

A África para o Brasil: interesses inconstantes de uma relação inescapável

Alencastro, Mathias & Pedro Seabra (orgs.). 2021. *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. New York: Springer Cham.

Pablo de Rezende Saturnino Braga

A obra *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*, organizada por Mathias Alencastro e Pedro Seabra (2021), preenche importante lacuna de estudos e pesquisas sobre a relação entre o Brasil e a África em língua inglesa. O livro, em 10 capítulos, apresenta uma rica diversidade de olhares para essa relação em múltiplas

agendas, desde comércio internacional, defesa, até temas da cooperação Sul-Sul em setores como produção agrícola e saúde. Apesar da variação, o fio condutor das pesquisas perfila claramente os capítulos e é destacado pelos organizadores na introdução: as potencialidades de uma relação que é imprescindível para o protagonismo internacional do Brasil.

Pablo de Rezende Saturnino Braga  é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Professor do Ibmec, da UERJ e pesquisador da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG). Autor de *Democracia, Política Externa e Direitos Humanos: um estudo comparativo de Brasil e África do Sul* (EdUERJ 2022) e *A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul* (FUNAG 2011).

O lugar da África para a política externa brasileira (PEB) sempre foi sujeito a oscilações, hiatos e grandes silêncios históricos. As intempéries políticas e institucionais contribuíram para a projeção de uma diplomacia fenícia, como sublinhou Alberto da Costa e Silva (2003) em seu clássico *Um rio chamado Atlântico: A África no Brasil e o Brasil na África*. A expressão denota o predomínio de uma estratégia de política externa suscetível às sazonalidades das oportunidades comerciais.

*Querendo se embranquecer,
o Brasil optou por esquecer
o seu passado e ignorar
as relações que poderia
construir com os africanos.*

O insumo intelectual que resultou no livro aqui resenhado tem sua origem em um evento que indagava *What happened to Brazil's African strategy?* ocorrido em abril de 2019 no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), onde todos os autores apresentaram os primeiros rascunhos de seus capítulos e, durante dois dias, debateram entre si e com o público os resultados preliminares de suas pesquisas.

O exemplo mais emblemático da diplomacia fenícia foi a interrupção

do principal mercado que interligava o Brasil aos países africanos do Atlântico Sul, o tráfico de escravizados, proibido em 1850, como pontuam Thiago Krause e Leonardo Marques em *The Longue Durée of Brazil-Africa Relations* (1450–1960), que abre os capítulos sobre os estudos de caso.

Iniciou-se, então, um afastamento brasileiro, o qual foi mais acentuado com o fim da escravidão e o temor da revolução popular dos negros, que permeava o imaginário das elites brasileiras – patologia psicossocial categorizada como “haitianismo”. Após o fim da escravidão, no ocaso do Império, a política de embranquecimento patrocinada pelo Estado brasileiro no alvorecer da República assumiu feições aparteístas: debates sobre a indenização dos senhores de escravizados – o que não ocorreu, talvez até pela queima dos arquivos com registros de posses de escravizados a mando do então ministro da Fazenda, Ruy Barbosa (Schwarcz 2010); proibição da vinda de imigrantes africanos por decreto¹ de Deodoro da Fonseca; e incentivo à naturalização² e imigração de europeus.

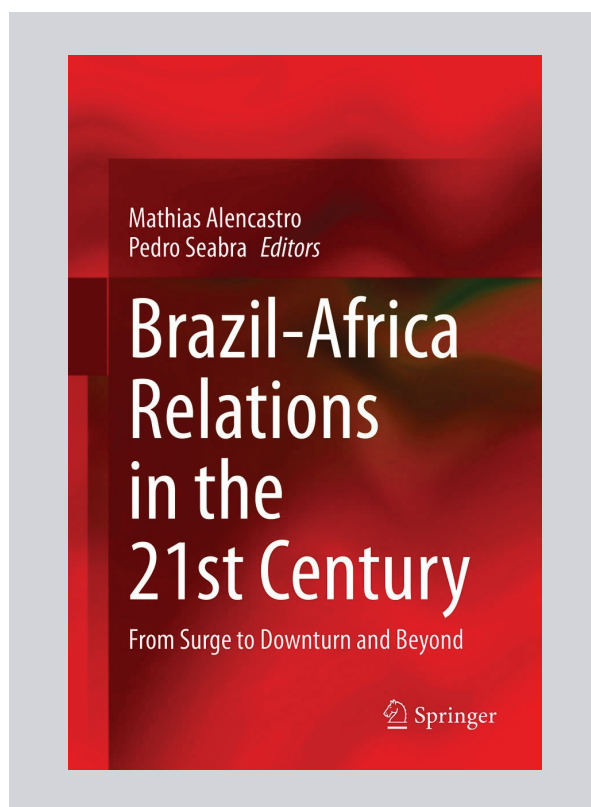
Querendo se embranquecer, o Brasil optou por esquecer o seu passado e ignorar as relações que poderia construir com os africanos. O retorno de uma política africana pelo Brasil ocorre décadas depois, em uma conjuntura

1. Decreto 528 de 28 de junho de 1890 (Brasil/Imprensa Nacional): <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>.

2. O decreto conhecido com a “Grande Naturalização” foi publicado em 14 de dezembro de 1889: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//decreto/1851-1899/D0058A.htm.

de descolonização já na Guerra Fria, com a construção da Política Externa Independente (PEI), nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964). O golpe militar mais uma vez resultou em um distanciamento para com o continente africano, e a política africana foi apenas retomada no escopo do Pragmatismo Ecumênico e Responsável no governo militar do General Geisel, sob a chancelaria de Azeredo da Silveira (1974-1979). Em especial, com o reconhecimento da independência de Angola e a aproximação com a Nigéria, cultivando a cooperação energética com países petrolíferos do Atlântico africano, em um contexto de vulnerabilidade brasileira durante a crise do petróleo. Mas as relações esfriaram, mais uma vez, no ocaso da Guerra Fria e na nova ordem mundial que emergiu nos anos 1990.

No século XXI, a reinserção da África na agenda estratégia da PEB durante os governos de Lula da Silva (2003-2010), a abertura de inúmeras embaixadas e os múltiplos projetos de cooperação Sul-Sul liderados pelo governo brasileiro, dentre outras articulações diplomáticas, produziram a ilusão de uma permanência da política africana, a qual teria se transformado em política de Estado. O “atlantismo brasileiro”, conceito intrigante cunhado por Saraiva (2012), demonstrou-se apenas um vento passageiro que desanuviou brevemente o Atlântico Sul. Os tempos fechados dos últimos anos reafirmaram



a lógica fenícia, que suplantou as expectativas criadas no início do século XXI.

A introdução desta obra – *Introduction: Turnaround and Let-Down - Making Sense of Brazil and Africa after the Surge* –, de autoria dos professores Mathias Alencastro e Pedro Seabra, ressalta episódios simbólicos sobre a pouca relevância que os presidentes da República depois de Lula da Silva deram ao continente africano. O cancelamento da participação de Dilma Rousseff na cúpula da União Africana na Etiópia em 2013 e o abandono da cúpula dos BRICS em 2018 por Michel Temer antes da fala do presidente sul-africano ilustram a indiferença para com a África. Claro que tais símbolos são corroborados pelos números do esvaziamento da Coope-

ração Sul-Sul e mais um recuo da relação Brasil-África. O ponto mais baixo do recente distanciamento brasileiro foi, indubitavelmente, a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022), que conduziu uma política externa indifferente ao continente africano. Pela primeira vez, desde a redemocratização, um mandatário brasileiro não visitou oficialmente nenhum país africano durante o seu mandato.

O livro reúne artigos de notáveis especialistas para apresentar as nuances dessa trôpega relação. A proposta é o foco na relação Brasil-África construída no século XXI a partir de três importantes variáveis: os interesses materiais; a diplomacia presidencial; e a influência da tradição diplomática brasileira. A partir dessa arquitetura, apresenta uma variedade importante de análises de casos em agendas múltiplas, com destaque para as de comércio exterior, construção civil, saúde, agricultura, defesa e participação da sociedade civil. As relações do Brasil com os países da África lusófona são prioritárias, principalmente quando as três variáveis delineadas têm forte impacto. Este é o caso de Angola, fundamental na inter-relação entre diplomacia econômica dos governos Lula da Silva e interesses do setor privado, mais especificamente o papel da construtora Odebrecht no país, como discutido no capítulo *Economic Diplomacy, Lula Style: The Case of Odebrecht in Angola*, de autoria de Mathias Alencastro.

A relação estratégica e prioritária com os países lusófonos tem grande destaque no livro. É o que verificamos no capítulo *From Opportunity Seeking to Gap Filling: Reframing Brazil in Lusophone Africa*, escrito por Pedro Seabra, que realiza consistente pesquisa de campo, apresentando entrevistas com operadores das políticas externas de países lusófonos em África e Brasil. Ainda assim, as análises não se restringem a esse perfil cultural ou geopolítico e demonstram o amplo alcance possível da relação do Brasil com países africanos, especialmente com a análise do caso pouco explorado da relação do Brasil com a Tanzânia, no capítulo *Brazil's Boom and Bust in Tanzania: A Case Study of Naivety?* de Barnaby Joseph Dye. O estudo, importante ressaltar, consegue desenhar com muita qualidade o pano de fundo das relações do Brasil com o continente em geral e exemplifica o colapso da presença brasileira em países africanos não lusófonos após a ascensão da política africana nos anos 2000.

O argumento supracitado de uma diplomacia fenícia é corroborado pela rica análise de Adriana Schor no capítulo *Brazilian Trade with Sub-Saharan Africa (2000–2018)*, em que a autora esmiúça os fatores que levaram ao *boom* das relações comerciais do Brasil com a África Subsaariana na primeira década no século XXI e o declínio de exportações e importações nos anos 2010. A mesma tendência de crescimento, de 2003 a 2016, e declínio posterior

foram observados no campo da defesa, como dissecar a análise de Pedro Seabra e Danilo Marcondes no capítulo *In and Out and Out Again: The Travails of Brazil as a Security Provider in Africa*, que explora, além da literatura especializada, a documentação diplomática oficial recentemente tornada pública pela lei de acesso à informação do Brasil.

As reflexões finais do livro (...) servem como farol das possibilidades de um novo momento mais auspicioso da relação Brasil-África. (...) A inconstância do lugar da África na bússola estratégica da diplomacia brasileira revela, no fim das contas, a ausência de uma política de Estado que priorize o continente.

A Cooperação Sul-Sul, que cresceu exponencialmente também na primeira década do século XXI, certamente ganha maior expressão em áreas em que o Brasil conseguiu avanços importantes em políticas públicas. No campo da saúde, o capítulo *Brazilian Health Cooperation in Africa: A Case Study of Promoting Pharmaceutical Production in*

Mozambique, de autoria de Danilo Marcondes, apresenta a importante cooperação do Brasil com Moçambique e a transferência de tecnologia brasileira para a produção de antirretrovirais (ARV), fundamentais para o tratamento do HIV/AIDS. O capítulo se sustenta em extensa pesquisa de campo do autor em Luanda, Rio de Janeiro, Brasília e Genebra, com a realização de entrevistas e uso de fontes primárias das correspondências diplomáticas oficiais. A cooperação na agenda da saúde, como revela o autor, tem uma interface importante da atuação da sociedade civil, tema que é mais aprofundado no capítulo *Participation, Critical Support and Disagreement: Brazil-Africa Relations from the Prism of Civil Society*, de autoria de Laura Trajber Waisbich. Esse estudo revela os tensionamentos de projetos de cooperação que produziram impactos importantes para as populações locais e provocaram resistências. O destaque fica para as mobilizações em uma rede transnacional que articulou as sociedades civis moçambicana e brasileira no questionamento sobre os impactos sociais e ambientais de projetos de investimentos agrícolas financiados pelo BNDES e BRICS/NBD, principalmente o ProSavana. Revela, portanto, os dilemas da cooperação e a “exportação dos problemas” que podem resultar desses projetos.

As reflexões finais do livro, no capítulo *Conclusion: Bursting the Bubble – Brazil’s Failure in Africa*, escrito por

Robert Rotberg, servem como farol das possibilidades de um novo momento mais auspicioso da relação Brasil-África. O livro já vale pelas análises empíricas e críticas que expressam uma radiografia bem completa da relação Brasil-África nas duas primeiras décadas do século XXI. E, pelas circunstâncias da história, ganha ainda mais luz com uma nova gestão de Lula da Silva a partir de 2023, a qual promete a

retomada da relação estratégica com o continente africano. A inconstância do lugar da África na bússola estratégica da diplomacia brasileira revela, no fim das contas, a ausência de uma política de Estado que priorize o continente. Sejam quais forem as ações concretas tomadas por Lula 3, a profecia permanece, como destacam Alencastro e Seabra: “*It is in Africa where Brazil sees itself best in the role of a global middle power*”. ▀

Referências Bibliográficas

Alencastro, Mathias & Pedro Seabra (orgs.). 2021. *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond*. New York: Springer Cham <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55720-1>.

Brasil/Imprensa Nacional. Coleção de Leis do Brasil - 1890, p. 1424 Vol. 1 fasc.VI (Publicação Original).

Silva, Alberto da Costa. 2003. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova fronteira Ed. UFRJ.

Schwarcz, Lilia. 2010. “O som do silêncio: sobre interditos e não ditos nos arquivos quando o tema é escravidão ou escorre para o racismo”. *Cadernos AEL* 17 (29): 71-96. <https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/ael/article/view/2597>.

Saraiva, José Flávio Sombra. 2012. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço.

Como citar: Saturnino Braga, Pablo de Rezende. 2023. “A África para o Brasil: interesses inconstantes de uma relação inescapável”. *CEBRI-Revista* Ano 2, Número 6: 215-237.

To cite this work: Saturnino Braga, Pablo de Rezende. 2023. “Africa for Brazil: Inconstant Interests of an Inescapable Relationship.” *CEBRI-Journal* Year 2, No. 6: 215-237.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2023.06.05.01.215-237.pt>

Recebido: 5 de junho de 2023

Aceito para publicação: 20 de junho de 2023

Copyright © 2023 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.