

# O BRASIL E A CÚPULA AMÉRICA DO SUL-ÁFRICA: UM PAÍS EMERGENTE NAS RELAÇÕES SUL-SUL

## BRAZIL AND THE AFRICA SOUTH AMERICA SUMMIT: AN EMERGING COUNTRY IN SOUTH-SOUTH RELATIONS

Diego Pautasso<sup>1</sup>

Adriana Pilar Albanus<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo analisa a importância da Cúpula América do Sul-África para a diplomacia brasileira. O argumento central é de que a criação deste mecanismo de aproximação no Atlântico Sul é parte da reorientação da política externa brasileira sob o governo Lula, enquadrando-se num movimento mais geral de fortalecimento das relações Sul-Sul e de reordenamento de poder mundial.

### PALAVRAS-CHAVE

Cúpula América do Sul-África; Política Externa Brasileira; Relações Sul-Sul.

### ABSTRACT

This article analyses the importance of the Africa-South America Summit for Brazilian diplomacy. The main argument is that the creation of this approximation mechanism in the South Atlantic is part of the reorientation of the Brazilian foreign policy in Lula's administration, that fits in a more general movement of strengthening on the South-South relations and the reordering of the global power.

### KEYWORDS

Africa-South America Summit; Brazilian Foreign Policy; South-South Relations.

---

1 É doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Geografia pela UFRGS. Atualmente é professor de Relações Internacionais da ESPM-Sul e pesquisador do Núcleo de Estudo e Pesquisa (NEPRI/ESPM-Sul) e integrante do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS). Este artigo parte da pesquisa "A África no comércio internacional de China e Brasil: o fortalecimento das relações Sul-Sul". O Autor agradece o financiamento do NuPP-ESPM. E-mail: dpautasso@espm.br

2 É graduanda do 6º semestre do curso de Relações Internacionais da ESPM-Sul e monitora deste projeto de pesquisa financiado pelo NuPP-ESPM. E-mail: adrianap.albanus@gmail.com

## Introdução

A Cúpula América do Sul-África (ASA)<sup>3</sup> foi criada em 2006 a partir da proposta nigeriana e da iniciativa da diplomacia brasileira. Este novo instrumento de ação na esfera multilateral é mais do que um esforço de aproximação entre o continente africano e sul-americano. O argumento central deste artigo é de que a ASA é parte de uma reorientação da política externa brasileira sob o governo Lula, enquadrando-se num movimento mais geral de fortalecimento das relações Sul-Sul e de reordenamento de poder mundial.

Dessa forma, o presente artigo pretende analisar a ASA sob a perspectiva das aspirações brasileiras de inserção internacional. Por isso, o mesmo está dividido em três seções: o ponto de partida é a análise da ASA a partir da mudança da política externa brasileira sob o governo Lula, ao transitar do modelo da *credibilidade* para o da *autonomia*; a segunda seção enfoca a Cúpula como parte de um processo mais amplo de reordenamento do sistema internacional, cujo centro de gravidade desloca-se para os países emergentes e suas relações no âmbito Sul-Sul; e, por fim, busca mapear o lugar do Brasil na aproximação entre América do Sul e África a partir da dimensão comercial.

## A ASA na política externa autônoma do Brasil

Com o governo Lula, a África<sup>4</sup> voltou a ocupar um papel de destaque na agenda diplomática do país e a América do Sul tornou-se a prioridade máxima a partir de uma perspectiva de integração regional mais ambiciosa. No caso da África, isto se manifesta na intensidade de missões governamentais, na melhora do desempenho comercial e na criação de espaços de diálogo e consulta multilaterais entre o Brasil e os países africanos. Já para a América do Sul, a criação da UNASUL, os diálogos em alto nível e as iniciativas políticas revelam a mudança de foco da integração. Mais do que um reajuste de prioridades, pode-se inferir que trata-se de uma inflexão na política externa brasileira, mesmo que preservando os traços gerais de uma política de Estado.

Esta inflexão na política externa fez o país oscilar do modelo da *credibilidade* para o da *autonomia*. O primeiro, que delineou as linhas de atuação durante o governo Fernando Henrique, priorizou as reformas liberalizantes como forma

---

3 Optou-se pela sigla ASA, embora encontre-se notícias utilizando-se AFRAS, pois é esta a designação oficial atribuída pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil em seu site: <http://www2.mre.gov.br/asa>

4 A ASA tem como objetivo envolver os países africanos como um todo, já a ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes, está voltada para os países magrebinos (Argélia, Egito, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Sudão, Somália e Tunísia), além dos demais que compõe a Liga Árabe, como Arábia Saudita, Barein, Catar, Comores, Djibuti, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Palestina e Síria. Nesse sentido, é preciso reconhecer, como se faz na seção 3, que trata-se de um continente heterogêneo, não apenas no nível de desenvolvimento, mas também na formação histórico-cultural. Ver: <http://www2.mre.gov.br/aspa/aspa.html>

de ingresso do país na globalização a partir da assimilação dos compromissos internacionais. Este modelo baseou-se na noção de que as insuficiências de poder do país poderiam ser atenuadas pelo envolvimento nos mecanismos multilaterais. A estratégia de autonomia, por sua vez, expressou nitidamente as formas de inserção internacional do governo Lula, cuja prioridade foi deslocada para o desenvolvimento e o fortalecimento da soberania. Para tanto, buscou-se uma ativa inserção internacional voltada a alterar a correlação de forças no mundo, incluindo resistir às pressões das potências mundiais e promover novas coalizões com países periféricos e emergentes (SOUZA, 2009, p. 21-23).

Em outras palavras, com o fim da Guerra Fria e a expansão de poder dos EUA, o Brasil optou por uma forma de inserção que implicou no fortalecimento do eixo vertical (Norte-Sul). Isto é, havia a concepção de que a busca da credibilidade frente aos países centrais teria como contrapartida “reconhecimento político, concessões comerciais e ajuda financeira e tecnológica” (PECEQUILO, 2008, p. 138-141). Esta atuação externa desencadeada a partir do governo Fernando Collor produziu resultados diferentes do esperado, pois implicou: no desmonte do projeto nacional a partir da adoção de reformas liberalizantes; na adesão sem contrapartida aos regimes internacionais (Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares-TNP e Regime de Controle de Tecnologia de Misseis-MTCR); e no conseqüente recuo das posições da diplomacia brasileira diante do sistema internacional.

Para a África, esse período dos anos 1990 representou uma “década de retrocesso”, já que as relações com o continente foram vistas como irrelevantes, acarretando até mesmo o fechamento de embaixadas. Deste modo, houve um refluxo nas ações do Estado brasileiro voltadas a desenvolver projetos econômicos para o desenvolvimento da África, o que resultou na diminuição da presença econômico-comercial e política no continente (SARAIVA, 2002, p. 10). Ficou claro que o país realizou uma leitura equivocada das prioridades, já que não levou em conta os interesses políticos e estratégicos de longo prazo (VISENTINI; PEREIRA, p. 1), tampouco deu relevo ao fato de que o continente africano se configura, desde o tráfico de escravos, como elemento essencial na formação econômica e na construção da identidade nacional (PIMENTEL, 2000, p. 5). As guerras civis e o retrocesso econômico que se difundiu por grande parte dos países da África, assim como as próprias dificuldades nacionais, reforçaram esta opção brasileira pelo distanciamento relativo deste continente.

Para a América do Sul, a década de 1990 coincidiu com as reformas liberalizantes e com a institucionalização da integração regional com a criação do Mercosul (1991). A ênfase na abertura comercial e na atuação externa voltada aos países centrais limitou o avanço da integração regional para além da dimensão comercial. Já o precário desempenho econômico, incluindo as crises do Real (1999) e a crise argentina (2001), aprofundou disputas comerciais, recrudescendo

os desequilíbrios e as diferenças de competitividade. Como bem destacado (CERVO, 2008, p. 166), estas crises representaram um período de hibernação que colocou em xeque o modelo liberal e comercialista de integração. O impacto negativo sobre os resultados e as expectativas acerca da formação do bloco também contribuiu para forjar novas perspectivas políticas para a região.

É, nesse contexto, que se inserem a ação do governo Lula e do chanceler Celso Amorim voltadas a diversificar a inserção internacional do Brasil. A visão estratégica na agenda brasileira priorizou as relações Sul-Sul como forma de alcançar maior equilíbrio com os países do Norte, realizar ajustes e aumentar o protagonismo internacional do país. Esta *autonomia pela diversificação* alterou a política externa brasileira (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p. 283), sobretudo no que diz respeito às relações com a África, pois a situou no mais elevado patamar de prioridade em termos de investimento diplomáticos do governo, só superada pela América do Sul (VISENTINI; PEREIRA, p. 1).

Com efeito, a política africana do Brasil tem sido ambiciosa e abrangente, incluindo mais do que frequentes missões político-diplomáticas e, principalmente, de cooperação técnica, e a (re)abertura de embaixadas, mas em um concentrado esforço político e institucional em várias frentes. Primeiro, a cooperação técnica em áreas como agricultura, saúde, educação, políticas públicas e combate à pobreza. Segundo, a promoção comercial e de investimentos, através de órgãos como o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Itamaraty e da Agência Brasileira de Promoção das Exportações-APEX que tem atuado para internacionalizar empresas e promover o comércio com o continente. Terceiro, o fortalecimento de iniciativas anteriores, como o incremento de áreas de atuação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e criação de novas iniciativas diplomáticas que tem nos países africanos um foco especial, incluído o G20 no âmbito da OMC, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África (IBAS), a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA).

No âmbito sul-americano, a Cúpula de Brasília marcou o início de uma mudança na perspectiva de integração regional, que seria aprofundada como efeito das crises no Cone Sul (1999-2001) e com a eleição de novas forças políticas no subcontinente. A Cúpula de Brasília evidenciou a preocupação de que o processo de integração ultrapassasse a dimensão comercial, incluindo a prioridade dada à infraestrutura física, com a criação da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA).<sup>5</sup> No âmbito do Mercosul, a assinatura do Consenso de

---

5 A IIRSA está voltada a projetos infraestruturais baseados em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento, totalizando 514 projetos e mais de 84 bilhões de dólares investidos. O Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA é composto pela Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além da participação do setor privado. O site da IIRSA detalha as obras em curso: [www.iirsa.org/proyectos](http://www.iirsa.org/proyectos)

Buenos Aires pelos presidentes Lula e Kirchner sinalizou novas perspectivas e ambições regionais. A criação em 2004 do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM-2004)<sup>6</sup> revelou a preocupação com a redução das assimetrias, a dinamização da economia e o estímulo ao desenvolvimento social, enquanto a união aduaneira se consolidou com a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul na Cúpula do bloco realizada em San Juan (2010). Nota-se que a diplomacia brasileira tem impulsionado uma visão de integração regional baseada no aprofundamento, na ampliação e na concertação político-diplomática, o que explica a criação da UNASUL e as ações em outras dimensões, como mecanismos político-institucionais (Parlamento do Mercosul), coordenação em segurança (Conselho de Defesa Sul-Americano), iniciativas em saúde (Conselho de Saúde da UNASUL) e ciência e tecnologia (Universidade da Integração Latino-Americana-UNILA), etc.

Nesse sentido, a criação, no ano de 2006, da Cúpula América do Sul-África (ASA), em Abuja, Nigéria, foi sugerida pelo presidente nigeriano Olusegun Obasanjo um ano antes e levada a cabo pela diplomacia brasileira. A ASA reúne os 12 países sul-americanos e os 56 países africanos constituindo-se como um Fórum Intergovernamental com encontros bianuais, incluindo um Plano de Ação e uma agenda bem definida a ser trabalhada (direitos humanos; saúde; ciência e tecnologia, etc.). Trata-se tipicamente da consolidação do modelo da autonomia, cujas características centrais são a criação de coalizões com países que possuem interesses convergentes em favor do desenvolvimento. Com bem sublinhado (SARAIVA, 2002, p.15), o relançamento da política africana do Brasil serve para reforçar a ideia de que o país ainda tem um projeto cooperativo Sul-Sul e que este serve de elemento constitutivo no esforço do redesenho da inserção internacional brasileira.

### **A ASA como estratégia e realidade das relações Sul-Sul**

As relações Sul-Sul têm sido realidade e estratégia neste processo de reordenamento do sistema internacional, pois refletem a efetividade dos processos de multipolarização e, ao mesmo tempo, a estratégia dos países emergentes em fortalecer o eixo horizontal (Sul-Sul). Para o Brasil, a interação com os países periféricos é uma forma de ampliação da autonomia a partir da diversificação da

---

6 Os recursos do FOCEM são doados e a destinação dos recursos obedece a uma lógica inversa à dos aportes. Ou seja, o Brasil deposita 70% e a Argentina 27%, mas ambos só podem sacar 10%, já o Uruguai deposita 2% e pode retirar até 32% e o Paraguai deposita 1% e tem direito a 48% dos recursos. O fundo já tem cerca de 4 dezenas de projetos aprovados, em valores que se aproximam de 1 bilhão de dólares. Entre as obras mais importantes, destaca-se a Linha de Transmissão Itaipu-Villa Hayes (quase 600 milhões de dólares) que irá contribuir para a eletrificação do Paraguai. O site do FOCEM detalha as obras em curso: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=planes-de-adquisiciones>

atuação externa, seja com a criação de coalizões, seja com a promoção de novos mercados.

Dessa forma, o Brasil tem retomado o protagonismo diplomático e ampliado o comércio com os países periféricos. Entre 1990 e 2010, a fatia do comércio do Brasil com os mesmos saltou de 28% para 51%, sendo que esta aceleração se deu, sobretudo, na última década (EUROMONITOR, 2011). Esses dados revelam a construção de novas direções para os fluxos comerciais, com o fortalecimento no âmbito Sul-Sul e a menor dependência dos mercados centrais. Isso se explica, de um lado, em razão de os últimos terem apresentado um recrudescimento do protecionismo, um precário desempenho econômico-comercial e uma prioridade elevada ao comércio intrabloco (União Europeia); de outro, os países periféricos demonstram um dinamismo comercial superior e um aprofundamento dos processos de integração regionais.

Por isso, a Cúpula América do Sul-África reflete, de forma geral, o reordenamento do poder mundial e o fortalecimento das relações Sul-Sul. Para o Brasil, a aproximação entre os dois continentes cumpre o objetivo de aprofundar o modelo de autonomia da inserção internacional brasileira, incluindo a retomada da presença na África, o aprofundamento da integração sul-americana e, por fim, a afirmação de sua condição de um *global player*. Isto é, como destaca Lima (LIMA, 2006, p. 31), se a diplomacia brasileira consolida o apoio regional, automaticamente fortalece suas aspirações e presença nos assuntos mundiais.

A Cúpula também se constitui numa ferramenta da política externa brasileira capaz de projetar os interesses comerciais do país no continente africano. Assim, a diplomacia brasileira faz uso do processo de integração para estabelecer ou consolidar uma rede de cooperação e de poder direcionada ao Sul (CERVO, 2010, p. 23). Isto permite que o Brasil torne-se um epicentro de articulação do Atlântico Sul, crucial não somente para o comércio, mas para a segurança regional.

O conjunto dessas ações atua de modo a garantir maior legitimidade na atuação externa do Brasil, já que fortalece a integração do país nos mecanismos multilaterais de diálogo. Tal comportamento internacional está relacionado à estratégia autonomista, empregada pela gestão Celso Amorim no Itamaraty, ao combinar o objetivo de projeção internacional através da criação de meios que confirmam maior liberdade de atuação da política externa (LIMA, 2005, p. 34). Nesse aspecto, a ASA integra os esforços gerais do país de aprofundar o ativismo internacional através de múltiplas iniciativas, tais como o incentivo à internacionalização de empresas; o fortalecimento de laços com os vizinhos sul-americanos; a atuação protagônica em esferas multilaterais, como a coalização G20 na OMC; a formação de coordenações políticas com países emergentes (IBAS, BRICS); etc.

Há um nítido amadurecimento da política externa brasileira durante o governo Lula (CERVO, 2010, p. 10). Entretanto, apesar dos interesses e motivações, há também inúmeros fatores de fundo histórico que concorrem para a incipiente integração entre América do Sul e África. Primeiro, há uma tradicional vinculação dos países periféricos com suas ex-colônias e/ou com outros países centrais. Isso se explica pela trajetória de integração das regiões periféricas ao sistema internacional. Segundo, é preciso notar que a independência dos países africanos ainda é muito recente, com cerca de apenas meio século, o que se reflete em Estados com baixo grau de desenvolvimento institucional, o que dificulta a integração – mas que, simultaneamente, exige e oferece oportunidade para a cooperação Sul-Sul. Terceiro, há uma baixa complementaridade entre as economias periféricas, pois a grande maioria dos países possui suas exportações centradas em um ou dois produtos primários.

O resultado é que os desafios são expressivos para a aproximação entre as duas margens do Atlântico Sul. Tais desafios se tornam mais agudos devido à falta de reconhecimento recíproco, o que reflete também o preconceito e a desinformação sobre a África, decorrente da marginalização do continente dos processos globais (ZERAOUI, 2005, apud BRUN, 2008). Para as elites sul-americanas, a África é sinônimo de guerras e de pobreza extrema, representando um lugar hostil ou pouco atrativo para a integração e os negócios. Além disso, como qualquer coalizão ou processo de integração, terá de conviver com assimetrias de toda ordem.

Nesse sentido, a criação da Cúpula América do Sul-África tem permitido compatibilizar interesses dos países envolvidos, incluindo nichos de mercados importantes, a abertura de canais de cooperação Sul-Sul (CAICEDO; CASTRO, 2010, p. 97-98) e a reaproximação cultural, o que inclui iniciativas para maior conhecimento recíproco.<sup>7</sup> Dessa forma, a Cúpula representa um passo importante na aproximação entre as duas margens do Atlântico e um incentivo para fixar bases de diálogo entre os mesmos, preencher falhas históricas de comunicação e, por fim, abrir precedentes para o reconhecimento recíproco. Ou, como sintetizou o Presidente Lula (2010), em seu discurso na reunião de instalação da Secretaria da Cúpula, na Venezuela:

Se nós não nos conhecemos, não podemos fazer negócios, não podemos nos ajudar, não podemos construir a nossa política, numa teoria muito simplista. [...] Nós temos mais similaridades, temos mais possibilidades, somos mais iguais e, portanto, podemos fazer muito mais se nós acreditarmos que essa relação pode ser muito forte.

---

<sup>7</sup> Cabe destacar a publicação *América do Sul e África: um olhar próprio. Livros para conhecer os dois continentes*, um catálogo de mais de 500 páginas as principais obras voltadas a tal propósito. Ver site do MRE: [http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/livro\\_asa.pdf](http://www2.mre.gov.br/asa/documentos/livro_asa.pdf)

### O Brasil e a dimensão comercial da ASA

Apesar de a Cúpula América do Sul-África ainda ser uma experiência recente, permeada de desafios e, portanto, em processo de consolidação, é possível avaliar as tendências a partir de uma de suas dimensões, a comercial. Embora a ASA tenha ambições e desafios de médio-longo prazo e seu foco não seja exclusivamente comercial, é possível extrair algumas conclusões relevantes de seu mapeamento.

Em termos de valor, as exportações sul-americanas para a África acumularam em 2008 apenas 13 bilhões de dólares, o que representa menos de 4% do total de 391 bilhões exportados naquele ano. Ao mesmo tempo, as exportações africanas para a América do Sul somaram 9 bilhões de dólares, ou cerca de 2% dos 437 bilhões de dólares exportados para a região (tabela 1). Tais circunstâncias decorrem do fato de que há baixa complementaridade, bem como um histórico distanciamento diplomático e comercial. Com efeito, o comércio está concentrado em *commodities* como petróleo, grãos, minério de ferro, carvão e açúcar (HOFFMAN; ISA; PÉREZ, 2001, p. 33), refletindo também o nível de desenvolvimento dessas economias.

**Tabela 1:**

Origem	Destino							
	América do Norte	América do Sul e Central	Europa	CEI <sup>2</sup>	África	Oriente Médio	Ásia	Mundo
<b>Mundo</b>	2026	437	5105	311	391	510	3197	12178
<b>América do Sul e Central</b>	115	120	90	6	13	11	96	459
<b>África</b>	66	9	149	1	45	12	85	384

**Título:** Exportações em termos de valor – 2009, US\$ bilhões

**Fonte:** Organização Mundial do Comércio

No entanto, a evolução do comércio bilateral entre as regiões tem sido favorável na última década, de modo que o fluxo comercial entre África e América do Sul cresceu de 3,4 bilhões de dólares, em 2002, para 20,5 bilhões de dólares, em 2008. Tal evolução representou um aumento de, aproximadamente, 864% na corrente de comércio entre 2002 e 2008, o que é notável, apesar dos baixos patamares de partida. Nota-se ainda que o saldo comercial tem sido predominantemente a favor do continente africano (tabela 2).



**Tabela 2:**

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Exportações</b>	3.448	3.905	7.317	8.943	10.807	13.168	20.517
<b>Importações</b>	2.951	3.764	6.449	7.988	10.229	13.512	15.860
<b>Saldo comercial</b>	497	141	868	955	578	-344	4.657

**Título:** Evolução do Intercâmbio Comercial África para América do Sul 2000-2008, US\$ milhões. **Fonte:** Brazilglobalnet

Ainda assim, ao observar os principais parceiros comerciais africanos, é possível afirmar que ainda há muito a ser realizado para aproximar essas duas regiões. Em 2009, o único país sul-americano que figurou entre os 15 principais no comércio exterior com a África foi o Brasil, que ocupou a 10ª posição no ranking, ficando à frente de países como Rússia e Bélgica. Os dados demonstram que: 1) há um espaço para o crescimento das relações bicontinentais no âmbito da ASA; 2) a União Europeia, com sete países no ranking, ainda representa cerca de 40,5% do comércio bilateral, revelando o peso que exercem as históricas relações coloniais; 3) o Brasil tem uma expressiva presença no continente africano, incluindo a (re) abertura de 16 embaixadas; e 4) os países emergentes já constituem seis dos 15 países listados, revelando a alteração do balanço de poder no continente africano, fruto também do fortalecimento das relações Sul-Sul. (tabela 3).

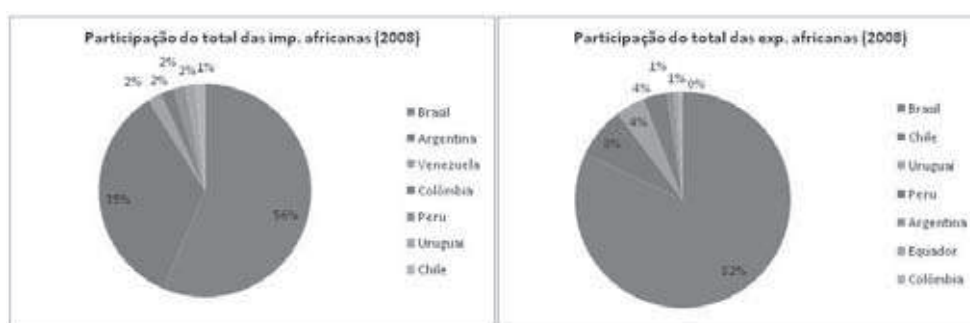
**Tabela 3:**

Ranking	País	Imp. africanas	Exp. Africanas	Comércio Bilateral
<b>1</b>	Estados Unidos	21,8	110,4	132,3
<b>2</b>	China	46,4	54,1	100,5
<b>3</b>	França	34,4	32,3	66,7
<b>4</b>	Itália	18,2	27,4	45,7
<b>5</b>	Alemanha	23,1	17,9	41,1
<b>6</b>	Índia	13,8	18,4	32,2
<b>7</b>	Reino Unido	13,4	18,1	31,5
<b>8</b>	Países Baixos	13,1	18,2	31,3
<b>9</b>	Japão	11,1	19,3	30,4
<b>10</b>	Brasil	7,8	18,5	26,3
<b>11</b>	Bélgica	9,7	10,3	20,1
<b>12</b>	África do Sul	12,5	7,4	19,9
<b>13</b>	Turquia	6,6	6,5	13,1
<b>14</b>	Portugal	5,2	5,7	10,9
<b>15</b>	Rússia	5,8	2,2	8

**Título:** Principais parceiros comerciais - África, 2009, US\$ bilhões. **Fonte:** Standard Bank

O destaque brasileiro no comércio bilateral com a África fica ainda mais evidente quando comparado *vis-à-vis* à atuação dos países sul-americanos na região. O Brasil é o principal destino das exportações africanas na América do Sul, contabilizando, em 2008, 81,6% do total. O país também ocupa o primeiro lugar como exportador para a África, representando 55,5% do total das importações originárias da região, no mesmo ano. As demais posições não apresentam um padrão, pois, ao tomar como exemplo a Argentina, é possível identificar que a mesma ocupou o 2ª lugar na participação das importações e, ao mesmo tempo, a 5ª posição na participação das exportações africanas. A Venezuela, da mesma forma, representa o 3º maior exportador para a África, enquanto que não apresentava nenhuma colocação no ranking dos principais importadores sul-africanos (gráfico 1). Os dados revelam que o Brasil pode, através da Cúpula, reforçar seu papel de articulador e líder do Atlântico Sul.

**Gráfico 1:**



**Título:** Participação do total das imp. africanas, 2008; Participação do total das export. africanas, 2008. **Fonte:** Brazilglobalnet

Nota-se que o comércio sul-americano-africano está concentrado em poucos países de maior relevo. Embora o continente africano seja tratado em conjunto, inclusive por conta do escopo da organização em tela (ASA), as disparidades são expressivas, tanto em termos de desenvolvimento, quanto, evidentemente, nas relações comerciais. De todo modo, nos últimos anos, as relações comerciais entre Brasil e África, apesar de deficitárias para o Brasil, têm demonstrado um expressivo crescimento. Esta evolução é resultado do engajamento da diplomacia brasileira a partir do governo Lula – apesar de estridentes críticas da grande mídia nacional. O resultado é que, em 2002, as exportações brasileiras representaram somente 2,3 bilhões de dólares para o

continente africano. Já no ano de 2010, esse valor aumentou para 9,2 bilhões, um acréscimo de 300%. O mesmo pode ser observado em relação às importações que saltaram de 2,6 para 11,3 bilhões de dólares, representando uma progressão de 322% (tabela 4).

**Tabela 4:**

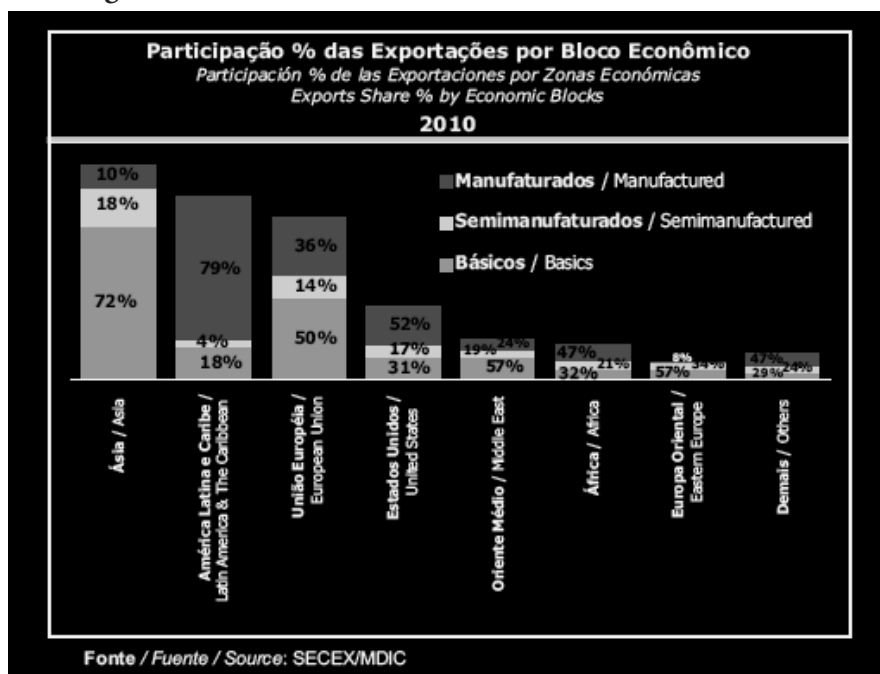
Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Exportações</b>	2.363	2.862	4.248	5.981	7.456	8.578	10.170	8.692	9.262
<b>Importações</b>	2.676	3.291	6.183	6.657	8.111	11.347	15.756	8.466	11.303
<b>Saldo comercial</b>	-313	-429	-1.935	-676	-655	-2.769	-5.586	226	-2.041

**Título:** Evolução do Intercâmbio Comercial Brasil-África 2000-2010, US\$ milhões. **Fonte:** Brazilglobalnet

Além disso, o mercado africano representa um importante foco de investimento para o país, pois 47% dos produtos brasileiros adquiridos pela região são manufaturados e 13% são de semi-manufaturados, apesar de ser o sexto bloco econômico em termos de participação nas exportações do Brasil, no ano de 2010. Dentre os produtos da pauta de exportação brasileira para a África, em 2010, podem-se destacar os veículos automotores, tratores, suas partes e acessórios, com 6,8% do total; caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, que acumularam 4,8% do total; e até mesmo aeronaves e outros aparelhos aéreos, com 1,4%; apesar do forte peso dos açúcares e produtos de confeitaria na pauta (34,2%) (BRAZILGLOBALNET).

Em relação às importações, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a África ocupa o quinto lugar em termos de participação nas importações do Brasil por bloco econômico, em 2010. Além disso, é importante ressaltar que o Brasil apresenta um saldo comercial deficitário em seu comércio com a África, principalmente em razão da compra de combustíveis e óleos, que compõem 84,6% das importações brasileiras (BRAZILGLOBALNET) e que, sem as mesmas, a balança seria superavitária.

Imagem 1:



Título: Participação das exportações por Bloco Econômico, 2010. Fonte: Brazilglobalnet

Fica evidente, pois, que a ASA interessa sobremaneira ao Brasil, como revelam os dados comerciais. Em outras palavras, a Cúpula representa um espaço para diversificação do comércio exterior do país; para ampliação dos fluxos comerciais em áreas pouco exploradas e dinâmicas; e para a ampliação do setor de manufaturados na pauta de exportações. Além disso, são espaços prioritários para a internacionalização das empresas brasileiras, como ilustram a significativa presença destas em países como Argentina e/ou Angola.

### Considerações finais

Diferentemente do que se fez crer no Pós-Guerra Fria, experimenta-se, na atualidade, uma proliferação de Estados nacionais. E estes compõem a base territorial e política da integração e dos conflitos internacionais, como bem ilustram os processos ocorridos nas duas últimas décadas: o surgimento de novos países (da ex-Iugoslávia, ex-URSS e ex-Tchecoslováquia); o fortalecimento de movimentos separatistas (Chechênia, Daguestão, Inguchétia, na Rússia; Xinjiang e Tibet, na China; no Cáucaso; etc.); a crescente disputa por recursos naturais (petróleo, diamantes, gás natural); o recrudescimento do protecionismo comercial; a atuação diplomática para impulsionar acordos comerciais e processos

de integração multilaterais (G20, ASA, blocos); o desencadeamento e a saída das crises econômico-financeiras (Asiática-1997, Russa-1998, Brasileira-1999, Argentina-2001, Americana-2008); o êxito do desenvolvimentismo em algumas regiões (notadamente, Ásia Oriental); a persistência da realização de operações subterrâneas e guerras; e a própria necessidade de responder a ameaças transfronteiriças (SARS, terrorismo, tráfico de drogas, armas e contrabando, etc.).

Diante desse contexto de reordenamento de poder no sistema internacional e de reafirmação da diplomacia brasileira no mundo, os mecanismos multilaterais no âmbito Sul-Sul configuram-se como uma opção exequível e conveniente para a atuação externa do Brasil e para o fortalecimento dos Estados da periferia. Deste modo, a Cúpula América do Sul-África é mais do que a expressão do fortalecimento das relações Sul-Sul, ao impulsionar a aproximação das duas margens do Atlântico e dissolver os obstáculos da falta de reconhecimento recíproco. O fundamental, entretanto, é elucidar os interesses implícitos à sua formulação em relação aos objetivos centrais da política externa brasileira.

Trata-se, em primeiro lugar, do objetivo do Brasil, prioritário na sua política externa, de ampliar e aprofundar a integração sul-americana, e, ao consolidá-la, ser a liderança regional e a interlocução com outros atores e/ou regiões. Em segundo lugar, a ASA representa a oportunidade de retomar e fortalecer a presença do país na África, tal qual outros países emergentes, especialmente China e Índia. Em terceiro, impulsiona a integração e a segurança do Atlântico Sul, região que concentra a quase totalidade do comércio brasileiro e do petróleo *off shore*. Em quarto, abrir e consolidar novos mercados, seja para explorar o potencial destas regiões em desenvolvimento e diversificar o comércio nacional, seja para enfrentar o protecionismo e/ou as crises dos mercados dos países centrais. Por fim, a Cúpula permite à diplomacia brasileira fortalecer a atuação no cenário internacional, na medida em que assume o protagonismo e a representatividade face estas regiões.

Por fim, mas não menos importante, é preciso compreender a importância das relações Sul-Sul, mesmo reconhecendo assimetrias, fruto da complexidade ou de trajetórias diferentes dos países periféricos, ou contradições, intrínsecas às relações interestatais. Nesse sentido, as teses que atribuem perfil 'neocolonial' à atuação da diplomacia brasileira na África ou desconhecem a história do imperialismo do século XIX ou são formuladas com finalidades políticas, servindo aos interesses das 'velhas potências' ocidentais – mesmo quando formuladas ou difundidas por grupos que se julgam de esquerda. Mesmo na atualidade, confundir a atuação brasileira, o que inclui os projetos via Agência Brasileira de Cooperação, divisão do Itamaraty, com práticas imperiais significa colocar no mesmo plano padrões de relacionamento bem distintos, que no último

caso incluem intervenções estrangeiras (Iraque, Líbia), operações subterrâneas (golpe na Venezuela e desestabilização boliviana via Meia Lua), imposição de agendas macroeconômicas e institucionais através de ajudas financeiras sujeitas a condicionalidades de diversos tipos. Enfim, a lógica Sul-Sul, que permeia a atuação brasileira e de outros países emergentes (e pode ser considerado como princípio fundamental da ASA), enfatiza ações políticas e comerciais horizontais, privilegiando projetos estruturantes de cooperação técnica capaz de reforçar a capacidade institucional do país recipiendário – embora isso não seja feito somente por solidariedade nacional, mas também como formato de inserção internacional do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUN, Elodie. Las relaciones entre América y África: ¿Potenciales o ilusórias? **Colección Documentos de Proyecto**, Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, p. 1-34. 2008

BRASILGLOBALNET. **Comércio exterior da África**. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComExtAfricaE.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2011

\_\_\_\_\_. **Intercâmbio comercial África x América do Sul**. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComExtAfricaAmericaSul.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2011

CAICEDO, Jerónimo Delgado; CASTRO, Alejandro Barrera. Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur. **Revista Humanía del Sur**, Venezuela, ano 5, nº8, p. 89-106. 2010.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, nº 53 (edição especial), p. 7-32. 2010.

\_\_\_\_\_. **Inserção internacional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

HOFFMANN, Jan; ISA, Patrícia; Pérez, Gabriel. Trade and maritime transport between Africa and South America. **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**, Chile: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, nº19, p. 1-39. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/default.php>. Acesso em: 16 mai. 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 48, nº1, p. 24-59. 2005.

\_\_\_\_\_. Aspiration internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, nº82, p. 4-19. 2005.

\_\_\_\_\_. Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities. **International Affairs**, nº 82, p. 21-40. 2006.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, **Balço de Política Externa 2003/2010**: Item 2.2.15 África – Cúpula América do Sul/África. Disponível

em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.15-africa-cupula-america-do-sul-africa/view>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Balança comercial brasileira**: Dados consolidados. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1298052907.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1298052907.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **International Trade Statistics 2009**. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2010\\_e/its10\\_world\\_trade\\_dev\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_world_trade_dev_e.pdf)> Acesso em: 24 mai. 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, nº51, p. 136-153. 2008.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África Subsaariana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol.43, nº1, p. 5-23. 2000.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do governo Lula: O desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, nº45, p. 5-25. 2002.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DE GOIÁS. **Produto Interno Bruto dos países da América do Sul**. Disponível em: [http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/pib/mundo\\_mercosul.htm](http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/pib/mundo_mercosul.htm). Acesso em: 23 mai. 2011.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS)**. Nigéria, 30 nov. 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/854058225105-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=discurso%20%C3%A1frica>. Acesso em: 8 mai. 2011.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, durante a reunião de instalação da Secretaria da Cúpula América do Sul-África**. Venezuela, 06 ago. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discorso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-instalacao-da-secretaria-da-cupula-america-do-sul-africa/?searchterm=discurso%20%C3%A1frica>. Acesso em: 8 mai. 2011.



SOUZA, Amaury. **Agenda Internacional do Brasil**. São Paulo: Campus, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia de autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, p. 273-335. 2007.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política africana do governo Lula**. Sem data. Sem local. Disponível em: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais UFRGS <<http://www6.ufrgs.br/nerint/php/artigos.php?idp=1&lang=br>>. Acesso em: 8 mai. 2011.

Recebido em Maio de 2012  
Aprovado em Junho de 2012