

# **Economía e política das trocas comerciais Mercosul-África Austral**

***Jonuel Gonçalves***



*Documentos de trabajo n° 56, Buenos Aires,  
mayo de 2011*



**www.ceid.edu.ar**  
**admin@ceid.edu.ar**  
**Buenos Aires**  
**Argentina**

**ceid**

Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

# **Economia e política das trocas comerciais**

## **Mercosul-África Austral**

***Jonuel Gonçalves\****

1

Em 16 de dezembro de 2004 na cidade de Belo Horizonte, Brasil, foi assinado o Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e a União Aduaneira de África Austral (SACU), após cerca de quatro anos de negociações, processo iniciado após a reunião dos países membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) ou associados (Bolívia e Chile) do Mercosul, em 2000, na cidade de Florianópolis, também no Brasil, à qual assistiu como convidado o então Presidente Thabo Mbeki da África do Sul.

O Acordo totaliza 1.907 linhas tarifárias, tendo sido 950 oferecidas pela SACU e 957 pelo Mercosul, com forte incidência no agro-alimentar, máquinas, aparelhos e material elétrico, pesca e químicos, conforme anexos I e II do Acordo, seguindo um leque de preferências que anula barreiras alfandegárias em 10, 25, 50 e 100%.

Como todos os acordos do gênero, as Regras de Origem (R.O.) e as Medidas de Salvaguarda (M.S.) foram as mais laboriosas a negociar e um apêndice às R.O. ainda se manteve em debate após o 16 de Dezembro de 2004.

Em vários momentos, antes e depois da assinatura, responsáveis políticos e económicos dos dois blocos expressaram desejos de ver este acordo de comércio preferencial abrir caminho a uma zona de livre comércio no Atlântico Sul, o qual se define cada vez mais como região económica propriamente dita -uma região oceânica.

A escolha do Brasil, África do Sul e Argentina como casos de estudo neste texto, decorre das suas importâncias respectivas nos dois blocos.

Mesmo fora do acordo, por não serem membros da SACU, dois outros países africanos estão muito ativos no comércio com a América do Sul - Nigéria e Angola. Esta é a segunda economia afro-austral, suas trocas com o Brasil têm um forte background histórico e

---

*\* Economista. Professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), em Salvador, e pesquisador do Centro de Estudos da Educação e Desenvolvimento em Ondjiva, Angola..*

a percentagem de mercadorias do Atlântico Sul nas suas importações é muito elevada. Por essas razões a incluímos neste trabalho, enquanto recorreremos a exemplos da Nigéria para demonstrar o potencial comercial de toda a bacia sul-atlântica.

Essas inserções obrigam a duas precisões de ordem geo-económica.

Por África Austral, alguns geógrafos e economistas consideram os países situados mais ou menos abaixo do trópico de Capricórnio. O quadro político que se estabeleceu a partir das descolonizações dos anos sessenta do século passado, suscitou interligações que ampliaram o conceito, elemento acentuado pela criação da SADC no começo da década de oitenta do século passado, ao puxar a definição espacial mais para norte, por forma a incluir Angola e Tanzânia. Derrubado o apartheid, os interesses e projetos sul-africanos na área da energia acrescentaram até a RD Congo, medida muito contestada nos meios académicos.

Para efeitos deste trabalho consideramos a fachada atlântica da África Austral entre o Cabo Agulhas a sul e a foz do rio Congo a norte.

O espaço Atlântico Sul também varia consoante os autores. Há acordo sobre os limites a sul, sudeste e sudoeste, mas não a norte. A Zona de Paz e Cooperação desta área oceânica, estabelece esse norte numa linha que vai do sul de Gibraltar ao extremo norte do Brasil, havendo definições que a colocam a sul do Equador. Marcelo de los Reyes (in Gonçalves: 2009) opta por fixar uma linha ligando Natal a Dakar, opção que aqui seguiremos.

# 1.

Inicialmente as negociações do Acordo assinado em 2004 decorreram entre África do Sul e os sul-americanos, mas rapidamente a própria África do Sul propôs alargamento a toda a SACU, em virtude dos laços de comércio externo, gestão de reservas e zona monetária comum, entre a Namíbia, Botswana, Lesoto, Suazilândia e África do Sul.

Resumindo: as quatro pequenas economias afro-austrais estão estreitamente ligadas à sul-africana e suas moedas são, de facto, o rand com outra apresentação, exceto o Pula do Botswana, mais autónomo e também convertível, ainda que baseado materialmente no contexto de influência direta da África do Sul.

A hipótese inicial de trabalho, em 1994, na sequência das primeiras eleições democráticas sul-africanas consistia, pelo menos para a diplomacia brasileira, na busca de acordo do MERCOSUL com a

Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), até porque as trocas comerciais entre a África do Sul e Brasil assinalaram imediatamente crescimento percentual importante e mantinha-se a perspectiva de retomada das trocas com Angola, no caso de resolução do conflito angolano, então em andamento.

Essa hipótese foi abandonada dados os grandes desequilíbrios entre o MERCOSUL e a maioria dos membros da SADC e a falta de garantias estruturais, inclusive sobre modalidades de pagamento, decorrentes do estado das economias na maior parte de África Austral.

Philip Clayton, economista do Standard Bank de Joanesburgo mencionou, a propósito da entrada da RD Congo e Seicheles na SADC, que esta entidade compreende 14 membros, não vendo com clareza que razões históricas, geográficas ou económicas determinaram essas admissões, concluindo que mesmo a presença da Tanzânia é questionável do ponto de vista da economia. (in Mills e Mutschler: 1999).

O académico moçambicano Agostinho Zacarias vai no mesmo sentido, dizendo não haver clareza nos critérios de admissão daqueles dois países "Talvez o principio tenha sido a idéia de que expandindo a organização expande-se o mercado. No entanto, o numero de problemas também se expande."

Para Zakarias, uma diferença considerável entre MERCOSUL e SADC reside na existência de bens permutáveis desde a assinatura do Tratado de Assunção, fundador do Mercosul em 1991, ao contrário do que ocorre entre a maioria dos membros da SADC. (ibidem)

Timothy Thahane e Ernie van der Merwe, altos funcionários do Banco de Reserva da África do Sul, apontavam em 1999 como grandes diferenças entre os dois blocos: "enquanto o objetivo do MERCOSUL é o estabelecimento de relações de troca integradas, a SADC está mais diretamente preocupada com desenvolvimento económico, cooperação e harmonização das políticas dos estados-membros" embora o objetivo ultimo de ambos seja alcançar mais altos níveis de crescimento e de padrões de vida ( ibidem).

Na verdade, as grandes diferenças residiam (e assim permanecem) nos níveis de produção e meios de pagamento convertíveis. A SADC constitui uma ampla assembléia de discussão sobre a economia e a política afro-austrais, capaz de implementar alguns projetos de interesse regional, mas sem os desempenhos nem os instrumentos necessários à assinatura de acordos preferenciais de comércio, dos quais se esperam fluxos nos dois sentidos, tanto de mercadorias como do seu equivalente monetário.

Nos dois níveis apontados no parágrafo anterior, MERCOSUL e África do Sul correspondiam muito mais a essas exigências e o fim do apartheid abriu caminho a formulas exploratórias entre Brasília e

Pretoria sobre uma eventual admissão da África do Sul no Mercosul. Finalmente optou-se pela fórmula de trocas sob regime preferencial, tendo a fracassada reunião da OMC em Seattle (1999) dado oportunidade para acordos, que conduziram à presença da delegação sul-africana na reunião de Florianópolis, onde foi feito o anúncio oficial de abertura de negociações.

Este anúncio, aliás, teve algo como efeitos compensatórios, na medida em que surgiu na ocasião do anúncio pelo Chile de abertura das negociações bilaterais com os Estados Unidos, contrariando a orientação do MERCOSUL e enfraquecendo a posição deste nos debates e exigências sobre o projetado Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Na verdade, o Mercosul atravessava sua primeira grande crise desde a fundação em 1991. Passado o período inicial de forte subida nas trocas comerciais entre seus membros, reforçado pelos esquemas de controle da inflação e normalização institucional, os modelos internos do Brasil e Argentina exigiam adequações, com forte incidência nas taxas de câmbio.

O sucesso inicial do Mercosul teve relação direta com as políticas anti-inflacionistas no Brasil e Argentina, mas outros requisitos da sustentabilidade econômica não foram alcançados ou sê-lo-iam de forma mais lenta.

No caso brasileiro, a entrada em vigor do Real em julho de 1994 constituiu a terceira etapa do plano com o mesmo nome, pondo termo a duas décadas de inflação e hiperinflação, dando lugar a medidas de abertura comercial, movimentação de capitais e privatizações. Modelo iniciado durante a administração Fernando Henrique Cardoso, não teve alterações significativas sob Luís Inácio Lula da Silva.

“Embora não se possa deixar de reconhecer os méritos do Plano Real como estratégia macroeconômica para eliminar o fantasma da inflação crônica que assolou nossa economia por duas décadas, é também indubitável que ele não conseguiu fazer com que se alcançassem taxas de crescimento que viabilizassem uma melhora permanente na distribuição da renda” (Michel e Silva in Gonçalves: 2009)

A dimensão do país e seu enorme potencial num quadro mais estável, no entanto, produziram resultados de natureza a mudar bastante o perfil do Brasil. Mesmo mantendo-se as velhas desigualdades, assistiu-se à diversificação do aparelho produtivo, mais oportunidades de trabalho e, portanto, subida nos rendimentos com efeito no alargamento do poder de compra interno e presença cada vez mais forte no mercado mundial.

A partir de 1998, as exigências de competitividade conduziram ao abandono da paridade “um por um” entre o real e dólar, tendo

como efeito a modificação dos termos de acesso recíproco dentro do MERCOSUL e suscitando fortes críticas da Argentina, apegada àquela paridade estabelecida pelo Plano Cavallo, um pouco anterior ao Plano Real, com princípios e metodologia, à partida semelhantes.

Na África do Sul, o período de Mandela tinha cumprido a função económica de dar confiança aos investidores nacionais e internacionais, não agravando a situação sócio-económica nem provocando retrocesso tecnológico. Mas tal como no Brasil, o modelo não conseguiu edificar um novo quadro de distribuição do rendimento e de redução das desigualdades. Quando participou na Cúpula de Florianópolis, Thabo Mbeki tinha entrado no segundo ano de seu primeiro mandato, num quadro inalterado de desemprego e diferenças de oportunidades com traços raciais, apesar do Black Economic Empowerment (BEE) que, de facto funcionava como criador de nova elite negra sem redução da pobreza.

Tal como para os dirigentes sul-americanos, a diversificação de parceiros e aumento da competitividade externa, era um dos elementos suscetíveis de criar novas oportunidades internas, através de aceleração do crescimento.

Dois outros aspectos devem aqui ser acrescentados. O primeiro é a existência nos três países, de multinacionais com estratégias que passavam por articulações entre suas unidades nos três. O segundo é consequência de níveis de desenvolvimento bastante semelhantes há mais de um século, entre África do Sul, Argentina e Brasil, como produtores de bens primários em larga escala e constituição desde começo dos anos 1930, quase em simultâneo, de estruturas industriais orientadas no sentido da substituição de importações.

Os quatro anos das negociações condutoras ao acordo de Belo Horizonte, revelaram para todos os países participantes o desequilíbrio entre as novas condições políticas e económico-financeiras, de um lado, e as persistentes blocagens à fixação de novos equilíbrios nos rendimentos, do outro.

Nesse quadro geral dois fatores de sentidos diferentes vieram somar-se: no final de 2001, a crise argentina com derrubada do governo por tumultos de grande dimensão; no começo de 2002, a paz em toda África Austral com o fim da guerra de Angola.

Estes aspectos são importantes porque:

- a Argentina solicitou aplicação das cláusulas de exceção no Mercosul para proteger sua produção interna e suas finanças, seriamente atingidas pela crise, levando-a também a mais lentidão na negociação de vários itens - sobretudo agrícolas - do acordo que da África do Sul passou para a SACU;

- o fim das hostilidades em Angola, quase coincidente com a subida dos preços do petróleo, foi de grande interesse para

operadores brasileiros e sul-africanos, na medida em que se previam maiores volumes no comércio externo angolano e em programas de reconstrução de infraestruturas;

- antes mesmo das propostas de acordos económicos, todo o Atlântico Sul era palco de movimentações políticas e militares, podendo mesmo dizer-se que tais movimentações trabalharam implicitamente a ideia de um mercado transoceânico na área.

A guerra das Malvinas foi um momento de repercussão nesse sentido. Durante as hostilidades, o regime sul-africano de então apoiou a Argentina e, logo em seguida, o Brasil propôs a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) como entidade das Nações Unidas, composta pelo Brasil, Argentina, Uruguai e todos os países africanos da fachada atlântica de Marrocos a Angola, juntando-se a Namíbia e África do Sul após a queda do apartheid.

No seguimento das duas reuniões iniciais no Rio de Janeiro (1988) e Abuja (1990), a Zopacas na reunião de 1994 em Brasília adotou, entre outras, a Declaração de Cooperação Comercial do Atlântico Sul. Em 1996, na Cidade do Cabo, os princípios desta Declaração inspiraram “ênfase no papel dos organismos de integração regional e sub-regional (SADC, CEDEAO e MERCOSUL) a fim de incrementar a competitividade internacional das economias nacionais como contribuição para o processo de desenvolvimento” (Penha:2011).

Em 2007, na reunião de Luanda, o então ministro angolano das Relações Exteriores João Miranda, disse abertamente: “para que a cooperação seja efetiva impõe-se a necessidade de conciliar o conceito biológico-geográfico de Atlântico Sul com o geoestratégico, numa perspectiva mais abrangente no quadro das relações Sul-Sul”

Esta perspectiva mais abrangente tinha cinco eixos de atuação relevantes para a área:

- a realização regular, desde fim do apartheid de encontros e manobras navais compreendendo África do Sul, Uruguai, Argentina e Brasil, desenvolvendo este um programa de formação da marinha namibiana;

- projetos de alto valor económico e tecnológico entre empresas de armamento do Brasil e África do Sul ;

- contactos voltados para negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), de que é exemplo certo nível de concertação dos produtores de algodão, com apresentação de queixa pelo Brasil contra os Estados Unidos em virtude dos subsídios a produtores norte-americanos do produto, contencioso brasileiro com a União Europeia sobre o açúcar e ação conjunta de Brasil e África do Sul em sintonia com a Índia, sobre a produção de genéricos farmacêuticos;

- localização no Atlântico Sul da maior parte dos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) incluindo os dois maiores, Brasil e Angola e localização também de dois BRICS, África do Sul e, de novo, o Brasil.

Na realidade, o peso e os projetos do Brasil são decisivos no Atlântico Sul, inserindo-se na estratégia diplomática de Brasília. Desde sempre a diplomacia brasileira atuou em função de benefícios de prestígio nacional e vantagens para o desenvolvimento. Esses dois objetivos permanecem válidos mas acrescenta-se agora uma clara vontade de poder à escala mundial, vontade tornada viável graças ao crescimento económico e estabilização institucional. Bom relacionamento com os países do Sul e demonstração da utilidade brasileira em relação a eles, é condição essencial.

Após a busca de redefinição de funções internacionais via diligências junto ao G7, que marcou algumas iniciativas brasileiras nos primeiros anos do Plano Real, o Brasil passou a outra postura: “ os novos constrangimentos sistêmicos gerados, principalmente pela administração Bush demandaram sua reformulação. Nessa direção, já quase no fim do seu mandato, a diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso intensificou relações e estabeleceu coalizões na lógica da geometria variável de poder com países em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC), tais como Índia e África do Sul, durante o contencioso das patentes farmacêuticas com os Estados Unidos (...) A diplomacia brasileira sob o governo Lula deu continuidade e aprofundou essa correção de rota (...) Nessa perspectiva, a diplomacia do governo Lula tratou de reinterpretar a premissa clássica do multilateralismo na política externa brasileira, dando-lhe um novo sentido: de movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações de poder no sistema internacional que fossem mais favoráveis aos países em desenvolvimento” (Oliveira in Villares:2006).

O interesse do Brasil por África tem assim motivações múltiplas. Económicas, com busca de novos parceiros, no caso da África Atlântica a curta distância marítima; políticas, a ponto de Lula ter visitado quase todos os países africanos, alguns deles mais que uma vez e recebido chefes de estado africanos, alguns também varias vezes; culturais, onde pesa a realidade demográfica de um país com mais de 50 % de seus cidadãos possuírem algum ascendente africano, quer dizer, uma soma de afro-descendentes suplantada à escala mundial apenas pela Nigéria.

Brasil e África do Sul são candidatos notórios a membros permanentes do Conselho de Segurança, no âmbito da projetada reforma da ONU, como representantes da América Latina e África. Trata-se na verdade de novo tipo de membros do Conselho, já que seriam membros permanentes sem direito de veto, pelo menos a curto e médio prazo.

Angola, que apóia a proposta de dois africanos como membros permanentes, declarou-se candidata, mas poucos levaram a sério essa candidatura, vista como forma de dar visibilidade à sua diplomacia e incitar ao debate sobre a hipótese de dois africanos, aposta arriscada pois pode transmitir uma visibilidade com conteúdo oposto ao que se pretende.

África do Sul e Brasil constituem candidaturas com bastante justificativas e largas simpatias mundiais. Porém, nos seus continentes respectivos não fazem unanimidade.

México e Argentina relutam em reconhecer esse poder ao Brasil, enquanto Nigéria e Egito vêm-se no mesmo patamar de poder dos sul-africanos. A Nigéria afirma inclusive que sua dimensão e recursos vão permitir, mais tarde ou mais cedo, ultrapassar a África do Sul.

Philip Clayton, refere desconfianças na região SADC em relação ao nível de sofisticação alcançado pela economia sul-africana como capaz de gerar assimetria nos benefícios da integração, dizendo haver a percepção no Mercosul de todos os membros ganharem com o processo. (in Mills and Mutschler: 1999)

Neste aspecto, a realidade demonstra que nos dois casos as desconfianças em relação aos maiores são regra geral. Praticamente o mesmo tipo de reservas feitas à África do Sul na SADC ( e na SACU) aparecem pelo lado do Uruguai e Paraguai sobre Brasil e Argentina.

Internamente a diplomacia de Pretória é acusada em círculos políticos, empresariais e académicos, de não estar à altura dos meios económicos, científicos e militares do país, nem mesmo de outros ministérios com presença na cena internacional, como as Finanças e o Comércio e Industria.

Sem duvida, parte da força da África do Sul decorre da fraqueza do resto do continente. Já assim era no tempo do apartheid, no contexto militar e no económico, onde a criação da SACU e seu funcionamento revelavam relações de grande dependência comandada por Pretória. Por vezes, as economias menores desta entidade mostravam perfis tipo "indirect rule" num quadro colonial local. Colonialismo interno é, aliás, uma das definições usadas nas definições do apartheid enquanto regime.

Atualmente, a presença solitária da África do Sul em agrupamentos como o G-20 é outro exemplo do desaproveitamento de potenciais característico de África contemporânea.

Ainda assim, o pós apartheid deu lugar a redefinições de política externa em função das alterações políticas internas, da forma como foram alcançadas e respectivo prestígio.

Greg Mills, diretor do Instituto Sul Africano de Assuntos Internacionais, assinalou que "as relações estrangeiras [da África do

Sul] têm sido criticadas por falta de orientação precisa e propósitos estratégicos”, acrescentando ser o governo sul-africano sensível a essas críticas mas “ mantêm estar a desempenhar um papel global, ‘aprendendo on job’. O Departamento dos Negócios Estrangeiros aponta para o sucesso de suas intervenções multilaterais” (Mills in Reyes: 2000)

Um dos aspectos mais salientes desta adesão sul-africana à multilateralidade em política internacional, reside precisamente na articulação com outros países em estagio de desenvolvimento equivalente ao seu, criando afinidades com os projetos do Brasil e figurando junto com este em várias iniciativas de economia. O acordo de Belo Horizonte obedece a esta lógica.

Na comparação com o Brasil -“no espelho do Brasil” como escreveu Gladys Lechini, professora da Universidade de Rosário (Lechini: 2006)- a Argentina apresenta um grande atraso, atuando de forma descontínua, “por impulsos” (ibidem).

Pouco depois da independência de Angola - meados da década de 1970 - o governo deste país aproximou-se da Argentina como fonte de abastecimento em vários produtos de grande e imediato consumo, carne sobretudo, para fazer frente à crise alimentar que se instalou em território angolano, mas as autoridades argentinas nunca trataram essa atitude na perspectiva de sua consolidação e prolongamento. Com ofertas de outras origens, Angola abandonou a breve trecho o mercado argentino.

Nos anos oitenta, em torno do conflito das Malvinas, a diplomacia de Buenos Aires concebeu uma maior aproximação com África em virtude do grande número de países neste continente e, portanto, grande número de votos na ONU. Com a alteração dos dados e do encaminhamento do conflito, a aproximação reduziu-se ao mínimo.

“No início da década de noventa, Brasil e Argentina estruturaram uma aproximação com a África do Sul em função do novo dado democrático e do peso deste país como possível locomotiva do desenvolvimento da região meridional do continente africano (...) Porém, mais dentro da década o Brasil implementou uma estratégia para Pretória e a Argentina ficou de novo para trás” (ibidem)

No seu prefácio ao livro de Gladys Lechini, Atilio Boron assinala: “ nosso país ainda não foi capaz de elaborar uma agenda séria, realista e responsável de política exterior. E isto não só para África”. Ou seja, o déficit de relacionamento com África seria imputável as déficits diplomáticos gerais.

Na comparação com o Brasil, há obviamente muito mais meios do lado de Brasília e muito mais motivação cultural, fator de grande suporte em iniciativas de trocas comerciais.

Seja como for, Lechini considera de forma muito crítica a política de impulsos, quer dizer “ações externas, geralmente descontínuas, que explicaram momentos de aproximação a estados do continente africano, por curtos períodos. Estes impulsos estavam vinculados a uma necessidade ou oportunidade contingente” (ibidem)

Diego Buffa, da Universidade Nacional de Córdoba, faz análise semelhante (Buffa:2006) mas acrescenta um importante dado de ordem militar: os exercícios navais conjuntos “Atlas” entre África do Sul, Argentina, Brasil e Uruguai, alternadamente perto da costa sul-americana e da afro-austral, com preocupações de segurança para o tráfego marítimo da área e, nesse âmbito, destaque para a rota do Cabo.

Na sequência da normalização institucional consecutiva aos grandes tumultos de 2001 e 2002, o novo governo argentino deu algumas indicações de renovado interesse por África, incluindo viagens do chefe de estado ao continente africano, indicações sem dúvida estimuladas pelo papel africano (sobretudo sul-africano) na segurança do Atlântico Sul e pelo andamento das negociações Mercosul-SACU.

Ao mesmo tempo, surgiu um elemento com o qual Buenos Aires talvez não contasse. A nova abordagem metodológica e de quantificação da dívida argentina, criou enorme interesse e inspiração em África. Por exemplo, a Nigéria destacou um grupo de trabalho para estudar as propostas da Argentina e adaptá-las à sua própria situação de endividamento externo. Aqui estamos numa linha de tradição teórica argentina sobre as relações norte-sul, iniciadas no período de Raul Prebisch que também repercutiu em África.

Para Angola, a inserção do Atlântico Sul no seu quadro de relacionamento político e económico surge quase como inevitável. Tendo de recorrer à importação de bens alimentares em escala elevada, a presença de fornecedores desses produtos a relativa curta distancia marítima não pode ser desprezada, sobretudo se vier acompanhada de linhas de crédito. Simultaneamente, a larga maioria dos dirigentes e empresários angolanos, só fala português, colocando o Brasil em boa posição, enquanto os exportadores e prestadores de serviços sul-africanos recrutam grande número de residentes portugueses na África do Sul para trabalhos com Angola.

O fator língua conta bastante na adjudicação a empresas brasileiras e portuguesas de obras de reconstrução das infraestruturas ou construção civil, apesar da forte implantação chinesa decorrente das poderosas linhas de crédito abertas por Pequim, que caminham para os seis mil milhões de dólares.

Mesmo neste pormenor, o Brasil marca sua presença com alargamento da sua linha de crédito para Angola e financiamento

pontuais de bancos estatais brasileiros, ultrapassando os mil milhões de dólares.

Ainda que fora do acordo de Belo Horizonte, Angola é, portanto, muito atrativa para países do MERCOSUL e para a África do Sul, em virtude da sua produção petrolífera e do seu considerável mercado de construção e reconstrução, nas quais o governo de Luanda investiu cerca de 40 mil milhões de dólares em oito anos ("Novo Jornal", Abril 2011).

## 2.

Em 2004, ano da assinatura do Acordo de Comércio Preferencial, o total das exportações brasileiras alcançou os 96,4 mil milhões de dólares e as importações os 62,7 mil milhões. O valor das trocas comerciais entre o Brasil e o continente africano, foi da ordem dos dez mil milhões de dólares US, sendo 4,2 mil milhões de exportações brasileiras e 6,1 mil milhões de exportações africanas, portanto, saldo favorável aos africanos em cerca de 1,9 mil milhões, graças principalmente ao petróleo nigeriano e argelino e ao carvão sul-africano, mantendo-se a tendência para o impacto da energia nas importações brasileiras de África. Esta tendência iria manter-se nos anos seguintes, embora em volumes decrescentes devido às novas e importantes descobertas petrolíferas no litoral brasileiro.

O açúcar foi a principal exportação brasileira para o continente africano, sendo de novo a Nigéria o principal destino e Angola um comprador importante.

Olhando do ponto de vista da diversidade de produtos, o comércio Brasil-África do Sul é o mais relevante, tendo ultrapassado pela primeira vez em 2004, os mil milhões de dólares nas exportações brasileiras, enquanto as sul-africanas se mantiveram na faixa dos 268 milhões. Foram mais de cem itens trocados. Do lado brasileiro as principais vendas eram constituídas por produtos do agro-alimentar, tabaco, tratores e peças para automóveis, neste caso seguindo estratégias de marcas produzidas no Brasil e na África do Sul.

As vendas sul-africanas tinham forte marca mineira: carvão, platina, tebutiuron e outras ligas de manganês.

Para Angola, o Brasil exportou naquele ano um total de 356, 6 milhões de USD, com produtos alimentares, equipamento para telefonia fixa e móvel e viaturas especializadas ocupando os primeiros lugares. As importações atingiram apenas 3,5 milhões, decréscimo enorme em relação aos 174 milhões de 2001.

Em 2004 Angola exportou um total de 13,4 mil milhões de USD (dos quais 12,6 de petróleo) e importou 5,6 mil milhões. A África do Sul foi o único destes quatro países a apresentar saldo comercial negativo em 2004, com exportações de 45,9 mm de USD e importações de 55,2 mm, fenómeno que já se tinha verificado em 2003 e em outros anos anteriores, explicado geralmente por oscilações nos preços de minerais exportados e grandes importações de equipamento voltado para a modernização industrial.

A África do Sul mantinha entre 2002 e 2004 um total de exportações para Angola próximo dos 10% das importações angolanas e situava-se no quinto lugar como fornecedor do mercado angolano. As exportações de Angola para a África do Sul nem atingiam um por cento das exportações angolanas totais, situação que mudaria bastante sobretudo a partir de 2007, quando a balança entre os dois países passou a ser favorável a Angola, caso raríssimo nas trocas sul-africanas com o resto do continente. O outro caso deste tipo, em volumes significativos, é a Nigéria, ou seja, dois exportadores de petróleo.

No que se refere à Argentina, cujas exportações gerais em 2004 atingiram 34,5 mil milhões e as importações 22,4 mm, África representou 2,5 mm no primeiro sentido (dos quais cerca de 600 milhões para a África do Sul) e menos de 200 milhões no segundo, contribuindo a África do Sul com quase metade.

O Brasil aparecia assim como a maior origem e maior destino das trocas no Atlântico Sul, situação acentuada nos anos seguintes. No momento da assinatura do acordo de Belo Horizonte, as importações brasileiras de África estavam próximas de 7% de suas importações totais o que, dado o grande número de parceiros internacionais do Brasil, constituía dado significativo. Na vertente exportação, a soma dos mercados africanos representavam para o Brasil perto de 5%.

Comparando com o comércio Brasil-Argentina de 2004, as exportações brasileiras para o seu vizinho sul-americano estavam três mil milhões de USD acima das efetuadas para o continente africano, mas o Brasil importou deste continente 600 milhões mais que da Argentina.

O ano em referência apresentou um alteração nos dados das trocas comerciais entre os dois membros mais fortes do Mercosul, com balança favorável ao Brasil pela primeira vez desde 1995.

Em 2010 o comércio exterior dos quatro países aqui focados apresentava o seguinte quadro em mil milhões de USD correntes:

## **Exportações Importações**

África do Sul	83,4	83,6
Angola	52,3	18,1
Argentina	68,1	56,5
Brasil	201,9	181,6

Fontes: DTI, Alfândegas; Indec; Secex

Esta "hierarquia" de comércio exterior correspondia à dos respectivos PIB's, estabelecidos no "World Economic Outlook (FMI: 2010) em milhões de USD correntes:

13

### **Estimativa 2010 Estimativa para 2011**

África do Sul	366.174	384.426
Angola	85.808	97.378
Argentina	351.005	362.990
Brasil	2.023.528	2.192.958

O PIB brasileiro é mais do dobro da soma dos outros três e figura entre as sete ou oito maiores economias do mundo, consoante as fontes. Suas trocas comerciais com o conjunto de África em 2010, representam 6,2% das importações brasileiras e 4,6% das exportações, o que, tomando África no seu total, faz dela 5º fornecedor e cliente do mercado brasileiro, em quase igualdade com a Alemanha na primeira situação e à frente do Japão, Coreia do Sul, Itália e França na segunda. Individualizando por país, a Nigéria é o sétimo maior parceiro comercial do Brasil, representando 3,3% das importações brasileiras em 2010, numa tabela em que a Argentina aparece em terceiro lugar com 7,9%. O petróleo nigeriano e o açúcar brasileiro assumem elevada proporção no movimento comercial entre os dois países, onde o saldo é largamente favorável à Nigéria com 5,9 MM de USD exportados e 862 M importados. (Secex: 2010)

Considerando a diversidade de itens trocados e inclusão de bens manufaturados, a África do Sul é, como já referido, o parceiro africano mais relevante do Brasil, promovendo uma corrente comercial um pouco acima dos dois mil milhões de dólares, ainda em recuo de cerca de 20% sobre os dados de 2008.

Entre Brasil e Angola a corrente comercial em 2010 situou-se perto de 1,5 mil milhões de USD, também em baixa sobre 2008

quando ultrapassou os quatro mil milhões e largo saldo favorável a Angola, graças às transações petrolíferas que depois acusaram baixa da ordem dos 90% em 2009 e ligeira recuperação em 2010.

O fluxo Brasil-Argentina representou em 2010 um montante da ordem dos 32 mil milhões de dólares, ultrapassando em dois mil milhões os dados de 2008, até então os mais altos e recuperando da grande baixa de 2009, ano que aparece para estes quatro países como o mais atingido pelos efeitos da crise internacional revelada em finais de 2007.

Em 2010 o comércio exterior do Brasil com os outros três países desta pesquisa mostrava-se assim em USD fob:

### **Export do Brasil Import do Brasil**

África do Sul	1.309.974.026	753.430.566
Angola	947.119.243	500.753.093
Argentina	18.522.520.610	14.434.190.478

Fonte Secex

Ainda em 2010 as trocas da África do Sul com Angola e a Argentina assinalaram: (em milhões de dólares convertidos à taxa de câmbio de sete rands por dólar US, com base nos dados emitidos em moeda sul-africana):

### **Export Africa do Sul Import Africa do Sul**

Angola	677	2.608
Argentina	109	963

Fonte em Rands: DTI

Os dados disponíveis no comércio entre Argentina e Angola (Indec:2010) são relativos a 2009 e muito modestos. Exportações argentinas da ordem dos 163 milhões e ausência de exportações angolanas. Porém, o comércio sul-atlântico tem para Angola alta relevância. É o país com mais alta percentagem de aquisições nesta região oceânica.

A estatística das importações angolanas de 2010, assinala o Brasil na quinta posição e a África do Sul na sexta, com percentagens próximas dos 6% e 5% respectivamente. A soma de onze por cento destes dois fornecedores sul-atlânticos, no entanto, permite discutir o terceiro lugar com a China e os Estados Unidos, a 2,3% apenas do primeiro, Portugal. A segunda posição, subitamente ocupada pela Holanda em 2010, é consequência de ser sede de empresas

exportadoras de outras nacionalidades, representando um sério desafio para classificação de origens reais.

Somando todos os fluxos temos as seguintes correntes comerciais entre os quatro países em estudo:

1. Entre os africanos e sul-americanos: 4,7 mil milhões de USD
2. Entre os dois africanos: 3,2 mil milhões
3. Entre os dois sul-americanos: 32,9 mil milhões
4. No total: 40, 8 mil milhões

Fica evidente a dominante sul-americana nas relações económicas do Atlântico Sul, chamando ainda a atenção que as relações comerciais de duas importantes economias afro-austrais (África do Sul e Angola) com o MERCOSUL, têm maior volume que as mesmas relações entre ambas.

Se alargarmos o espaço de análise na margem africana mais para norte, por forma a inserir a Nigéria, teremos algumas alterações de valor.

As exportações sul-africanas para a Nigéria em 2010 foram de 625 milhões de USD e as importações de 2.297 mm USD. Aqui novamente a Nigéria com saldo positivo graças ao petróleo, produto gerador também do saldo negativo da África do Sul em relação a Angola.

Acrescentando o fluxo Nigéria-África do Sul nos dois sentidos (2,9 mm USD) teremos um relacionamento entre as três economias africanas de 6,1 mm USD , enquanto igual movimento entre Brasil e Nigéria, gerador de 6,8 mm, elevaria as trocas das duas margens para o nível de 11,5 mm USD.

Com estes cinco países, a bacia do Atlântico Sul soma mais de 50 mm de USD de corrente comercial, numero que não considera Uruguai, Senegal e Ghana.

### 3.

O Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL-SACU faz parte de estratégias – tanto políticas como económicas - sobretudo brasileiras e sul-africanas para desenvolver nesta região oceânica um pólo de relacionamento sul-sul. Mas tanto do ponto de vista de suas estratégias como dos desempenhos nas trocas, o acordo não é suficiente para exhibir a realidade do relacionamento entre América do Sul e África Austral e ainda menos se estendermos a toda a África

atlântica. No primeiro caso, o estudo de Angola e, no segundo da Nigéria, são essenciais.

Meios diplomáticos brasileiros e analistas das relações económicas no hemisfério Sul têm examinado mecanismos capazes de estender o acordo a outros países africanos, tanto mais que o alargamento do MERCOSUL à Venezuela trará efeitos na matéria.

Porém, Angola e Nigéria questionam-se sobre a necessidade da inserção no acordo em referência, a curto prazo, em virtude de serem simples exportadores de petróleo, produto que segue regras de mercado bastante específicas. A entrada num acordo desse tipo só se justificaria a partir do momento em que esses países (e outros quase monoexportadores) diversificarem sua produção a ponto de se tornar importante o alargamento do mercado. Nas condições atuais, no caso angolano por exemplo, a adesão ao acordo significaria principalmente redução ou eliminação das tarifas aduaneiras de Angola para produtos do Brasil e África do Sul. As hesitações de Angola quanto ao Acordo de Maseru, voltado para a criação do mercado comum da SADC, já têm esse raciocínio de base.

Uma vez mais aparece a constatação de que qualquer aspecto das políticas de desenvolvimento e inserção internacional mais equilibrada da larga maioria das economias africanas, têm como pré-condição melhorar os "pontos de partida" – para usar uma expressão de William Easterly (:2002) - quer dizer, sair da monoprodução.

Nas condições atuais, o crescimento das trocas entre os signatários do Acordo de Belo Horizonte e com outros parceiros regionais relevantes, estará ligada a dois elementos:

- alargamento do poder de compra dos respectivos mercados internos;
- preços competitivos, para os quais as menores distâncias reduzem, em geral, parcelas dos custos de transporte. Apesar disso, as atuais taxas de câmbio do Rand e do Real, encarecem os produtos brasileiros e sul-africanos.

O primeiro elemento liga ao combate à pobreza que, na África do Sul, tem nos 26% de desempregados o mais evidente indicador. O segundo elemento está no centro dos debates de política económica nas duas maiores economias do Atlântico Sul, havendo até convergência entre o patronato e as combativas centrais sindicais em propostas contrária à sobrevalorização de suas moedas. A COSATU sul-africana propõem a passagem do Rand dos atuais níveis, em torno dos sete por USD, para dez.

Por essa razão, parte dos atores económicos e sociais destes países não condenam à priori o método chinês de fixação do valor do Yuan, ainda que não lhe dêem apoio formal.

Outra questão importante decorre dos parceiros e vizinhos do Acordo MERCOSUL-SACU estarem situados em dois grupos distintos na presente configuração mundial: os chamados emergentes e a categoria definida pela ONU, como “países menos avançados” (PMA). Enquanto os primeiros demandam acesso em condições de igualdade aos mercados, os segundos procuram acordos e regras capazes de lhes proporcionarem proteção. Daí a importância das medidas de salvaguarda e, crises como a da Argentina em 2001, demonstraram que tal mecanismo pode ser necessário mesmo entre emergentes nos contextos de crise ou de transição.

A não observância destes dados criaria a impressão que acordos como o de Belo Horizonte seriam, no fundo, motivados por estratégia de inserção das maiores economias do Sul no centro do sistema, sem realmente criarem novo clima de oportunidades para as “periferias”.

## Bibliografia

Alfândegas de Angola – Relatório – Luanda - 2011

Buffa, Diego – “El África subsahariana en la politica exterior argentina” –Universidad Nacional de Córdoba – 2006

DTI, Department. of Trade and Industry – Statistics - Pretoria .  
vários anos

Easterly, Williams - “O espetáculo do crescimento” – Ediouro –  
Rio de Janeiro - 2002

Gonçalves, Jonuel – “Atlântico Sul XXI” – Ediunesp e Eduneb –  
São Paulo – 2009

Indec, Instituto Nacional de Estadística e Censos – Buenos Aires  
– vários anos

Lechini, Gladys – “Argentina y África en el espejo de Brasil” –  
Clacso – Buenos Aires – 2006

Mills, Greg & Mutschler, Claudia - “Exploring South-South  
dialogue-Mercosur in Latin America& SADC in Southern Africa” –  
SAIIA – Johanesburg – 1999

Penha, Alves Eli – “ Relações Brasil-África e geopolítica do  
Atlântico Sul” –Edufba – Salvador - 2011

Reyes, Marcelo de los – “África ante el tercer milenio” – CEID –  
Buenos Aires – 2.000

Secex , Secretaria de Comércio Exterior – Estatística – Brasília –  
vários anos

Villares, Fábio – “Índia, Brasil e África do Sul, perspectivas e  
alianças” – Ediunesp – São Paulo - 2006



Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

19

*INTERNATIONAL RESEARCH CENTER FOR DEVELOPMENT*

*CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS  
PARA O DESENVOLVIMENTO*

*CENTRE D'ÉTUDES INTERNATIONALES  
PAR LE DÉVELOPPEMENT*

*CENTRUM STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
NA RZECZ ROZWOJU*

국제 개발 연구소

**Enviar correspondencia a:**

**Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo - CEID  
Av. Juan Bautista Alberdi 6043 8°  
C1440AAL - Buenos Aires  
Argentina**

**Telefax: (5411) 3535-5920  
admin@ceid.edu.ar  
www.ceid.edu.ar**

---