



COLEÇÃO
RELACIONAMENTOS
INTERNACIONAIS

SÉRIE Parcerias
Estratégicas
com o Brasil

Pio Penna Filho

A parceria africana: as relações Brasil - África do Sul



PETROBRAS



FINO TRAÇO



EDITORIA

Belo Horizonte
2013

**Todos os direitos reservados à
Fino Traço Editora Ltda.
© Pio Penna Filho**

**Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem a autorização da editora.**

**As ideias contidas neste livro são de responsabilidade de seu autor
e não expressam necessariamente a posição da editora.**

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE | SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVRO, RJ

P459p

Penna Filho, Pio.

A parceria africana: : as relações Brasil - África do Sul / Pio Penna Filho. - 1. ed. -
Belo Horizonte, MG : Fino Traço, 2013.

164 p. : il. (Relações Internacionais ; 13)

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-8054-158-8

1. Brasil - relações exteriores. 2. África do Sul - Relações exteriores. 3. Brasil -
Relações econômicas exteriores. 4. África do Sul - Relações econômicas exteriores. I.
Título. II. Série.

13-06996

CDD: 327.81068

CDU: 327(81):(680)

11/11/2013

11/11/2013

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Antônio Carlos Lessa | UNB

Henrique Altemani de Oliveira | PUC-SP

CONSELHO EDITORIAL

Tullo Vigevani | UNESP

Shiguenoli Miyamoto | UNICAMP

Carlos Moneta | Universidad Tres de Febrero, Argentina

Janina Onuki | USP

Francisco Monteoliva Doratioto | UNB

Fino Traço Editora Ltda.

**Av. do Contorno, 9317 A – Barro Preto
Belo Horizonte. MG. Brasil**

Telefax: (31) 3212 9444

www.finotracoeditora.com.br

A área de Relações Internacionais tem crescido substancialmente ao longo das últimas décadas no Brasil, traduzindo tanto a complexidade da inserção internacional do país, quanto a dinamização do debate social sobre os temas relativos à política externa e à política internacional contemporânea. A Coleção Relações Internacionais publica estudos científicos originais sobre os grandes temas da agenda internacional contemporânea, em suas múltiplas perspectivas. Os trabalhos versam sobre Política Internacional, Economia Política Internacional, Política Externa Brasileira, Direito das Relações Internacionais, Teoria das Relações Internacionais, Análise da Política Externa e História das Relações Internacionais.

Sumário

Introdução.....	9
-----------------	---

CAPÍTULO 1

<i>O Tempo de Começar: as Relações Consulares (1918-1947).....</i>	<i>15</i>
--	-----------

1.1 - O Início do Relacionamento	16
--	----

1.2 – As Atividades Consulares Brasileiras na União Sul-Africana: Um Balanço 27	
---	--

1.3 – Zoutendyk: o emissário sul-africano à América do Sul (1936).....	42
--	----

1.4 – A Caminho da relação diplomática	54
--	----

CAPÍTULO 2

<i>O Primeiro Tempo das Relações Diplomáticas (1947-1991).....</i>	<i>65</i>
--	-----------

2.1 – Muitas Divergências e Pouca Convergência: <i>Apartheid</i> , Sudoeste Africano e Aliança Ocidental (1947-1964).....	68
---	----

2.2 – Pragmatismo comercial x <i>Apartheid</i>	79
--	----

2.3 – Militares x Diplomatas (1964-1975).....	81
---	----

CAPÍTULO 3

<i>O Segundo Tempo das Relações Diplomáticas: o Tempo da Renovação, da Cooperação e da Parceria (1991...).....</i>	<i>123</i>
--	------------

3.1 – Entreato – congelamento e transição para a nova fase (1975-1991).....	126
---	-----

3.2 – O Fim do <i>Apartheid</i> , a nova África do Sul e a Parceria Estratégica.....	129
--	-----

3.3 – Construindo a parceria Brasil-África do Sul.....	133
--	-----

3.4 – O Fórum IBAS	141
--------------------------	-----

3.5 – BRICS: Ampliando a Parceria.....	144
--	-----

Conclusão.....	149
----------------	-----

Fontes e Referências Bibliográficas	155
---	-----

Introdução

A África é um continente em plena transformação. Desde o final da década de 1990, a taxa média de crescimento das economias africanas varia entre 5 e 6% ao ano, média superior ao crescimento de várias outras regiões do planeta, incluindo a América Latina. Trata-se de uma nova área econômica em franca expansão e repleta de oportunidades que podem e devem ser exploradas. Hoje, o cenário africano é muito diferente do imediato pós-Guerra Fria, quando o continente dividia a esperança da solução de alguns conflitos da era bipolar com o quadro desolador do surgimento de novos conflitos que levaram regiões inteiras à beira do caos, senão ao próprio caos.

Na década de 1990, justamente nesse contexto dividido entre a esperança e o pessimismo, nasceu a nova República da África do Sul, com a eleição do presidente Nelson Mandela em 1994. Contrariando a maior parte das expectativas, a África do Sul vivenciou uma renovação política com poucos precedentes históricos. Assim, houve a efetiva transferência do poder da minoria branca para a maioria negra, num processo de transição reconhecido por muitos como uma verdadeira obra de engenharia política.

Com esse novo país, agora plenamente reintegrado à comunidade internacional, livre do odioso regime segregacionista, o Brasil buscou encetar, desde logo, relações especiais, que logo iriam transformá-lo num parceiro estratégico brasileiro no continente africano. Assim, no âmbito das relações bilaterais, todo um contexto de distanciamento foi alterado, tendo o rebentar dos grilhões do *apartheid* o poder de romper também as amarras que travavam a aproximação do Brasil com a África do Sul, promovendo então o nascimento de um novo e virtuoso período para a vida dos dois países.

Essa parceria vem sendo construída aos poucos, passo a passo, mas de forma consistente e cada vez mais ampliada. Uma parceria iniciada a partir de negociações e entendimentos bilaterais, com trocas de visitas presidenciais e encontros ministeriais de alto nível e a formação de arranjos de cooperação e alinhamentos políticos multilaterais, como o fórum IBAS e o grupo BRICS.

O Brasil e a África

Foi somente a partir do início da década de 1970 que o Brasil passou a agir com mais desenvoltura no continente africano. De posições tímidas e ambíguas durante o período da descolonização, o Brasil demorou para traçar uma estratégia ampla para o lançamento de sua política africana. Uma vez removido o obstáculo do colonialismo português, um dos principais empecilhos para uma aproximação mais consistente com a África, faltava, ainda, fazer a opção clara entre a África negra e a manutenção do comércio com a África do Sul. O Brasil optou pela África negra.

A década seguinte, entretanto, foi de crise. O Brasil atravessou graves dificuldades econômicas e políticas durante os anos 1980, cujos reflexos fizeram-se sentir fortemente na política exterior do país. Assim, naquele contexto de crise, a política africana do Brasil foi severamente prejudicada pela incapacidade do país em manter os esquemas de crédito para o desenvolvimento do comércio e venda de serviços para os países do continente africano, eleito como uma das áreas prioritárias pela diplomacia brasileira em meados da década anterior.

Esse modelo foi se esgotando ao longo da década, de forma que no final dos anos 1980 a presença brasileira no continente estava em franco declínio, motivada inexoravelmente por um sentimento generalizado de pessimismo com o futuro dos países africanos. Além disso, a diplomacia brasileira atravessava uma fase de redefinição de suas prioridades, voltando os vizinhos da América do Sul a assumir lugar prioritário na agenda externa do Brasil.

O encontro com a África do Sul veio num momento em que a política africana brasileira estava em um processo de quase retração, num período dito de “seletividade” dos parceiros africanos do Brasil. Sem dúvida, a década de 1990 não foi uma das melhores para o relacionamento Brasil-África, no geral. A retração se deu por diversos motivos, dentre os quais podemos elencar a intensificação da crise econômica, política e social em muitos países e regiões africanas, a agenda internacional fortemente marcada pelo avanço da globalização e da regionalização, e pelas dificuldades do Brasil em conseguir manter as relações com a África no mesmo patamar das décadas de 1970 e 1980.

O governo Lula foi o responsável por uma retomada vigorosa da aproximação com a África. Retomada porque durante os dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve um certo

retraimento da presença brasileira no continente africano, motivado principalmente, como dito, pela profunda crise que atingiu boa parte dos países africanos e pelas prioridades dadas pela diplomacia de FHC a questões vinculadas aos processos de globalização (abertura comercial) e regionalização (ênfase no MERCOSUL).

De toda maneira, é incorreto dizer que o Brasil tenha abandonado a África nos anos 1990. África do Sul, Nigéria e Angola, ao lado dos demais membros africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), continuaram figurando como parceiros ativos no outro lado do Atlântico.

As mudanças operadas no sistema internacional no final da década de 1990 e alvorecer do século XXI e as transformações internas no continente africano (com a redução drástica das situações de conflito e um renovado interesse por parte das tradicionais potências), foram fatores que possibilitaram a conquista da estabilidade política e a retomada do crescimento econômico de vários países africanos, favorecendo a reaproximação brasileira com a África. Foi, portanto, num ambiente muito mais favorável do que aquele situado na década de 1990, que o Brasil reaproximou-se da África sob a presidência Lula.

É claro que é preciso levar em consideração que a perspectiva política do governo Lula era também distinta da do governo de FHC, ou seja, houve uma decisão política de se enfatizar as chamadas relações Sul-Sul na qual o continente africano estava igualmente contemplado como uma área estratégica no âmbito da política externa brasileira.

Mas isso só foi possível porque o continente africano estava mudando. A redução dos conflitos, as perspectivas de paz, os processos de democratização e reformulação das relações políticas internas, a “redescoberta” da África pela China, que lançou uma verdadeira ofensiva diplomática sobre o continente, tudo isso recolocou a África no mapa das relações internacionais despertando um renovado interesse mundial e brasileiro em direção à África.

No que diz respeito às relações do Brasil com a África, uma das novidades e que pode ser entendida como um reflexo das transformações ocorridas no continente africano, é que ocorreu um fenômeno novo, que foi o impressionante crescimento dos investimentos brasileiros no outro lado do Atlântico. Nessa nova fase, portanto, não se trata apenas do aumento das trocas comerciais, que também foi considerável, indo de mais ou menos 5 bilhões de dólares no início do governo Lula (2003) para aproximadamente 26 bilhões em 2008.

As relações com a África do Sul

A África do Sul ocupa um lugar especial no âmbito das relações entre o Brasil e o continente africano. Trata-se de um relacionamento que remonta ao início do século XX, quando o Brasil abriu um consulado na Cidade do Cabo e o fluxo comercial, mesmo que modestamente, prosperou. Daí em diante não houve rompimento no relacionamento bilateral, embora este tenha sido profundamente afetado pela implementação da política de segregação racial implementada na África do Sul.

Em 1947/48 as relações bilaterais progrediram do plano comercial para o político, com a abertura, respectivamente, de uma representação diplomática sul-africana no Rio de Janeiro e da Legação brasileira em Pretória. Todavia, em poucos assuntos houve convergência política, sendo que a característica principal das primeiras décadas continuou sendo o incremento comercial. No plano político, as relações foram marcadas pela existência de um projeto social que definitivamente excluía as possibilidades de maior aproximação entre os dois povos.

O *apartheid*, política oficial de segregação racial, ou de “desenvolvimento em separado”, conforme pregavam seus formuladores, era exatamente o contraponto à idealização da sociedade brasileira, que pelo menos no plano das suas elites sustentava discurso oficial de democracia racial, convívio harmônico entre as raças e que considerava o fato do país ser uma nação de mestiços. Desta forma, seria realmente um paradoxo se as relações entre dois países tão diferentes, sem vínculos históricos e culturais e com um intercâmbio comercial relativamente reduzido, prosperasse com vigor.

O agravamento do quadro social sul-africano, com a tensão permanente e crescente oriunda da política de discriminação racial que marginalizava de maneira cruel e anacrônica a maioria de sua população, seguindo critérios estritamente raciais, foi certamente o elemento mais perturbador e constrangedor das relações entre Brasil e África do Sul.

Associado ao fenômeno do *apartheid*, a questão da ocupação ilegal do Sudoeste Africano (atual Namíbia), por parte da África do Sul, foi outro elemento que provocou atrito nas relações entre os dois países. O Brasil não aceitou a simples anexação do território pretendida pelo governo de Pretória, batendo-se nas Nações Unidas em posição contrária na tentativa de forçar aquele governo a abandonar o território,

restaurando o mandato da antiga Liga das Nações sob os domínios da Organização das Nações Unidas.

Uma característica importante da relação entre Brasil e África do Sul é que, pelo menos durante as suas primeiras décadas, esse relacionamento não esteve desvinculado da relação mais geral entre o Brasil e o continente africano. Assim, à medida que a Brasil se aproximava mais da África, a conexão com a África do Sul foi se tornando mais e mais parte da política africana que estava sendo gestada no Brasil desde pelo menos o início da década de 1960.

Dessa forma, houve uma opção brasileira pela África em detrimento das relações com a África do Sul, que tenderam a entrar em declínio. Essa decisão de se afastar de Pretória, tomada em meados da década de 1970 e aprofundada com a redemocratização do Brasil, orientou a política externa brasileira frente àquele país sem substanciais alterações até o final da era africânder. Portanto, após 1985, as relações entre Brasil e África do Sul só serão retomadas num patamar político de mais alto nível com o fim do regime do *apartheid*.

Ao ser eliminado o regime segregacionista, principal empecilho para a concretização de relações diplomáticas, econômicas e culturais “normais” entre os dois países, estarão dadas as condições minimamente necessárias para o entendimento e as possibilidades de relacionamento entre Brasil e África do Sul.

No início dos anos 1990, o Brasil, finalmente, designou um embaixador para ocupar a chefia na representação brasileira em Pretória além de, ainda no campo diplomático, ter reaberto o consulado brasileiro na Cidade do Cabo, gestos que simbolicamente representaram o reconhecimento por parte do Brasil da nova realidade sul-africana. Da mesma forma, na mesma década, foi realizada a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à África do Sul (1996), bem como o Brasil recebeu a visita de Nelson Mandela (1991 e 1998) e Thabo Mbeki (1997 e 2000), os dois primeiros presidentes negros na história da África do Sul. Essas visitas foram fortes indicativos que uma nova era estava se iniciando no plano bilateral.

O interesse na aproximação entre as duas regiões foi reafirmado em fevereiro de 2000, com a visita do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, à Cidade do Cabo, onde as conversações acerca da integração econômica, envolvendo o MERCOSUL e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), foram retomadas. Assim, observa-se que o interesse na aproximação com a África do Sul se ampliou para além das relações estritamente

bilaterais. Mas independente disso, o país passou a ser considerado uma das prioridades para a política externa brasileira no continente africano da segunda metade da década de 1990 em diante.

Com o revigoramento da política africana do Brasil a partir do governo Lula, a África do Sul manteve-se num patamar de destaque. O estágio atual das relações entre Brasil e África do Sul apresenta um quadro de convergência jamais visto em outro momento da história das relações bilaterais. Vivemos um momento promissor, que pode ajudar a consolidar uma parceria já em pleno desenvolvimento e que tem tudo para trazer benefícios mútuos em vários campos e de longo prazo.

Em 2003, por exemplo, Brasil, Índia e África do Sul criaram o fórum IBAS para promover a cooperação técnica e o diálogo entre esses três proeminentes atores internacionais. Cada um dispõe de uma influência considerável no seu espaço regional e a sua expressão no contexto internacional vem ganhando força, o que já justificaria a criação de um esquema de concertação política. Ou seja, a associação entre os três, realizada de forma cooperativa, sem as amarras de um esquema de integração forjado nos moldes tradicionais, permite muito mais flexibilidade e ação conjunta em vários assuntos convergentes em suas respectivas agendas políticas.

Mas esse é apenas um dos aspectos do dinamismo das relações entre os dois países. Os interesses brasileiros na África do Sul, bem como os interesses sul-africanos no Brasil, aumentaram consideravelmente nos últimos anos. Os fluxos comerciais cresceram, a agenda política se intensificou, sobretudo no plano multilateral, programas de cooperação foram deslanchados e, de Fernando Henrique Cardoso em diante, todos os presidentes brasileiros visitaram a África do Sul, uma ou mais de uma vez.

Se há um país em todo o continente africano que podemos considerar como um parceiro estratégico do Brasil, esse país se chama África do Sul. Trata-se de uma parceria ampla e multidimensional, que seguramente vai além das relações com qualquer outro Estado do continente e é baseada não apenas na vontade dos seus dirigentes, uma vez que está assentada em agendas políticas convergentes lastreadas por interesses materiais concretos e, em muitos casos, complementares. É isso, em última instância, o que se busca demonstrar com esse livro.