

Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

## **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA SUBSAARIANA**

Herbert Schutzer<sup>1</sup>

### **Resumo**

A política externa brasileira para a África subsaariana chegou ao fim do governo do Presidente Lula com um novo panorama jamais praticado ao longo da nossa história das relações internacionais. Amparada nas teorias clássicas, e com objetivos cooperativos com vínculos históricos, ela foi um compromisso do governo e seus resultados, se não muitos expressivos nos termos econômicos, foram amplamente alcançados e podem, no futuro, alavancar a geopolítica do país nesse século XXI.

**Palavras-Chave:** Política Externa, Geopolítica, Cooperação.

### **Abstract**

Brazilian foreign policy for sub-Saharan Africa has reached the end of the government of President Lula with a new outlook never practiced throughout our history of international relations. Supported in classical theories, and historical links with cooperative goals, it was a government commitment and its results, many if not expressive in economic terms, have largely been achieved and may in the future, leveraging the geopolitics of the country this century.

**Keywords:** Foreign Policy, Geopolitical, Cooperation.

<sup>1</sup> Formado em Ciências Sociais (USP), Pós-graduado em Política e Relações Internacionais (FESPSP), Mestre em Geografia pela Universidade de São Paulo. Professor da Estácio/UniRadial – São Paulo. Recebido para aprovação em 08/08/2010. Aprovado para publicação em 12/12/2010.

Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

## **EM BUSCA DA GEOPOLÍTICA DO BRASIL**

O Presidente Lula realizou sua última viagem oficial à África subsaariana de seu governo em julho de 2010, visitando a Tanzânia, a Guiné Equatorial, a África do Sul e Quênia. Dando continuidade às relações cooperativas com os países subsaarianos, que durante seus dois mandatos aumentou o intercâmbio político e comercial de maneira que não se encontra precedentes na história das relações internacionais do país para essa região. Foram 271 atos internacionais celebrados, abrangendo diferentes dimensões da vida política, econômica e social, durante os dois mandatos do presidente. No último mandato, 39 autoridades e chefes de estado visitaram o Brasil e foram visitados 22 países subsaarianos por autoridades brasileiras, fora os contatos multilaterais. (MRE, 2010)

A política externa brasileira para a África subsaariana dessa magnitude foi produto de um compromisso assumido no início do primeiro mandato do Presidente Lula, decido a promover um “renascimento africano”, como uma obrigação política, moral e histórica, para aproximar o país da região e resgatar a influência africana na cultura brasileira, até então pouco valorizada. O desenvolvimento da política externa na região subsaariana também atende à geopolítica brasileira do governo no âmbito internacional. (SCHUTZER, 2009) Mesmo diante do quadro de instabilidade da região, o governo de Lula, amparado pelos conhecimentos do Itamaraty, enfrentou as opiniões contrárias dos catastrofistas que classificavam a porção subsaariana como uma área caótica para direcionar qualquer esforço político. (PIMENTEL, 2000)

Diante de um cenário internacional indefinido e com vários atores na região, o avanço chinês avassalador, atingindo a soma de mais de US\$40 bilhões, constituindo no maior parceiro comercial dos subsaarianos. (TREVISAN, 2010) Os desafios enfrentados pela política externa brasileira apontaram e apontam para a busca de soluções duradouras e equitativas no panorama da multipolaridade mundial. Confiando na ideia do resgate histórico que deve pautar as relações com a região e não os interesses econômicos, mesmo que outros atores olhem a região pela perspectiva do neoliberalismo. Essa disposição foi demonstrada nos primeiros anos do governo através das viagens do Presidente Lula e do Ministro das Relações Exteriores a países subsaarianos para mostrar a nova orientação da política externa brasileira.

Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

Aonde apresentaram a proposta de relações bilaterais pautadas na confiança e no interesse mútuo. (MRE, 2010)

Apesar desta disposição política, em sua última viagem à região subsaariana, o Presidente Lula, mostrou 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"*, (AG. BRASIL, 2010)

Nesta perspectiva, a política externa brasileira engendrada na África subsaariana deve servir à geopolítica do país e que pretende desenvolver. Priorizando as relações sul-sul no âmbito bilateral e multilateral através dos organismos regionais e mundiais cooperativos e econômicos. Para não perder as janelas de oportunidades, tendo consciência do cenário atual da região subsaariana, onde a dinâmica da política externa deve ser priorizada para atender aos objetivos ideais e econômicos. Buscando a construção de um cenário internacional mais equilibrado e justo nas relações entre os países ricos e pobres, não esquecendo a importância das relações econômicas para o desenvolvimento do país. Afora os acertos e erros dessa política externa, as relações com a África subsaariana podem ter se consolidado no espectro da política externa do Estado.

## **O BRASIL NA ÁFRICA EM DOIS MOMENTOS**

Muito se fala da dívida brasileira com a África, principalmente a porção subsaariana, que acabaram culminando com o reconhecimento da mesma e a inserção dos vários aspectos da cultura africana na brasileira, além das que já existiam historicamente, através da formalização no sistema educacional. A presença africana no Brasil transitou assim, do cultural para o legal, buscando reconhecimento social das diversas influências que permeiam a cultura brasileira. Portanto, buscou-se e busca-se consolidar a África no Brasil, de outro lado, a dimensão do Brasil na África é pouco destacada na mídia e no sistema escolar para mostrar como o país está atuando no cenário subsaariano e em que nível teórico e político o Brasil procura um resgatar

Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

sua dívida, não apenas moral, mas também real e social. A partir desta perspectiva, é possível observar que o país se aproxima de seus objetivos históricos e é um ator exponencial no continente desde sua independência.

A história das relações internacionais do Brasil mostra uma posição de alinhamento com os países centrais desde sua constituição como país. A diplomacia brasileira, no entanto, foi sendo insulada<sup>2</sup> e buscando construir objetivos maiores e permanentes do que aqueles pretendidos pelos diversos governos. E seguindo essa prática o Itamaraty consolidou o continente africano na diplomacia brasileira criando o Departamento da África (DAF)<sup>3</sup>, que acabou se desdobrando em três áreas geográficas devido à dimensão do continente bem como sua diversidade político-cultural. Projetando uma inserção que abrange várias dimensões da vida africana.

Ocorreram dois momentos na política externa brasileira para a África subsaariana com amplitudes muito diversas e politicamente divergentes, Esses dois momentos históricos foram pautados pela bipolaridade e multipolaridade, mas teve um fundamento teórico a orientar as ações. O contexto de cada uma das ondas subsaarianas não divergiram amplamente, tanto no quadro interno quanto no externo, ao contrário, a África subsaariana ainda encontra-se, neste início do século XXI, com inúmeros problemas decorrentes dos processos de colonização e descolonização, suas estruturas internas continuam carecendo de organização e socialmente ainda ocorrem problemas de ordem cultural.

Mas cada uma das ondas olhava para a região sob o norte de objetivos diferentes para fundamentar suas ações. O que implicou em ações específicas a serem implementadas pela nova orientação das relações internacionais do Brasil. As escalas diferentes, quantitativamente de cada época, não implicaram na questão qualitativa das geopolíticas alcançadas pela diplomacia brasileira em cada um dos períodos proporcionalmente falando.

A primeira onda da política externa subsaariana pode ser classificada como de perspectiva político-econômica, como uma das janelas para o mundo onde podiam se ampliar os laços de solidariedade, embora menos consistentes. Onde o Brasil poderia sentir o drama

---

<sup>3</sup> Termo utilizado por Edson Nunes (1997) para caracterizar o afastamento de determinadas esferas do governo das influências da política interna no livro “A Gramática Política do Brasil”.

Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

em que se debatiam as nações subdesenvolvidas desde o atlântico sul até o pacífico e servir de interprete dos anseios das nações oprimidas, segundo afirmou o General Golbery. (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. Na vertente sul-sul da política externa, a África subsaariana deveria ter esse caráter prioritário porque, também, têm uma posição intermediária para alavancar outros espaços geopolíticos na Ásia meridional. (MATOS, 1975) E nesse sentido, o Brasil procurou estabelecer, no governo do Presidente Lula, algumas iniciativas na área de defesa do atlântico sul com países subsaarianos, mas estes esbarram no problema estrutural do parco poder naval brasileiro, como já foi destacado por Manuel Correia de Andrade (2007), com relação à intenção da constituição do chamado “maré nostrum”, ou seja, o desejo de controlar essa importante área oceânica.

Como se observou, os interesses brasileiros na África subsaariana perpassaram pelos clássicos geopolíticos, que profetizaram as necessidades de uma orientação mais veemente no sentido da implementação de uma política externa forte na região. Os geopolíticos não se furtaram de propor esse viés das relações internacionais do Brasil, mas o desenvolvimento das propostas clássicas demorou a entrar na agenda da política externa, por motivos claramente de orientação governamental.

Não obstante, a questão subsaariana este submetida a políticas de governo e não se transformou em política de estado. As ondas da política externa na região precisar servir para a conversão dessa política no sentido da consolidação do pensamento geopolítico como base da ação do Estado, através do Ministério das Relações Exteriores, que se encontra abalizado para desenvolver essa vertente das relações internacionais do país.

## **A INTENSIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS**

O desenvolvimento das relações externa com a África subsaariana promoveu efeitos diretos nas relações econômicas do Brasil com a região. Os contatos bilaterais, que resultaram em atos internacionais encaminharam o país dentro do cenário subsaariano abrindo espaço para a intensificação das relações econômicas. A proposta cooperativa vem consolidando o país

Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

no subcontinente, com um relativo aumento quantitativo do intercâmbio. A orientação do governo de Lula para a região alcançou patamares nunca antes alcançados por governos pós-militares. Observe a tabela 1.

**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

O Brasil possui um departamento que cuida dos assuntos da África, composto por três divisões que organizam as relações com os países subsaarianos. Este departamento mantém os registros das relações entre o país e os estados dessa porção da África, que apresenta, segundo o departamento, a região subsaariana composta por 46 países. Desses, 33 possuem acordos assinados com o Brasil, dos quais 28 apresentaram um crescimento das relações cooperativas e comerciais, como fruto da política externa multilateral empreendida mais firmemente pelo governo do Presidente Lula através do Itamaraty. O volume comercial alcançou valores próximos a UU\$ 8.805.066,11, em 2007, contra 2.082.355,56, do ano de 2002, um crescimento expressivo de 422%. O que representou uma convergência de recursos para o país da ordem

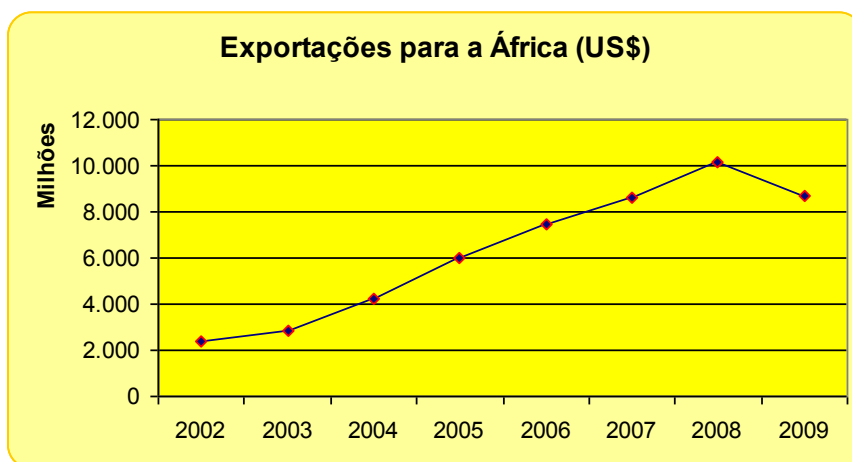
Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

de US\$ 987.413,58, contra os US\$ 211.493,54, de 2002. Estimuladas pelas políticas cooperativas do governo na região subsaariana, as atividades comerciais demonstraram a existência de um bom potencial. Não levando em conta que ainda existem mais países, que podem vir a entrar no rol comercial do Brasil. Desde que se mantenha essa política africana, ou seja, que ela deixe de ser uma política e governo e se converta em uma política de estado. O país pode, em longo prazo, resgatar o seu passado e construir um futuro cooperativo com os países subsaarianos, com vantagens comparativas no campo político que alimentam as pretensões do Brasil no cenário mundial do século XXI.

### AS RELAÇÕES ECONÔMICAS COM A ÁFRICA SUBSAARIANA

O estabelecimento de acordos cooperativos pelo governo brasileiro em decorrência da sua proposta original de política externa para a região subsaariana renderam “business” para o país, como mostra a gráfico 1, porém ainda não substanciais. Contudo eles se mostraram crescentes, menos no período da “crise sistêmica”, que começou em 2008. Podendo ser retomada, desde que se mantenha a aplicação da diplomacia e dos empresários que estão descobrindo as vantagens econômicas na região.

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

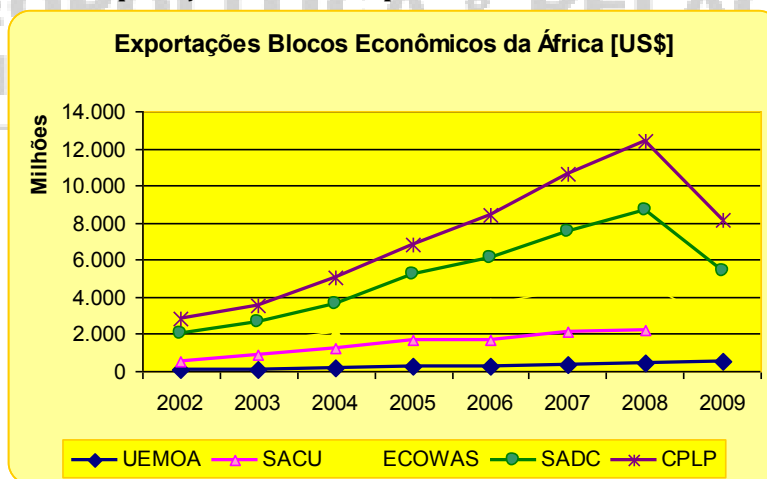


Fonte: Brasil - Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Secex, 2010.

As exportações crescentes para o continente globalmente não são tão expressivas quanto os 50 milhões de dólares chineses, no entanto, o empreendedorismo brasileiro ainda é pouco afeito aos riscos econômicos e a política externa tem objetivos diferentes dos demais países que direcionaram os negócios para a África. A ação cooperativa tende a consolidar o Brasil no continente como parceiro político, além de comercial.

No âmbito dos blocos econômicos, cumpre destacar que a identidade cultural favoreceu as relações comerciais brasileiras. Como vemos no gráfico 2, as relações comerciais ainda são pequenas, mas com possibilidade de um forte crescimento, pois há espaço para se ocupar nos mercados. Novamente, o empresariado brasileiro tem o desafio de ocupar esta arena econômica aonde nossa diplomacia vai abrindo espaços de confiança para o país e sua produção, solidificando esse mercado para o Brasil. Caso contrário, países como a Índia e a China continuarão prevalecendo nesses mercados, sem contar a presença dos países centrais. Para as pretensões políticas é essencial a ação brasileira, cujas ambições no cenário internacional se dirigem ao centro das decisões do sistema.

Gráfico 2 – Exportações brasileiras para blocos<sup>4</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 um grande potencial econômico ainda não explorado pelo comércio exterior brasileiro, enquanto os

<sup>4</sup> **ECOWAS** - Comunidade Econômica dos países da África Ocidental, **SACU** - União Aduaneira do Sul da África, **UEMURA** - União Econômica e Monetária do Oeste da África, **SADC** - Comunidade para o desenvolvimento da África Meridional, **CPLP** – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.



Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

outros blocos subsaarianos têm pouca representatividade no comércio exterior por motivos ligados à instabilidade ou uma política mais sólida por parte do Ministério das Relações Exteriores para dinamizar essas duas áreas. O desenvolvimento da confiança através da “diplomacia humanista” pode contribuir para a aproximação e cooperação com esses blocos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Das inúmeras proposições feitas no início do primeiro mandato do Presidente Lula, a política externa para a África subsaariana foi uma das que consegui desenvolver. A determinação inicial pautou os dois governos de Lula e resultou numa nova era das relações com a sub-região africana. Os resultados, embora não muito expressivos em termos econômicos, serviu para mostrar que as propostas elencadas pelos geopolíticos clássicos serviram para alavancar um viés histórico fundamental da nossa política externa. Mas que ainda necessita ser implementada como política de governo e abranger o modelo da globalização, de forma a permitir resultados geopolíticos e econômicos importantes para o país neste século.

As bases para que a 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.

As relações estão estabelecidas e ainda podem ser ampliadas com a vontade dos governantes para que o Brasil. A vontade política, sem muito esforço, que já foi empreendido no passado, pode dar continuidade para a efetivação dos objetivos geopolíticos da nação brasileira.

Ano VII	Volume VII	Nº 14	Janeiro/Junho 2011	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
---------	------------	-------	--------------------	----------------	----------------

## **BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA**

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil vai disputar mercado africano com países ricos, diz Lula.** <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**. 3ª. ed. Campinas/SP. Editora Papirus. 2007.

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

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. <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. <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 Editora. 1975.

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

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.