alicia Girón e Eugenia Correa (coords.): *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, CLACSO, Buenos Aires, 2007, pp. 271-285.

40. «Delegados de África y Suramérica afinan cumbre presidencial de Caracas», 10/6/2008, disponível no site do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA): <www.sela.org/sela/prensa.asp?step=3&id=13520>.

construção de alianças, Amorim afirmou em 2008, em Brasília, ao abrir a reunião preparatória para esse evento, que entre a América do Sul e a África teve início um «diálogo de múltiplas dimensões», com vistas a que ambas as regiões tenham uma voz unida e forte no cenário internacional.

Cabe então perguntar sobre a continuidade desse impulso no caso de que mudem as condições internacionais. Se persistirem na África certas situações positivas, como a diminuição dos conflitos, consolidando-se uma democracia «à africana» que permita certa estabilidade, e se for mantida a tendência dos altos preços dos produtos básicos com os quais o continente conta, é possível acreditar na continuação e no aprofundamento da política africana do Brasil.

Já um cenário africano mais pessimista, com a África novamente imersa em uma disputa por seus recursos naturais – cada vez mais valiosos –, poderia aprofundar as crises políticas e econômicas e levar a uma retração da política africana do Brasil, para além de seu discurso cultural e de suas raízes afro-americanas. ☐

Perfiles Latinoamericanos

Julio-Diciembre de 2008

México, D.F.

Nº 32

ARTÍCULOS: Pobreza subjetiva en México: el papel de las normas de evaluación del ingreso, **Mariano Rojas y Elisa Jiménez**. La comunicación corporal en las elaboraciones identitarias-subjetivas, **Darío Blanco Arboleda**. El manejo del petróleo mexicano: ¿política o economía?, **Alicia Puyana Mutis**. Estado y subjetividades rurales. Etnografía de sus efectos espaciales, **Francisco Javier Gómez Carpinteiro**. Sociedad civil y derecho internacional de los derechos humanos en Argentina, **Yanina Guthmann**. Programas de microfinanciamiento: incidencia en las mujeres más pobres, **María Elena Cardero**. Articulación público-privada y desarrollo local de los espacios rurales, **Clara Craviotti**. Castidad y honestidad sexual de la mujer joven en la justicia, **Gustavo Fondevila**. RESEÑAS: *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina* de Flavia Freidenberg, **Víctor Hugo Martínez**. Gino Germani en su circunstancia, **Gonzalo Varela Petito**.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, d.f. Tel.: (5255) 3000 0200 / 3000 0208. Fax: 3000 0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.