



Política Externa Brasileira para a África nos governos Lula

Henrique Gerken Brasil (IEB/USP) – henrique.gerken@gmail.com

Resumo: A Política Externa Brasileira para a África durante os governos Lula da Silva (2003-2010) é tida como uma grande mudança em relação aos períodos anteriores, tendo como argumento o aumento no comércio bilateral e no número de projetos de cooperação, a abertura e reabertura de embaixadas brasileiras no continente africano, o perdão de dívidas e o investimento brasileiro direto em alguns países africanos. Este trabalho tem como objetivo analisar um pouco mais detidamente cada uma dessas dimensões, por meio de pesquisa em banco de dados, a fim de refletir como a política externa desse período se apresenta diferente de outros momentos.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Governo Lula; Relações Brasil-África.

Abstract: The Brazilian Foreign Policy towards Africa during the Lula administration (2003-2010) is seen as a major shift in relation to other periods, considering the increase in the bilateral exchange and cooperation projects, the establishment and reopening of Brazilian embassies on African territory, debt pardon and Brazilian direct investment. This paper aims to analyze with more details each one of these dimensions of the Brazilian foreign policy, in order to clarify the differences of this period regarding the foreign policy to Africa.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Lula Administration; Brazil-Africa Relations.

1. Introdução

A inflexão da política externa brasileira durante os governos Lula, de um eixo Norte-Sul para um Sul-Sul, é considerado uma das principais características do período. Segundo a literatura especializada, ao fim do período não havia dúvida sobre as mudanças nas prioridades externas e nos parceiros estratégicos¹. A África, por sua vez, dentro desse contexto de mudança, tornou-se uma prioridade da política externa brasileira.

A política exterior de Lula, em relação à África, representaria, nas palavras de Sombra Saraiva, um rompimento de anos de “silêncio e afastamento”, durante os quais o Brasil teria apenas observado a marginalização dos países africanos. Com a dupla Lula e Amorim, o Brasil retoma sua política africana.² Saraiva enfatiza positivamente as novas relações entre os dois lados do Atlântico; o Brasil institui “ciclo virtuoso de cooperação e projetos altruístas para com a outra

¹ Janina Onuki e Amâncio Oliveira. O espaço do IBAS na Política Externa Brasileira. In: Lessa, Antônio e Oliveira, Henrique Altemani. Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, p. 15.

² José Flávio Sombra Saraiva. “África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula” In COELHO, Pedro Motta P. e SARAIVA, José F. S. (org.). Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio Brasília: IBRI, 2004, p. 298-299.



margem do Atlântico.” A política africana de Lula, continua, estaria calcada em bases mais sólidas, por um lado, uma estratégia conjunta dos interesses nacionais e dos empresários e diplomatas; e, por outro lado, legitimada por consenso social e político advindos da sociedade brasileira³. Entretanto, os próprios Lula e Amorim diferem dessa afirmação do “consenso”. Lula não deixa de apontar as críticas vindas dos editoriais, taxando a política externa de equivocada⁴.

Em outro sentido, Paulo Visentini coloca a política africana de Lula como foco da cooperação Sul-Sul, um dos pilares da política externa do período, e, num plano mais amplo, como estratégia de inserção internacional brasileira. Ao analisar as relações, ele questiona se a nova cooperação se baseia na solidariedade ou no interesse⁵. Nessa linha, o governo brasileiro tenta equilibrar uma relação multipolar, no plano da cooperação Sul-Sul, onde o Brasil projeta sua imagem pela relação e ao mesmo tempo permite a própria atuação dos países africanos no cenário internacional; e os interesses capitalistas da comunidade empresarial brasileira, que busca novos espaços fora do Brasil⁶. Ainda, como ambos autores apontam, a aproximação brasileira se dá num contexto de crescimento econômico dos países africanos e do interesse de outros atores internacionais, como China e Índia⁷.

Este trabalho pretende pontuar as principais dimensões em que a aproximação brasileira ocorreu, com o objetivo de, ao final, verificar a hipótese da coerência entre os diversos aspectos da África na agenda internacional brasileira. A primeira dimensão a ser pontuada é a política, que, para esse trabalho, consiste tanto na diplomacia de visitas de Estado ao continente quanto nas visitas de Estado recebidas por dirigentes africanos. Ainda dentro da dimensão política será analisada a iniciativa de abertura e reativação de representações diplomáticas no continente.

A segunda dimensão a ser analisada é a cooperativa, que se desdobra em vários campos que podem ser avaliados. O primeiro é o perdão de dívidas externas de países africanos, iniciativa que ocorre desde a década de 1990, no âmbito de um movimento tanto do Fundo Monetário

³ Saraiva. *África parceira do Brasil Atlântico*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, pp. 97-99.

⁴ MRE. 2006 n. 99, p. 38.

⁵ Paulo Visentini et al. *História da África e dos africanos*. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 205.

⁶ Idem, p. 218.

⁷ Seria o que eles chamam de “Renascimento africano”. Visentini, p. 207, e Saraiva, p. 98.



Internacional quanto do Banco Mundial para aliviar as contas nacionais de países pobres e com alto endividamento, sendo que a maioria deles é do continente africano. O segundo campo da cooperação é o humanitário, que é organizada no Brasil, desde 2004, pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, dentro do âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Na sequência, a cooperação técnica e educacional é mais um desdobramento da cooperação brasileira. Organizando as iniciativas brasileiras está a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), também vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. A partir de 2005 foi feito um relatório sobre as ações, e segundo o mesmo, de 2005 a 2010 foram gastos cerca de US\$2,3 bilhões em cooperação para o desenvolvimento, entre cooperação técnica, científica, educacional e assistência humanitária, entre outras.

A terceira dimensão é a econômica, que também sofreu mudanças com a nova administração, podendo ser dividida nos âmbitos comercial e de investimento. Gradativamente, o fluxo comercial entre o Brasil e os países africanos foi aumentando, chegando, ao fim do período, a 5 vezes mais do que no fim do período Fernando Henrique, com destaque a parceiros como África do Sul, Nigéria e Angola. Por outro lado, os investimentos brasileiros diretos aumentaram proporcionalmente com a internacionalização de empresas brasileiras, principalmente no setor extrativo.

II. Dimensão política

Um dos elementos mais conhecidos da política externa do presidente Lula foi a prática constante de viagens de Estado. Nesse sentido, Lula deu continuidade à chamada “diplomacia presidencial” de Fernando Henrique Cardoso. Trabalhamos com a conceituação de Sérgio Danese, pela qual a diplomacia presidencial seria caracterizada pela “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente”⁸. Nesses termos, a denominação da política externa de Lula como “ativa e altiva” pelo chanceler Celso Amorim se encaixa na atuação do presidente na condução de sua diplomacia. Em relação às visitas de Lula ao continente africano, sua diplomacia difere da de seu antecessor. As viagens

⁸ Sérgio Danese. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 51.



de Lula, pelo menos nas visitas aqui analisadas ao continente africano, não se pautam apenas por eventos ou estímulos externos. Fernando Henrique, por outro lado, tinha sua agenda pautada principalmente por compromissos externos, como aponta seu chanceler Lampreia em *memorandum* de 1995: as viagens de Fernando Henrique ocorreriam por “posses presidenciais, compromissos multilaterais regionais e internacionais, e visitas bilaterais”⁹. Lula foi à África 29 vezes, entre visitas de Estado e visitas multilaterais, em 23 diferentes países. No período todo, fez um total de 258 viagens, ficando a África atrás apenas da América do Sul (59) e da Europa (40).

Tabela 1. Visitas do Presidente Lula por região

Região	2003-2006	2007-2010	Total
América do Sul	28	31	59
América Central	4	15	19
América do Norte	3	4	7
Europa	14	26	40
África	18	11	29
Ásia	4	7	11
Oriente Médio	3	5	8
Antártida	0	1	1
Multilaterais	29	55	84
Total	103	155	258

Fonte: Elaboração própria, a partir de MRE. Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo

O presidente Lula visitou a África em todos os anos de seus dois mandatos. A África, junto com a América do sul, como visto na tabela acima, claramente foi posicionada com um dos eixos da política externa do novo governo, com prioridade para as relações sul-sul. Nos discursos oficiais, o discurso culturalista de antes dá espaço a um discurso mais objetivo, com a tentativa de equilibrar um posicionamento tanto idealista quanto realista, deixando claro os interesses concretos brasileiros. A descrição dessa política externa direcionada à África feita em relatório do

⁹ Idem. P. 399.



Ministério de Relações Externas exemplifica esse raciocínio:

“Trata-se de política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: o acesso a novos mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil.” (grifo nosso)¹⁰

Amorim reforça esse ponto, ao dizer que a dimensão econômica-comercial não dita completamente as relações, mas que se busca fortalecer o vínculo político com uma região de ligações históricas e culturais com o Brasil. Nesse sentido, Lula realiza diversos “périplos” no continente africano, em 23 diferentes países, durante 29 visitas de Estado. Houve também um aumento significativo das visitas de chefes de Estado e chanceleres africanos ao Brasil, considerando visitas bilaterais, de Estado, além das visitas multilaterais, num total de 47 visitas de chefes de 27 Estados africanos.

Na esteira da diplomacia de visitas, o período Lula também estabeleceu uma política de abertura de postos diplomáticos na África, praticamente em todos os anos, com exceção de 2009 (ano de menor intensidade, quando ocorreu apenas uma visita de Lula ao continente). Apesar de Danese não citar a abertura de embaixadas e representações como parte da diplomacia presidencial, acreditamos que essa iniciativa, aqui tida em proporções inéditas, se encaixa com a diplomacia afirmativa de Lula. Cabe notar que em 6 casos de abertura de postos, o país recipiente havia recebido no ano anterior ou no mesmo ano uma visita de estado, e em outros 4 casos os países haviam recebido visitas anteriormente. Desse modo, a abertura de representações pode ser colocada no que Danese chama de *follow up* ou mesmo de preparação das visitas presidenciais, oferecendo mais elementos para uma aproximação política dentro dos interesses concretos brasileiros, e também diferenciando esse momento de outros, pois coloca a abertura de embaixadas dentro de uma linha diplomática mais ampla, não sendo um ato vazio.

¹⁰ Ministério das Relações Exteriores. Resumo Executivo do Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010, p. 20.



O Brasil mantém relações diplomáticas com todos as 54 nações africanas. Em 2003 o Brasil mantinha 16 embaixadas e 2 consulados-gerais (na Nigéria e África do Sul). A partir de então, iniciou-se a política de abertura de embaixadas, com a representação em São Tomé e Príncipe. Em 2004, procedeu-se a reabertura da embaixada na Nigéria e da criação do posto da República Democrática do Congo; em 2005, ocorre a reabertura dos postos da Etiópia, Cameroun e Tanzânia; em 2006, a criação das embaixadas de Benin, Guiné Conacri e Guiné Equatorial, Sudão e a reabertura da de Togo; em 2007, criação da representação de Botsuana e reabertura da de Zâmbia; em 2008, as aberturas em Mali, República do Congo e Burkina Faso; e, finalmente, em 2010, as aberturas em Mauritânia, Serra Leoa e Malauí. No total, foram 20 novos postos, sendo 7 reaberturas¹¹. Nos outros 17 países sem representação permanente, são responsáveis cumulativamente embaixadores de países vizinhos. Na esteira da reciprocidade, 17 países africanos estabeleceram legações em Brasília, a saber: Benim, Botsuana, Burkina Faso, Congo, Etiópia, Guiné-Conacri, Guiné-Equatorial, Guiné-Bissau, Mali, Malauí, Mauritânia, Namíbia, Quênia, Sudão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue¹². A África setentrional e Meridional são completamente abarcadas pelas legações diplomáticas brasileiras, restando sem representação permanente países centro-africanos, Somália, Eritreia e Djibuti, Madagascar e Comores, Gâmbia, Lesoto e Suazilândia.

III. Dimensão Econômica

O perdão das dívidas externas dos países africanos com o Brasil também foi um elemento muito discutido e criticado, repercutindo tanto nos mandatos de Lula quanto nos de sua sucessora. Apesar de não ser um ato isolado brasileiro na comunidade internacional, é mais um ato de repercussão na imprensa, normalmente acusando a política externa brasileira de ideológica¹³. Entretanto, desde o fim da década de 1990, há uma iniciativa do Fundo Monetário

¹¹ A embaixada na Líbia foi aberta em 2011

¹² Elaboração a partir do sítio do Itamaraty na internet:

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR e Nedilson Jorge, 2011.

¹³ Alguns exemplos são <http://www.oab.org.br/noticia/2649/oab-estranha-perdao-frequente-de-lula-a-divida-de-africanos> ; <http://oglobo.globo.com/opiniao/brasil-ajuda-cleptocracia-africana-9363750> ;

<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/brasil-perdoa-divida-de-ditador-africano-que-tem-fortuna-de-bilhoes-de-dolares-mansoes-na-europa-iates-e-colecao-de-carros-de-luxo/>



Internacional com o fim de aliviar o peso de países em desenvolvimento altamente endividados, chamada Iniciativa HIPC (High Indebted Poor Countries)¹⁴. Essa iniciativa congrega os credores internacionais, que negociam tanto no âmbito do Clube de Paris quanto bilateralmente. O Brasil participa desde então como credor internacional de diversos países africanos, com quem contratou financiamento nas décadas de 70 e 80 para exportação de produtos brasileiros. Da lista de 39 países altamente endividados, 33 são africanos¹⁵. Desde 2003, o Brasil participou como credor em 13 acordos de redução e cancelamento de dívidas no Clube de Paris, negociando dívidas com Congo-Kinshasa, Congo-Brazaville, Senegal, Gabão, Nigéria, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Costa do Marfim¹⁶

Após a negociação, bilateral ou via Clube de Paris, os termos da mesma são discutidos em reuniões no âmbito do Ministério da Fazenda, no órgão colegiado do Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE). A Secretaria executiva desse comitê é encabeçada pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN), tendo como membros da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central e Banco do Brasil. Após o parecer desse comitê, o Ministro da Fazenda encaminha os termos da negociação e motivos para a Presidência da República, que por sua vez envia ao Senado Federal por meio do instrumento chamado “Mensagem ao Senado Federal”, solicitando a aprovação com base nos pareceres técnicos. No Senado, o processo é discutido na Comissão de Assuntos Econômicos, que o transforma em Projeto de Resolução do Senado. Uma vez discutido e aprovado, a Comissão torna a decisão norma jurídica por meio de Resolução do Senado. Esse trâmite processual segue o rito da Lei 9.665/98, que autoriza o poder executivo conceder remissão parcial a créditos a outros países, e do artigo 52, inciso V da Constituição Federal, pelo qual compete ao Senado Federal

¹⁴ HIPC Initiative (High Indebted Poor Countries: Países pobres altamente endividados): lançada em 1996, pelo FMI e Banco Mundial, com o objetivo de assegurar que nenhum país tenha uma dívida que não possa pagar. Desde então, a comunidade internacional, governos e organizações trabalham juntos para que as dívidas de países pobres cheguem a níveis sustentáveis. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>

¹⁵ São eles: Benin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, República Centro Africana, Chade, Comoros, República do Congo, RD Congo, Costa do Marfim, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Madagascar, Malaui, Mali, Mauritânia, Moçambique, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia. <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>

¹⁶ Todas as negociações podem ser consultadas em <http://www.clubdeparis.org/en/sections/pays-creancier/brazil>



autorizar operações externas de natureza financeira. Não é, portanto, um caminho “ideológico” para o perdão e renegociação de dívidas externas. Ainda, segundo essa lei, o Brasil não pode conceder remissão total de dívidas, como às vezes ocorre nas negociações do Clube de Paris.

A partir dos processos em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, foi possível verificar quais países africanos renegociam suas dívidas com o Brasil. De todos os devedores em relação ao Brasil, dentre os africanos, apenas Guiné-Conacri não encerrou negociações. Dentro do âmbito do Clube de Paris, a Guiné recebeu 100% de perdão, mas a legislação brasileira não permite a remissão total, apenas parcial, e portanto espera a retomada das negociações¹⁷. As negociações começaram em sua maioria já na década de 90, mas o processo como um todo não é imediato. Durante o período Lula, o perdão de dívidas de 3 países foram aprovadas no Senado: Moçambique, Nigéria e Cabo Verde, numa dívida total de US\$487 milhões, e remissão de cerca US\$400 milhões. Os outros países tiveram negociações ao longo do período, mas o processo interno de aprovação ocorreu após o período Lula.

Praticamente todas as dívidas são oriundas do antigo programa brasileiro de financiamento de exportação, o Fundo de Financiamento às Exportações (FINEX), que foi absorvido pelo Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), em 1991, cujos créditos foram concedidos na década de 1970 e 1980. Apenas no caso de São Tomé e Príncipe os créditos foram tomados em 2007, pelo PROEX, já dentro do âmbito da cooperação sul-sul, para compra de alimentos e produtos essenciais, e a negociação do reescalonamento ocorreu em âmbito bilateral¹⁸. Os outros casos todos foram negociados em primeira instância no Clube de Paris, como dito.

Tal iniciativa não representa uma vantagem econômica ou financeira imediata nem para o Brasil, nem para os países endividados. No entanto, o movimento se encaixa em dois pensamentos da política externa de Lula, que não deixam de estar dentro da cooperação internacional. O primeiro é um movimento geral da comunidade internacional para buscar os objetivos do milênio, no qual o perdão de dívidas se encaixaria na meta 15 do 8º objetivo; o

¹⁷ Ata da 31a Reunião da COMACE, de 01.03.2013, p. 77.

¹⁸ Parecer n. 288/2013 da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional



segundo é um movimento que toma força no período Lula, de retomada do comércio com os países endividados como forma de estimular o desenvolvimento desses países e a partir daí encontrarem mais força para escapar da tendência estrutural de endividamento¹⁹. Isso vai ao encontro do interesse brasileiro de aumentar oportunidades de investimento, considerando que a renegociação de dívidas é condição para estabelecer novas linhas de crédito, por parte das instituições financeiras brasileiras²⁰.

Outro relevante aspecto da dimensão econômica das relações entre o Brasil e o continente africano é a de investimentos. No período estudado, a África aumenta sua atração tanto de investimentos brasileiros quanto de fluxos comerciais. A maior parte dos investimentos se concentra em áreas de extração de recursos minerais, o que também pode ser relacionado com o aumento dos intercâmbios comerciais. Entretanto, mesmo considerando o aumento do investimento brasileiro, a maior parte do investimento direto permanece com os países europeus, e, mais recentemente, com a China.

A instituição Fundação Dom Cabral elabora relatórios sobre as empresas transnacionais brasileiras desde 2007, fornecendo algumas informações que são úteis, porém não completas, sobre a medida e participação brasileira nos investimentos na África. Segundo o relatório relativo ao ano de 2010, o continente africano estava como o quinto local onde mais empresas brasileiras estavam sediadas, mais precisamente em 21 países²¹. Na mesma medida, a presença dessas empresas na África foi a terceira que mais aumentou nos anos analisados pelos relatórios da Fundação. Apesar de não constar o montante investido pelas empresas, os relatórios trazem um elemento que ajuda a quantificar a presença das empresas brasileiras no continente africano, considerando ainda que esses documentos não abarcam a totalidade das empresas, mas as maiores e as que respondem aos questionamentos da Fundação. As empresas brasileiras de maior

¹⁹ Segundo o Relatório Nacional para os Objetivos do Milênio, o Brasil, entre 2005 e 2010 renegociou dívidas com países pobres no montante de US\$1 bilhão. Presidência da República, Relatório Nacional de Acompanhamento 2010, p. 159.

²⁰ Pedro da Motta Veiga. A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação. In: Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 116, 2013, p. 16.

²¹ Fundação Dom Cabral. Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011, p. 27. Os países são África do Sul, Moçambique, Angola, Mali, Líbia, Libéria, Maurítânia, Marrocos, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Tunísia, Gabão, Malauí, Egito, Congo, Zâmbia, Cabo Verde, Nigéria, Argélia, Quênia e Cameroun.



presença na África estão concentradas nos setores de mineração, construção civil e exploração de petróleo. Segundo Vieitas e Aboim, essa concentração ocorre pela dificuldade institucional e logística de concretização de negócios nos países africanos, mas os grandes projetos dessas empresas têm atraído outras de menor porte, que representam cadeias de fornecedores para esses projetos²².

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o principal provedor de recursos para as empresas brasileiras na África, principalmente na forma de investimento direto externo, mas também por meio de programa de financiamento a exportações. O financiamento a exportações é estimulado sobretudo pelo Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) gerido pelo Banco do Brasil. Por meio de pesquisa no sistema do BNDES, foi possível encontrar operações de investimento na África, em apoio a empresas brasileiras. No período analisado, as operações concentraram-se em Angola, num montante de USD1.6 bilhões. Os projetos são sobretudo de construção civil, como serviços de construção de centros de tecnologia e escolas, de infraestrutura rodoviária, obras de aproveitamento e transporte hidrelétrico e de abastecimento de água.

IV. Dimensão comercial

Ao lado das visitas e aberturas de embaixadas, as relações comerciais entre o Brasil e o continente americano são um assunto recorrente no debate sobre a política externa para a África. De fato, o intercâmbio comercial cresceu fortemente no período do governo Lula, impulsionado por uma promoção comercial há muito não vista para o continente. Mas, do mesmo modo, outros inúmeros elementos devem ser considerados na análise dessas relações para se ter a exata noção do quadro. Não apenas o fluxo comercial com a África cresceu, mas o intercâmbio do Brasil com o mundo e também o da própria África.

Começando pelos dados mais gerais, o fluxo comercial entre Brasil e África, de acordo com os dados pesquisados no sistema AliceWeb, da Secretária de Comércio Exterior, do

²² Deborah Vieitas e Isabel Aboim. África: Oportunidades para empresas brasileiras. In: Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 116.



Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, aumentou continuamente entre 2003 e 2010, saindo do patamar de US\$6,138 bilhões para US\$20,564 bilhões. Por si só, é um número significativo, pois demonstra um aumento de mais de 3 vezes, crescimento muito superior ao do período anterior. O período imediatamente anterior, como aponta Ribeiro²³, de 1996 a 2002, também contou com aumento desse comércio, nem sempre contínuo, mas registrando em 2002 um aumento de 43% (US\$5,04 bilhões) em relação a 1997 (US\$3,5 bilhões)²⁴.

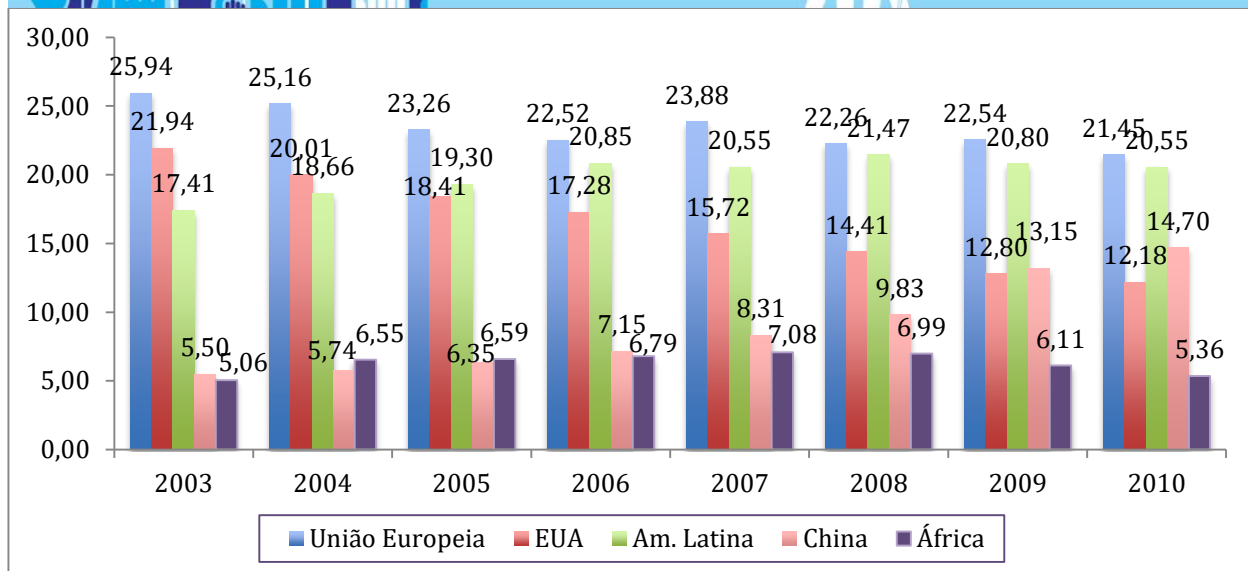
Outra perspectiva desse quadro é o comparativo entre a participação da África e de outros blocos ou países no intercâmbio total brasileiro, o que permite uma noção melhor do papel do continente africano nas relações com o Brasil. No gráfico abaixo foram colocadas lado a lado a evolução da participação no comércio brasileiro da União Europeia, EUA, América Latina, China e África. Tanto União Europeia quanto Estados Unidos têm uma queda de participação no período, apesar de a americana ser maior. China e América Latina²⁵ fazem o movimento contrário, com a América Latina tendo um crescimento menos acentuado que o da China, que praticamente triplicou. A África, por sua vez, tem um pequeno aumento até 2007, quando mostra leve diminuição. A maior participação ocorreu em 2007, com 7,08%, apesar do grande crescimento individual, que acaba sendo diluído no crescimento geral do comércio brasileiro.

Gráfico 2. Participação no fluxo comercial entre Brasil e diversos parceiros, 2003-2010

²³ Cláudio Oliveira Ribeiro. *Relações Político Comerciais Brasil África (1985-2006)*. Tese de Doutorado FFLCH-USP, 2007, p. 187.

²⁴ Conforme consultado em aliweb.mdic.gov.br.

²⁵ Os dados foram retirados das publicações da SECEX. América Latina inclui Caribe a partir de 2007.



Fonte: Elaboração a partir de dados da Secex/MDIC. Em US\$1.000.

O auge do intercâmbio com o continente africano no período ocorreu em 2008, no patamar de US\$25,932 bilhões, para, na sequência da crise financeira mundial, diminuir e em seguida iniciar uma leve retomada. Observa-se, assim, que dentre os principais parceiros comerciais brasileiros, a África ainda encontra-se abaixo dos principais fluxos comerciais, o que não deve ser interpretado como algo irrelevante. O crescimento do intercâmbio era notável até o momento da crise de 2008, como é possível observar no gráfico abaixo contendo apenas o comércio entre Brasil e África. Além disso, África e América do Sul juntos representam mais de 20% do comércio brasileiro, elemento nada irrelevante, tendo em vista o conjunto das relações comerciais brasileiras.

V. Dimensão Cooperativa

A aproximação brasileira ganha contornos mais práticos com a cooperação humanitária e a cooperação internacional para o desenvolvimento, que se tornam um dos pilares das relações. Justamente pela baixa capacidade financeira e o alto endividamento dos países africanos, que surge como impedimento para o aumento do comércio, a cooperação técnica aparece como a opção mais exequível para a presença brasileira na África. Desse modo, o continente africano é o maior destinatário de projetos de cooperação técnica brasileira, cujo auge foi o ano de 2010, com



57% do orçamento total²⁶. Os países africanos de língua portuguesa, por sua vez, são os maiores destinatários de projetos, principalmente nas áreas de saúde, agricultura e educação. A cooperação técnica com base em projetos é organizada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que foi criada em 1987, também dentro da estrutura do MRE. O objetivo dos projetos de cooperação técnica é a transferência de tecnologia, nas áreas de agricultura, saúde, educação e reforço institucional.

A cooperação humanitária começa a ganhar organização com a criação de um departamento específico dentro do Ministério das Relações Exteriores, a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). Foi criado tendo em mente ser o lado internacional do programa Fome Zero, coordenando a política externa brasileira nos temas de segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural e cooperação humanitária. O diplomata Milton Rondó foi um dos idealizadores, assim que o presidente Lula assumiu o governo²⁷. A principal ação do CGFome em relação à África é a doação de alimentos.

No caso da assistência humanitária, no período de 2008 a 2010, foi possível verificar que 23 países africanos foram destinatários de assistência brasileira, em 3 rubricas: colaboração financeira, doação de alimentos e doação de medicamentos. Os principais destinatários foram países da CPLP, com 20 ações (Moçambique recebendo 8, Guiné-Bissau 4, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde 3, Angola 2); Zâmbia, com 5; Togo, Sudão e Quênia 3; e África do Sul 2. No total, os dispêndios foram de US\$7,966,718.99, sendo que 97% disso em colaborações financeiras, 2.6% em medicamentos e apenas 0.1% em alimentos²⁸.

As iniciativas de cooperação técnica, com base no ideal de cooperação horizontal, foram priorizadas pelo baixo custo relativo e maior impacto nos países recipientes. Esse ideal é baseado no conceito de diplomacia solidária, colocando-se o Brasil à disposição com o fim de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outras nações em desenvolvimento. Desse modo, princípios basilares da cooperação brasileira – assim como da diplomacia brasileira – são o

²⁶ Idem, p. 15.

²⁷ Rossi, p. 182.

²⁸ Compilação a partir do sítio <http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/acoes>



respeito à soberania e a não intervenção em assuntos internos de outras nações, e desvinculadas de interesses comerciais e fins lucrativos²⁹.

Os países africanos de língua portuguesa, conhecidos também pelo acrônimo PALOP, são destinatários da maior parte dos projetos de cooperação, principalmente nas áreas de agricultura, saúde e educação. Exemplos podem ser citados, como o apoio para a criação da primeira universidade pública em Cabo Verde; a criação de um Centro de Formação Profissional em Angola; construção de um laboratório de produção de medicamentos antirretrovirais em Moçambique; a instalação de um escritório regional da Embrapa em Gana; e os programas de bolsas de estudos para alunos de graduação e pós-graduação, que abarcam todos os países africanos (PEC-G e PEC-PG)³⁰.

No instrumento de pesquisa de projetos constante no sítio da internet da ABC, foi possível encontrar 427 diferentes projetos de cooperação com os países africanos, considerando os chamados projetos estruturantes e projetos pontuais, no período entre 2003 e 2010. Houve um aumento gradativo na quantidade de projetos ao longo do período, com o auge de projetos ocorrendo justamente em 2010, com 108 ações. Mais de 55% dos projetos se concentraram em Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Angola e Guiné Bissau, nessa ordem, dentro de 35 diferentes países. A extensão de temas e setores abrangidos pela cooperação técnica brasileira, espelhando o número de países, é grande e variado, mas também mostra uma concentração nas áreas de agricultura, saúde e educação, com destaque para ações da Embrapa e Fiocruz.

VI. Considerações finais

No período que abarca o governo Lula, todas as dimensões da política externa brasileira para a África tiveram relevante incremento, o que não significa que partiram do zero, quebrando um longo “silêncio” brasileiro em relação ao continente africano. Também não significa uma priorização desse continente na política externa como um todo, mas antes o reflexo de uma mudança de orientação na formulação da política externa, que coloca as relações Sul-Sul como o

²⁹ Ipea. COBRADI 2005-2009, p. 32.

³⁰ Patrícia Soares Leite. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa. Brasília: FUNAG, 2011, p. 184.



leitmotiv da diplomacia brasileira.

As figuras do presidente Lula e do chanceler Celso Amorim foram centrais para o incremento diplomático no período. Desse modo, o que chamamos de dimensão política, com as visitas e embaixadas – e incluindo aí a retórica presidencial –, teve papel fundamental para o crescimento dos outros aspectos. A dimensão cooperativa, um dos pilares da diplomacia com ênfase Sul-Sul, foi enormemente influenciada pelo movimento de abertura e reabertura de novos postos diplomáticos, que servem de canal de comunicação para as demandas de países africanos. Nota-se que a cooperação brasileira já era conhecida e estabelecida, principalmente nos países africanos de língua portuguesa, pelas afinidades culturais e linguísticas. As embaixadas permitem uma expansão dos projetos além dos PALOPs. Os investimentos diretos e o perdão de dívidas também estão ligados com a diplomacia presidencial, pois em ambos é a ação positiva do presidente leva adiante iniciativas que necessitavam de estímulo. Por outro lado, a dimensão comercial não é tão afetada pela dimensão política como as outras, uma vez que tanto o comércio brasileiro quanto o africano e o mundial estão num cenário de crescimento no período. Além disso, não há uma expansão da pauta bilateral de comércio, continuando o grosso das importações brasileiras baseadas no petróleo, e as exportações em alimentos.

Assim, a política externa brasileira para a África no período do governo Lula de fato representou um aprofundamento das relações externas entre Brasil e África, mas não um rompimento de um longo afastamento, herdado de outros períodos. A conjuntura internacional permitiu uma aproximação comercial e política, e o presidente teve o mérito de ir além da resistência da opinião pública e investir nesse movimento de aproximação como base do aumento da projeção internacional brasileira, valorizando também, assim, a posição dos países africanos no contexto internacional.