



HUMANIDADES

DIPLOMACIA

# 'Mama' África não pode ser mãe solteira

Especialistas defendem  
estreitamento de  
relações entre o Brasil  
e o continente africano

CARLOS HAAG

**D**ono da segunda maior população negra do globo, o Brasil, por muito tempo, tratou a “mama” África como a sua versão homônima da canção de Chico César: “Vai e vem, mas não se afasta de você”. Nossa diplomacia vive se “lembrando” e se “esquecendo” do continente. Durante o século XX, pelo menos até 1960, a política externa brasileira ignorou o continente africano, voltando-se para a América e a Europa. “Mas, mais recentemente, entre 1985 e 2006, essas relações entram num movimento de intensidade variável e contínuo, com períodos de ambivalências e incertezas, de acentuado declínio entre as décadas de 1980 e 1990, esboçando recuperação nesta virada de século”, observa Cláudio Oliveira Ribeiro, professor do curso de relações internacionais da PUC-SP e autor da tese de doutorado *Relações político-comerciais Brasil-Africa*, defendida no ano passado na USP. Um vaivém que, nota ele, “se ajusta às variações observadas no plano internacional e na própria agenda diplomática brasileira”. O Atlântico, como já observou o diplomata e africanista, já foi um rio a separar Brasil e África e poderia voltar a ser.

A “mama” África sofreu as penas e preconceitos de ser “mãe solteira”, romântizada pela mesma razão. Mesmo com a recente priorização, na esfera do Atlântico, de uma política para o continente africano, o pesquisador advverte que “a construção de uma políti-

ca africana embasada na premissa de laços maternos pressupõe uma visão distorcida da própria África, em que o Brasil, por meio de um discurso pretensamente progressista, julga-se capaz de ajudar os países africanos, promovendo uma política missionária”. Para Ribeiro, a política externa para o continente não pode ser compreendida sem o reconhecimento dos interesses estratégicos do continente, sem que isso signifique “considerar estritamente os interesses brasileiros nessa relação”. Se no governo atual o presidente Lula e o ministro das Relações Exteriores realizaram um roteiro de visitas e acordos sem precedentes, que revela a nova dinâmica da relação entre Brasil e África, “constata-se que o processo de formulação da política externa para o continente ainda é desprovido de embasamento societário”.

Segundo o autor, na relação entre a diplomacia e o setor empresarial, apesar das oportunidades abertas para o desenvolvimento de projetos comerciais brasileiros no continente africano, “inexistem mecanismos de articulação e canais fluidos de comunicação entre os dois segmentos, o que compromete a participação mais ampla de setores e atores sociais, como é o caso do setor privado, que, pela política diplomática insular, se mantém à margem dos processos negociadores”. Apesar disso, empresários elogiam a aproximação atual com a África. Numa entrevista concedida ao pesquisador, Roger Agnelli, atual presidente da Vale, afirma:

# A PERCEPÇÃO DE QUE A ÁFRICA ERA IMPORTANTE NA NOSSA POLÍTICA EXTERNA SÓ SE DEU NA DÉCADA DE 1960

“A aproximação com o continente africano é um dos mais acertados desdobramentos recentes da política externa brasileira. Avaliada superficialmente, a estratégia tem atraído críticas, uma vez que pode parecer paradoxal um país em desenvolvimento como o Brasil incrementar seus esforços diplomáticos em parceiros pobres, com relativamente pouca influência no contexto geopolítico global e peso ainda baixo na balança comercial brasileira”. Mas, continua Agnelli, “é preciso ir além da superfície e avaliar essa estratégia nos movimentos de internacionalização de empresas brasileiras. A África é um dos territórios naturalmente adequados de investimentos em setores em que empresas brasileiras já são muito competitivas”.

**Afro-pessimismo** - O economista Ivo de Santana, analista do Banco Central do Brasil e autor da tese de doutorado *Relações econômicas Brasil-África*, concorda com o empresário: “As potencialidades do comércio Brasil-África existem, pois, ainda que se observe a debilidade da situação econômica de muitos países, há várias economias africanas que, desde 1994, vêm conseguindo taxas anuais de crescimento acima de 10%, o que justifica maior interesse e agressividade de empresas brasileiras”. Apesar do chamado “afro-pessimismo” que, no geral, apenas vê no continente as guerras de etnias, as ditaduras sanguinárias, os *blood diamonds* e a Aids, cada vez mais, nos meios comerciais e diplomáticos, cresce a idéia de que a África terá um lugar de destaque na cena internacional contemporânea. Afinal, estamos falando de um espaço que ocupa 22,5% das terras do planeta, com 10% da população mundial, que deverá dobrar até 2050 (será o continente a conseguir isso). A África concentra 66% do diamante global, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do

petróleo. Apesar de possuir cerca de 30 recursos minerais do mundo, ela só participa de 2% do comércio global e possui só 1% da produção industrial internacional.

O continente ostentou, entre 2002 e 2007, dados ainda promissores. A região mais pobre do planeta, a África Subsaariana, cresceu em torno de 5,5% a 6% ao ano, o maior crescimento da história africana, proporcional ao crescimento econômico da América Latina pelos dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e superior ao do Brasil. As inflações médias estão contidas na ordem de 6% a 7% no mesmo período. “Há uma África em crescente internacionalização e nada marginal e que está no centro de uma concorrência fortíssima de interesses e interessados de todas as partes do globo, em especial a China e, mais recentemente, os EUA”, afirma José Flávio Sombra Saraiva, professor de relações internacionais da Universidade de Brasília. “Não sejamos, porém, ingênuos: é óbvio que a África é outra fronteira do capitalismo, é o faroeste de hoje. Há ali, é claro, uma luta de gigantes, iniciada pela China em 1989, com a crise da Paz Celestial que isolou o país e obrigou o primeiro-ministro, Li Peng, a se aproximar do continente africano, de onde não partiram críticas aos

incidentes políticos chineses”, observa. “Mas há um artigo recente, vindo dos EUA, de 2006, escrito por um professor de Harvard e Chester Crooker, ex-subsecretário americano de Estado para a África, “*More than humanitarism*”, que eleva o *status* da questão africana para além do humanitarismo, colocando-a no epicentro da questão do terrorismo, do petróleo e dos recursos naturais. Sem falar na viagem de Bush à África, que se posicionou contra a Guerra do Iraque”, nota Saraiva.

Segundo ele, há razões de sobra para otimismo em todas as regiões africanas e o continente, hoje, foi escolhido como prioridade para novas áreas e carteiras de empréstimos do Banco Mundial. “Há sobretudo um sentimento de que, nos últimos sete anos, a África vem superando o drama histórico das guerras internas. O número de conflitos armados caiu de 13 para cinco. Existe uma onda democratizante dos regimes políticos de várias partes do continente. Essa redução dramática de guerras faz pensar que os recursos, quase da ordem de US\$ 300 bilhões, queimados nos conflitos entre 1990 e 2005, podem agora ser dirigidos às políticas de redução de pobreza e miséria”, avalia. Apesar disso, observa Saraiva, existe uma reflexão brasileira modesta e tardia sobre os potenciais econômicos. “Os

meios de comunicação insistem em apresentar uma África indolente e ditatorial, onde o Brasil nada tem a fazer e muitos empresários ainda duvidam das possibilidades de agir em terreno africano. Há um reumatismo crônico como força impeditiva no avançar o país na velocidade dos demais corredores em direção ao continente africano.” Os próprios Estados africanos teriam abandonado o antigo discurso da vitimização colonial, impedutivo para qualquer progresso, e adotado uma linha pragmática de relações com países estrangeiros. “Ao reivindicarem a capacidade de construção do seu futuro, as lideranças africanas estão atraindo para si maior responsabilidade de superação do grau marginal de inserção ao qual o continente foi submetido na década de 1990”, analisa Saraiva, para quem o Brasil não pode perder a “brecha africana”.

Senão certamente perderemos a chance diante da estratégia chinesa, que, diz ele, está voltada para a utilização exponencial e quase ilimitada dos recursos naturais da África. “Não

há capital africana em que não esteja a construção importante de um edifício subsidiado pelos recursos chineses e que não estejam as escolas de chinês, como já existem em Angola, e não há um aeroporto ou estrada que não tenha um financiamento chinês. Desde os anos 1980 os chineses desenham um plano estratégico que é apresentar a África como representante do mundo em desenvolvimento, como espaço de barganha nas negociações internacionais relativas ao seu próprio regime e a sua transição política para um novo século.” Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores, hoje o comércio brasileiro com a África cresceu mais de 200%. “Mas isso ainda é pouco diante do possível. Se olharmos para o crescimento das relações da África com economias emergentes como China e Índia ou os países do Golfo, o Brasil já fica para trás. Se há países do continente que crescem 6% ao ano, há outros, como Angola, que superam a marca de 20%. O Brasil tem que apostar muito mais”, avisa Carlos Lopes, subsecretário-geral da ONU. “Poucos

empresários brasileiros sabem que uma empresa gigante como a Gazprom, da Rússia, investe massivamente em gás na África ou que dois dos maiores bancos comerciais do continente agora têm participação majoritária chinesa ou, ainda, que a produção de cobre africana já está na mão dos chineses.” O Brasil, apesar dos discursos culturais que tanto falam da “mãe África”, desconhece esse potencial.

**Gilberto Freyre** - Afinal, a percepção de que a África teria uma dimensão privilegiada para a política externa brasileira só se deu na década de 1960, de forma incipiente, dentro da política externa independente, inaugurada no governo Jânio Quadros e mantida por Goulart. Antes, no governo JK, debates acadêmicos, liderados por figuras como Gilberto Freyre, já advogavam a criação de uma comunidade lusotropical no Atlântico, mas mais ligada aos laços com Portugal do que com suas então colônias africanas. “Ao longo da segunda metade do século XX é que se percebe o potencial das relações dentro de um discurso terceiro-mundista que, de início, pretendia contrabalançar, com esse elo, o peso das relações do país com os EUA e se opor às limitações impostas pela clivagem Leste-Oeste da Guerra Fria”, explica Ribeiro. O Brasil identificou na África uma chance de arranjos diplomáticos que possibilitassem uma posição diferenciada no cenário internacional. Mas as relações especiais com Portugal impediam uma ligação direta com os territórios africanos em processo de independência e é só a partir da década de 1970, com a Revolução dos Cravos e a descolonização, que as ações se concretizam. Assim, curiosamente, nos governos militares de Medici, Geisel e Figueiredo, nota o pesquisador, as relações do Brasil com as antigas colônias portuguesas na África se aprofundam. Em particular no setor energético do petróleo, com



Gana: fazenda da Caltech, onde Embrapa desenvolve projeto na África



Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, visita Brasília em 2007

AFP PHOTO/EVARISTO SA

país. O processo de regionalização, por meio do Mercosul, e a manutenção do ideal do “alto custo” da relação com a África se intensificam nos dois governos de FHC, que preconizava, afirma Ribeiro, como eixo central da política externa, “o fortalecimento do Mercosul e o adensamento das relações com os EUA e demais economias avançadas e potências regionais”. O pesquisador avalia que havia um sentido particular nessa estratégia: “Havia a premissa de que o maior empenho diplomático junto aos países da região permitiria ao Brasil um melhor exercício do universalismo diplomático, base da política exterior do Itamaraty, fortalecendo a diretriz da ‘autonomia pela integração’. O Mercosul, então, era condição necessária à autonomia brasileira, resguardando e ampliando a identidade nacional pelo globo”.

Para complicar a situação da “mama” África, havia carência de recursos financeiros e humanos para que se pudesse exercer uma política exterior que fosse hemisférica e global. Era preciso fazer opções, e a África não ganhou um lugar de destaque na nova agenda. “Num continente com mais de 40 países como o africano era impossível não fazer uma política seletiva”, contou, em entrevista para o pesquisador, o ministro das Relações Exteriores do governo FHC, Luiz Felipe Lampreia, para quem, “sem desconsiderar as relações com nossos parceiros tradicionais na África, as prioridades da política externa se traduzem no processo de consolidação do Mercosul”. O resultado foi o fechamento de postos diplomáticos no continente africano e a ênfase na relação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique), os chamados Palops. “Essa escolha leva a concluir que o continente africano não é um vetor que mereça maiores investimentos por parte do governo FHC e no âmbito das relações Sul-Sul os esforços são concen-

a presença intensa da Petrobras, via Braspetro, na África.

O governo Sarney colocou água na fervura. O antigo modelo diplomático terceiro-mundista de cunho nacional-desenvolvimentista é abandonado, ao mesmo tempo que os dois lados do Atlântico entram numa crise econômica. Toma a cena o conceito do “custo África”, uma percepção de que, explica o autor, “a insistência no relacionamento com o continente africano teria um custo elevado para a política externa”. Segundo essa visão, as lutas de independência ainda não haviam se encerrado e havia a imagem de que os Estados da África, em comparação com o passado colonial, ainda eram frágeis e numerosos, incapazes de gerar instituições que garantissem contratos e leis. “Para um país como o Brasil, que enfrentava crises econômicas e a tarefa de consolidar o regime democrático, insistir na ligação com um continente mergulhado em lutas político-institucionais tinha pouco apoio”, observa o pesquisador.

Houve, continua, um desinteresse crescente, pois a África não era prioridade para a opinião pública nacional e a política brasileira para o continente entrou em agonia. A agenda do governo Sarney, então, se volta prioritariamente para a idéia de integração regional da América do Sul.

**Modernidade** - Para o governo Collor a prioridade era, lembra Ribeiro, a promoção da modernidade, por meio de uma “agenda internacional que queria aproximar o Brasil do grupo de nações industrializadas, superando sua identificação com o Terceiro Mundo”. Assim, avalia, “em oposição à postura dos governos anteriores, queria-se então trabalhar a noção de parcerias operacionais, em que a África ficava claramente ausente”. No domínio das relações entre o Brasil e o continente africano esse foi um momento de afastamento intenso, em que a dimensão atlântica deixa de ser considerada como propícia aos interesses e demandas internacionais do

# 'É IMPORTANTE TRANSFORMAR OS LAÇOS DE AMIZADE EM PROGRESSO ECONÔMICO E SOCIAL', DIZ AMORIM

trados nas relações com a Índia e com a África do Sul. Nesse cenário, percebe-se com nitidez que o declínio comercial Brasil-África articula-se à própria retração do papel do Estado na economia, caracterizada pela desregulamentação e pela ampla privatização."

Segundo Ribeiro, o governo Lula se mostrou como um ponto de inflexão nas relações entre África e Brasil. "Essas mudanças derivam, em grande medida, do projeto internacional do governo de que, no plano global, existe espaço para uma presença mais afirmativa do Brasil, uma avaliação de conjuntura mundial que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, as quais, por meio de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas."

No Atlântico, a política em relação ao continente africano vira uma prioridade. "A África tem muita pobreza, mas não é estagnada. Em minhas diversas viagens ao continente, noto haver dinamismo e vontade de encontrar soluções autóctones para os problemas africanos", observou, em entrevista ao autor, o atual chanceler Celso Amorim. A política em direção à África, porém, ganhou foros mais pragmáticos. "Apesar de os vínculos étnico-culturais serem apresentados como um diferencial em nossas relações, é a convergência de interesses no plano da agenda global que se constitui no dado legitimador da política sobre a África. Quanto mais coordenação houver com o continente, mais chances teríamos de ser ouvidos na esfera internacional no sentido de obter o atendimento a certos interesses brasileiros e dos africanos", explica Ribeiro. A dinâmica comercial também tem peso considerável na relação.

"É importante transformar os laços de amizade em progresso econômico e social", adverte Amorim. Assim a reabertura de postos diplomáticos fechados e as muitas visitas feitas pelo presidente Lula à África com empresários. "Ainda assim há problemas de comunicação graves. Segundo os diplomatas entrevistados, pesa muito na falta de adensamento das relações comer-

cias a ausência de participação ativa do empresariado no desenho da ação diplomática, o que expressaria o baixo perfil empreendedor do setor privado nacional. Já os empresários reclamam da atuação dos diplomatas na região." Para o setor privado investidor, não basta abrir postos diplomáticos sem dar condições de trabalho para os diplomatas, bem como é necessário se repensar a "capacitação adequada" dos quadros diplomáticos brasileiros.

"O que se percebe é que a estratégia externa em termos comerciais permanece restrita a pequenos grupos decisórios e auto-suficientes do governo que, de posse de informações, sabem e decidem", nota Ribeiro. "É evidente a marginalização do setor privado. Na falta de um canal de comunicação concreto entre os dois grupos, de fomentar parceria entre governo e setor privado, nota-se a permanência de um comportamento diplomático baseado na consulta *ad hoc* aos setores interessados." Para o autor, "é preciso repensar o processo de formulação da atual política brasileira para a África, pois não é possível sustentar a premissa de que essa seja uma dimensão estritamente estatal".

Há, porém, boas-novas até para o campo científico, como a entrada recente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no continente, atuando na África com desenvolvimento de projetos de uso sustentável de recursos naturais, sistemas produtivos e proteção sanitária de plantas e animais, com direito a um caminho inverso no futuro, já que o continente tem muito a ensinar ao Brasil sobre tecnologia de mineração, entre outras coisas. "É preciso que a nova política africana do Brasil não seja um ato de retórica, mas deverá servir ao conjunto da sociedade de todos os países envolvidos, na articulação em favor do acesso dos nossos produtos nos mercados fechados do Norte", avisa Saraiva. A verdadeira "mama" África não é mãe solteira. ■



Politizados: no 7º Fórum Social Mundial em Nairóbi

VALTER CAMPANATO/ABR