

# Panorama da Segunda Onda da Política Externa Subsaariana Brasileira

Herbert Schutzer<sup>28</sup>

## Resumo

O balanço da política externa brasileira para a África Subsaariana, no período coberto pelos dois mandatos do Presidente Lula, indica um patamar jamais alcançado ao longo de nossa história nas relações bilaterais com aquela região. Amparada nas teorias clássicas e com objetivos cooperativos de vínculos históricos, essa política externa foi um compromisso de governo, e seus resultados, se não muitos expressivos em termos econômicos, podem, no futuro, alavancar a tão esperada projeção de poder geopolítico do país na África durante o século XXI.

*Palavras-chave:* Política Externa; África; África Subsaariana; Cooperação.

## Resumen

El balance de política externa brasileña para África Subsaariana durante el período de los dos mandatos del Presidente Lula indica un nivel nunca logrado durante toda nuestra historia de relaciones bilaterales con la región. Sostenido en teorías clásicas y objetivos cooperativos de vínculos históricos, la política exterior brasileña fue un compromiso del gobierno, y sus resultados, si no muchos expresivo en términos económicos, podrán, en el futuro, aprovechar la tan esperada proyección de poder geopolítico del país en Africa durante el siglo XXI.

*Palabras-clave:* Política Exterior; África; África Subsaariana; Cooperación.

## Introdução

### (Em busca da Geopolítica do Brasil)

O Presidente Lula realizou sua última viagem oficial de seu governo à África Subsaariana em julho de 2010, visitando Tanzânia, Guiné Equatorial, África do Sul e Quênia. A visita oficial representava o coroamento da política de seu governo, de aprofundar as relações cooperativas com os países subsaarianos e que, efetivamente, no período de seus dois mandatos presidenciais, viram uma ampliação sem precedentes históricos do intercâmbio político e comercial do país com esta região. Nesse período, foram 271 atos internacionais celebrados, abrangendo diferentes dimensões da vida política, econômica e social. Em seu segundo mandato, 39 autoridades e chefes de Estado da região visitaram o Brasil, e foram visitados 22 países subsaarianos por autoridades brasileiras, fora os contatos multilaterais (MRE, 2010).

Essa nova magnitude da política externa brasileira para a África subsaariana foi produto de um compromisso assumido no início do primeiro mandato do Presidente Lula, decidido a promover

<sup>28</sup> Mestre em Geografia Humana (USP), Professor da Universidade Estácio UniRadial, hschutzer@globocom.

um “renascimento africano”, e visto como uma obrigação política, moral e histórica de aproximar o país da região e resgatar a influência africana na cultura brasileira.

O desenvolvimento da política externa na região subsaariana também atende aos objetivos geopolíticos brasileiros do atual governo no âmbito internacional (SCHUTZER, 2009). Mesmo diante do quadro de instabilidade política de países da região, o governo de Lula, amparado pelos funcionários do Itamaraty, enfrentou as opiniões contrárias dos catastrofistas que classificavam a porção subsaariana da África como uma área caótica para direcionar qualquer esforço político (PIMENTEL, 2000).

Diante do cenário internacional indefinido, destaca-se a concorrência de vários atores externos na região, especialmente o avanço chinês avassalador, atingindo a soma de mais de US\$ 40 bilhões e constituindo-se no maior parceiro comercial dos subsaarianos (TREVISAN, 2010).

Mesmo que outros atores olhem a região pela perspectiva do neoliberalismo, confiando na ideia do resgate histórico que deve pautar as relações com a região, os desafios enfrentados pela política externa brasileira apontam para a busca de soluções duradouras e equitativas no panorama da multipolaridade mundial. Essa disposição foi demonstrada nos primeiros anos do governo Lula através das viagens presidenciais e do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim aos países subsaarianos, para mostrar a nova orientação da política externa brasileira. Nessas viagens oficiais foram a proposta de relações bilaterais pautadas na confiança e no interesse mútuo, e não apenas no interesse econômico imediato (MRE, 2010).

Apesar dessa disposição política, em sua última viagem à região subsaariana, o presidente Lula demonstrou preocupação em relação à forma como atuam os outros países. Quando de sua passagem por Zâmbia, manifestou: *"É claro que a China, a Índia e os Estados Unidos, como são economias muito competitivas, estão disputando cada metro quadrado aqui [na África]. Então, nós não podemos ficar sentados em uma cadeira de balanço esperando."* (AGÊNCIA. BRASIL, 2010).

Nessa perspectiva, a política externa brasileira engendrada na África Subsaariana deve servir aos interesses geopolíticos de longo prazo que o país visa perseguir. A política externa brasileira volta-se à priorização da cooperação Sul-Sul através de relações bilaterais e do multilateralismo, quer por meio de organismos regionais ou mundiais. Para não perder a janela de oportunidades, tendo consciência do cenário atual da região subsaariana, a política externa brasileira deve balancear objetivos ideais e econômicos. Buscando a construção de um cenário internacional mais equilibrado e justo nas relações entre países ricos e pobres, sem esquecer a importância das relações econômicas para o desenvolvimento do país, a atual política externa com a África Subsaariana mistura tradição e futuro, metas ideais e realistas.

## O Brasil na África em dois momentos

Muito se fala da dívida histórica brasileira com a África, especialmente para com países situados na porção subsaariana, apesar da inserção de vários aspectos da cultura africana na formação brasileira. A presença africana no Brasil transitou do cultural para o sistema legal ou formal, com o reconhecimento social das diversas influências que permeiam a cultura brasileira no sistema de ensino do país. Apesar disso, a dimensão das relações Brasil - África é pouco destacada na mídia e no sistema escolar, ainda mais quando se trata do cenário subsaariano.

Naquela região africana o Brasil persegue, em nível político e técnico, esse resgate de sua dívida histórica, não apenas no plano moral, mas também no social. A partir dessa perspectiva é possível observar que o país se aproxima dos objetivos históricos que o caracteriza como um ator exponencial no continente africano.

A história das relações internacionais do Brasil mostra uma posição de alinhamento com os países centrais desde o momento da independência nacional. Mas amparada na construção de competências técnicas, a diplomacia brasileira foi se insulando<sup>29</sup>, buscando construir objetivos maiores e permanentes para o Estado brasileiro e que pudessem servir de guia para os governos que se sucedessem. E seguindo essa prática, o Itamaraty consolidou posições no continente africano para a diplomacia brasileira, criando o Departamento da África (DAF)<sup>30</sup>, que acabou se desdobrando em três áreas geográficas devido às dimensões territoriais africanas e sua diversidade político-cultural.

Visualizam-se dois momentos ou ondas distintas na política externa brasileira para a África Subsaariana, de amplitudes muito diversas e politicamente divergentes. Esses momentos históricos foram pautados pelas ordenações do sistema internacional baseadas na bipolaridade e multipolaridade, mas também tiveram fundamento nas mudanças de orientação do governo brasileiro. Quanto à situação da África Subsaariana nesses dois momentos históricos, esta não se alterou de forma significativa, ao contrário, a África subsaariana ainda encontra-se, neste início do século XXI, com inúmeros problemas decorrentes dos processos de colonização e descolonização, em que suas estruturas políticas e econômicas internas continuam carecendo de organização e

29 Termo utilizado por Edson Nunes (1997) no livro “A Gramática Política do Brasil” para caracterizar o afastamento de determinadas esferas do governo das influências da política interna.

30 As DAFs procuram atender as necessidades políticas do Brasil e se fundamentam no critério de divisão das atribuições pela dimensão geográfica, com exceção da DAF II, que além de abranger os países da África Meridional, possui, também, uma especialidade temática ao se ocupar dos PALOPs. Os temas relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que já foram da competência da DAF II, atualmente, são tratados no Departamento da África, pelo Núcleo de Acompanhamento dos Temas da CPLP. A organização geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores e as competências atribuídas às subdivisões são estabelecidas pelo Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE). Tânia R. de Souza. Departamento da África / Núcleo de Acompanhamento dos Temas da CPLP, 2009.

sociedade ainda abalada por clivagens de ordem cultural.

Mas em cada uma dessas ondas, o Brasil olhava para a região sob objetivos diferentes para fundamentar suas políticas. A primeira onda da política externa subsaariana pode ser classificada como de perspectiva político-econômica, como um dos mercados prioritários para os produtos industriais brasileiros e para ampliar os laços de solidariedade, embora menos consistente. O Brasil poderia sentir o drama em que se debatiam as nações subdesenvolvidas desde o Atlântico Sul até o Pacífico e servir de intérprete dos anseios das nações oprimidas, segundo afirmou o General Golbery do Couto e Silva (1967).

Ao mesmo tempo, o país tinha interesses de segurança no Atlântico Sul, o que colocava a África como a área de maior interesse para as ações estratégicas de defesa da “civilização cristã-ocidental”. Na vertente Sul-Sul da política externa brasileira, a África subsaariana deveria ter caráter prioritário por sua posição intermediária para alavancar outros espaços geopolíticos na Ásia Meridional (General Meira Mattos, 1975).

Nesse sentido, o Brasil procurou estabelecer no governo do presidente Lula iniciativas na área de defesa do Atlântico Sul com países subsaarianos, mas estes esbarram no problema estrutural do parco poder naval brasileiro, como destacado por Manuel Correia de Andrade (2007). Em suma, a eterna limitação de meios para a constituição do chamado *Mare Nostrum* brasileiro, ou seja, o desejo de controlar essa importante área oceânica.

Observa-se que os interesses brasileiros na África Subsaariana perpassam pelos clássicos geopolíticos do momento histórico anterior dos regimes militares, que profetizaram a necessidade de uma orientação mais veemente no sentido da implementação de uma política externa ativa na região. Esses geopolíticos não se furtaram de propor esse viés das relações internacionais do Brasil, mas a concretização política dessas propostas clássicas demorou a entrar na agenda da política externa, por motivos claramente de orientação governamental e de disponibilidade de meios.

Essas falhas das políticas brasileiras na relação com os países subsaarianos, demonstradas nas limitações das duas ondas, precisa servir para a garantia de meios para a conversão dessas ideias geopolíticas como base da ação do Estado.

### **A intensificação das relações políticas bilaterais**

O desenvolvimento das relações externas com a África Subsaariana promoveu efeitos diretos nas relações econômicas do Brasil com a região ao longo da década passada. Os contatos bilaterais, que resultaram em atos internacionais, projetaram os interesses brasileiros no cenário subsaariano e abriram espaço para a intensificação das relações econômicas. A proposta cooperativa

vem consolidando o país no subcontinente, com um relativo aumento quantitativo do intercâmbio comercial, e pode-se afirmar com segurança que a orientação do governo Lula para a região alcançou patamares nunca antes vistos (Ver Tabela 01).

**Tabela 01 - Intercâmbio bilateral com a África Subsaariana**

Países Subsaarianos	Crescimento do saldo da balança comercial entre 2002/2003 e 2007 [%]
África do Sul	417,23
Angola	2083,23
Benin	456,66
Botsuana	402,84
Burkima-Faso	273,47
Cabo Verde	400,22
Camarões	877,03
Chade	1695,01
Gabão	529,28
Gâmbia	284,31
Gana	1041,52
Guiné	225,41
Guiné-Bissau	5938,12
Libéria	1242,30
Mauritânia	398,77
Moçambique	411,79
Namíbia	434,82
Níger	4694,73
Rep. Dem do Congo	2573,63
São Tomé e Príncipe	2083,23
Senegal	281,35
Serra Leoa	522,63
Togo	944,86

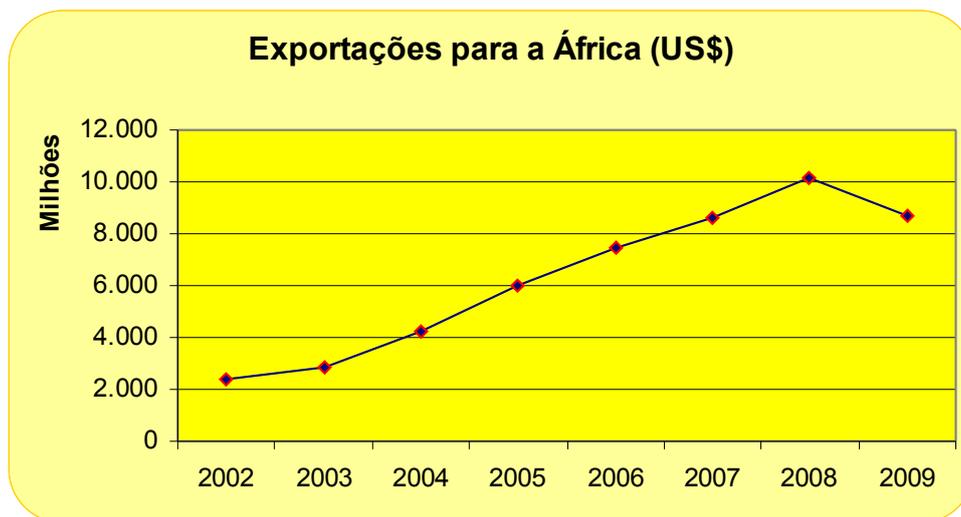
Fonte: Brasil - Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Secex, 2010. Org. Autor.

O Itamaraty possui um departamento especializado em assuntos africanos, composto por três divisões que organizam as relações com os países subsaarianos. Este departamento mantém os registros das relações com os Estados da África Subsaariana, que reuniria, segundo classificação deste órgão, 46 países. Desses, 33 possuem acordos assinados com o Brasil, sendo que 28 apresentaram crescimento das relações cooperativas e comerciais como fruto da política externa multilateral empreendida durante o governo Lula. O volume comercial alcançou US\$ 8.805.066,11, em 2007, contra US\$ 2.082.355,56, em 2002, ou seja, um crescimento expressivo de 422%. O saldo comercial foi favorável ao Brasil em US\$ 987.413,58, em 2007, contra US\$ 211.493,54, em 2002.

O comércio brasileiro com a África apresentou substancial crescimento no período em geral,

caindo apenas em 2009 em decorrência dos efeitos da crise econômica sistêmica iniciada em 2008 (Ver Gráfico 1). O estabelecimento de acordos cooperativos pelo governo brasileiro sinalizam a retomada do interesse empresarial naquela região do globo.

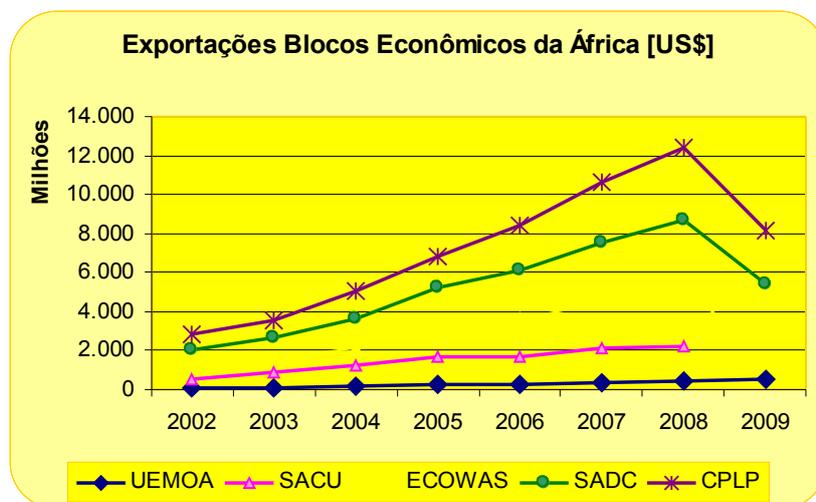
**Gráfico 1 – Exportações brasileiras para países da África – consolidadas**



Fonte: Brasil - Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Secex, 2010.

O volume comercial do Brasil com a região subsaariana é ainda pequeno diante dos 40 bilhões de dólares transacionados pelos chineses, no entanto, o empreendedorismo brasileiro ainda é pouco afeito aos riscos econômicos e nossa política externa tem objetivos diferentes de outros países que direcionaram os negócios para a África. Por outro lado, a ação cooperativa tende a consolidar o Brasil no continente como parceiro político, além de comercial.

Países como a Índia e a China continuarão prevalecendo nesses mercados, sem contar a presença dos países centrais, mas é essencial que as pretensões políticas sejam capazes de competir com aqueles atores que estão no centro das decisões do sistema.

Gráfico 2 – Exportações brasileiras para blocos<sup>31</sup> da África – consolidadas

Fonte: Brasil - Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Secex, 2010.

O bloco do SADC, que engloba os países meridionais da África, possui grande potencial econômico ainda não explorado pelo comércio exterior brasileiro, enquanto os outros blocos subsaarianos ainda têm pouca representatividade no comércio exterior (Ver Gráfico 2). O desenvolvimento da confiança através da “diplomacia humanista” contida no viés cooperativo pode contribuir para a aproximação e cooperação com esses blocos.

### Considerações Finais

Das inúmeras proposições da política externa brasileira durante o primeiro mandato de Lula, aquelas referentes à África Subsaariana estão entre as que mais se desenvolveram. A determinação inicial para com aquela região pautou seus dois mandatos, resultando numa nova era das relações com a sub região africana. Os resultados, embora ainda não muito expressivos em termos econômicos, serviram para mostrar que as propostas elencadas pelos geopolíticos clássicos serviram para alavancar um viés histórico-estratégico fundamental da nossa política externa. Mas esse viés diplomático e político ainda necessita ser implementada como política de Estado, de forma a permitir resultados geopolíticos e econômicos importantes para o país neste século.

As bases para que essa política subsaariana se consolide já existem na organização do Ministério das Relações Exteriores, através do Departamento para a África, que há décadas vem angariando subsídios técnicos para apoiar o governo a desenvolvê-la. A dimensão cooperativa da

31 **ECOWAS** – Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental, **SACU** – União Aduaneira do Sul da África, **UEMOA** – União Econômica e Monetária do Oeste da África, **SADC** – Comunidade para o Desenvolvimento da África Meridional, **CPLP** – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

política externa brasileira para a África Subsaariana tem feito bem aos interesses comerciais brasileiros, ainda que continue modesta por oscilar a cada governo e não se firmar como política de Estado. O país pode, a longo prazo, simultaneamente resgatar sua dívida histórica e construir um futuro cooperativo com os países subsaarianos, com vantagens estratégicas que alimentam as pretensões do Brasil no cenário mundial do século XXI.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil vai disputar mercado africano com países ricos, diz Lula.** Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/763867-brasil-vai-disputar-mercado-africano-com-paises-ricos-diz-lula.shtml> Acesso em 19 de jul de 2010.

ANDRADE, Manuel Correia. **Geopolítica do Brasil.** Campinas: Papirus, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Notas. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa> Acesso em 18 de jul de 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm> Acesso em 15 jul de 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secex.

Brazil TradeNet. Disponível em <http://www.braziltradenet.gov.br/Areas/frmFeirasTurismo.aspx> Acesso em 22 de jul de 2010.

MATTOS. General Meira. **Brasil – Geopolítica e Destino.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1975.

SCHUTZER, Herbert. **Geopolítica Brasileira na África Subsaariana: Assertivas Cooperativas e/ou Conflitivas dos Governos de Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2006).** Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, General Golbery do Couto e. **Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

TREVISAN, Cláudia. **China aumenta influência na África.** O Estado de São Paulo, 08.8.2010. Caderno A, p. 20.

*Recebido em 15 de setembro de 2010.*

*Aceito em 22 de outubro de 2010.*