

# Revisitando a África na Política Externa Brasileira: distanciamentos e aproximações da “Independência” à “década de 1980”\*

## *Revisiting the Brazilian Foreign Policy in Africa: distances and approximations of the post-Independence until the 1980s*

Walace Ferreira<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo pretende analisar as relações entre o Brasil e a África sobre o fim da colonização até a década de 1980, destacando a oscilação entre momentos em que o vizinho do Atlântico foi valorizado pela nossa diplomacia e momentos em que foi praticamente relegado. Este estudo foca em alguns dos principais acontecimentos de diferentes períodos, destacando importantes interpretações tomadas pela nossa política externa em relação a um continente que voltou a receber destaque na última década e cujas ações mais recentes estão ligadas a vários acontecimentos do passado. Com isso, veremos como nossa política externa para a África, em suas ações e omissões ao longo de um decisivo recorte histórico, foi sempre influenciada tanto pela nossa realidade doméstica como pela conjuntura africana e internacional.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira. África: da colonização à década de 1980. Distanciamentos e aproximações. Contexto doméstico. Conjuntura africana.

### Abstract

This paper aims to analyze the relations between Brazil and Africa of the period post-independence until the 1980s, highlighting the oscillation between times when the Africa was appreciated for our diplomacy and times when this continent was pretty much forgotten. This study focuses on some of the major events of different periods of our international policy, emphasizing important interpretations made by our foreign policy in relation to a continent that receiving returned prominence in the last decade, so the most recent actions are linked to various events the past tackled here. Therewith, we'll see how our foreign policy for Africa, in their actions and omissions, has always been influenced by both our domestic reality as by African conjunctures and international events.

**Keywords:** Brazilian foreign policy. Africa: of the post-independence until the 1980s. Distances and approximations. Domestic context. African scenario.

\* Artigo recebido em 09/04/2013.

Artigo aprovado em 28/05/2013.

<sup>1</sup> Atualmente, professor de Sociologia do CAP-UERJ; doutorando em Sociologia no IESP/ UERJ, com pesquisa sobre a Política Externa Brasileira para a África, tendo sido bolsista CAPES; mestre em Sociologia pelo IUPERJ, tendo sido bolsista do CNPQ; bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela UERJ; ex-professor substituto do Colégio Pedro II (2011 e 2012) e da Faculdade de Ciências Sociais da UERJ (2009 e 2010). E-mail: walaceuerj@yahoo.com.br

## 1 Introdução

Este artigo pretende analisar as relações entre o Brasil e a África do fim da colonização até a década de 1980, destacando a oscilação entre momentos em que o vizinho do Atlântico foi valorizado pela nossa diplomacia e momentos em que foi praticamente relegado. Este estudo procura focar alguns dos principais acontecimentos de diferentes períodos, destacando importantes interpretações tomadas pela nossa política externa em relação a um continente que voltou a receber prioridade dos nossos gestores de política exterior e de agentes da nossa economia, sobretudo a partir da chegada do ex-presidente Lula à Presidência.

Com isso, veremos como acontecimentos internos do continente africano e da nossa realidade doméstica sempre foram decisivos para as tomadas de decisão dos diversos atores da política externa brasileira com vistas àquele continente; além de contribuímos com um resgate de outros tempos em que a África esteve (ou não) presente em nossas ações internacionais, momentos que de alguma maneira impactaram no atual estágio que estamos construindo com a África.

## 2 O “distanciamento” da África após a independência do Brasil

Com a independência brasileira, em 1822, verificamos o primeiro distanciamento por imposição de Portugal em relação à África por conta das negociações para o reconhecimento. No entanto, é importante destacar que a África Ocidental logo tomou conhecimento da independência brasileira. Ficou isso comprovado por meio de documentos de 1827, de 1829 e de 1830 quando o coronel Manuel Alves de Lima foi mandado três vezes ao Brasil como embaixador do rei Obá Osemwede, do Benim, com o objetivo de entregar ao imperador Pedro I os termos do reconhecimento da independência do Brasil, em nome do imperador do Benim e de outros reinos da África (SARAIVA, 1993).

Apesar disso, o Brasil ficou impedido de aceitar qualquer posição direta de controle dos territórios portugueses na África, conforme a cláusula terceira do Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil, assinado por Portugal em 1826. A ruptura das relações políticas e intelectuais desenvolvidas entre a África Atlântica

e o Brasil era a precondição para o reconhecimento do nascente Estado brasileiro. “As elites fizeram, assim, sua primeira opção clara de ‘exclusão’ do continente africano” (SARAIVA, 1996, p. 15) <sup>2</sup>.

Nesse sentido, entre o período que vai do processo de Independência à primeira metade do século XX, a temática africana revelava-se bastante tímida na esfera governamental brasileira. Sua aparição se dava apenas em função do interesse pelo norte da África, onde o país, desde 1861, mantinha instalado um consulado no Marrocos. Nesse período, a timidez das relações do Brasil com a África estava associada à prioridade dos problemas de fronteiras na agenda diplomática do país após a conquista da Independência, quando os interesses brasileiros se deslocaram, com nitidez, do Oceano Atlântico para a Baía do Prata, num processo de regionalização da política externa (COSTA e SILVA, 1989). O resultado disso foi que a nossa diplomacia passou a concentrar sua atenção no processo de fixação de fronteiras, atendo-se ao princípio de intangibilidade delas ao tempo colonial - princípio que, posteriormente, seria adotado pela Organização da Unidade Africana, em sua carta de maio de 1963 (MOURÃO, 2000; OLIVEIRA, 2000).

Outro ponto importante, conforme reitera Penna Filho e Lessa (2007), é que, mesmo com os tratados relativos à questão do reconhecimento, o Brasil continuou se relacionando com a África de alguma maneira, merecendo destaque o fato de que as relações predominantes, que eram econômicas, faziam-se em torno do tráfico negreiro. Depois de 1850, quando se encerrou o comércio de escravos do ponto de vista legal, o esfriamento nas relações entre o Brasil e as regiões africanas cresce em intensidade. Estávamos diante de uma ruptura silenciosa que permaneceria por praticamente um século. A explicação para esse fenômeno passa por dois fatores fundamentais. O primeiro seria a penetração europeia e o conse-

<sup>2</sup> Estudo sobre essa época que mostra um caso particular nas relações atlânticas do início do século XIX foi escrito por Manuel dos Anjos da Silva Rebelo. Ali, fala-se da revolução de Pernambuco em 1817 e seus reflexos em Angola, passando pela contribuição de Angola à repressão da revolta, até os acontecimentos em Luanda e Benguela, que levaram problemas e desordens para os membros da Junta Governativa e os reclamos do tráfico de Lisboa pelo desvio do comércio preferencial entre angolanos e brasileiros. Ver: REBELO, Manuel dos Anjos da Silva. Relações entre Angola e Brasil, 1808-1830. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1970.

quente “fechamento” do continente africano ao mundo, de acordo com a lógica inerente ao sistema colonial em fins do século XIX, fato que sucedeu o gradual abandono da exportação de mão de obra escrava que era, afinal, a principal atração econômica da África. O segundo fato é doméstico, e se explica pela orientação da política exterior brasileira, que tentou apagar da memória nacional as relações com a África, sobretudo o legado escravo (PENNA FILHO; LESSA, 2007).

Dessa maneira, a questão paradoxal desse período se deu pelo fato de os primeiros reconhecimentos da independência brasileira terem vindo da África. Os movimentos angolanos a favor da anexação e a ação dos mercadores e embaixadores brasileiros e africanos na costa ocidental da África assinalavam, no final do século XVIII e início do século XIX, o entrelaçamento que se produziu no Atlântico. Contudo, por conta da cláusula terceira da Independência, da posterior extinção do tráfico de escravos e por razão da entrada europeia na África, o distanciamento do Brasil em relação àquele continente foi se consolidando, de modo que só veríamos uma inflexão a partir dos anos 1940, 1950 e, sobretudo, na década de 1960 (SARAIVA, 1996).

### 3 A retomada da África pela política externa brasileira (PEB)

Para o Brasil, o incipiente desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, em suas variantes política e comercial, implicava afiançar suas pretensões como potência média mediante uma prática multilateral autônoma e da busca de mercados para a obtenção de matérias-primas e a colocação de manufaturas e de serviços. Dentro dessa ótica, a partir da década de 1960, o Itamaraty foi lentamente desenvolvendo uma política africana, com altos e baixos. Esse processo teve oscilações, que fazem parte, na análise de Lechini (2008), de uma linha histórica que combina oportunidades, esquecimentos e relançamentos.

À medida que a construção diplomática avançava, utilizou-se o *discurso culturalista*, centrado na familiaridade e na história comum a ambos os lados do Atlântico, como forma de seduzir os africanos (SARAIVA, 2002). Nas palavras de Mourão (1994), era a *diplomacia cultural*, numa crença de que a influência africana no Brasil é extremamente importante do ponto de vista étnico, cultural e linguístico, e a herança africana molda parte do *corpus*

social brasileiro. Todavia, como explica Lechini (2008), a existência de raízes comuns não garantia o conhecimento das realidades africanas da segunda metade do século XX, sobre as quais os diplomatas tinham poucas referências, exceto por alguns contatos na Organização das Nações Unidas (ONU). Foi, portanto, o Itamaraty quem deu continuidade e fundamento a essas aproximações. A política africana do Brasil foi, com isso, uma política do possível, com importantes condicionamentos externos, em particular na sua vinculação com as colônias africanas de Portugal, dada a especial relação que mantínhamos com o país luso.<sup>3</sup>

O desgaste do processo colonial na África, a eclosão dos movimentos nacionalistas africanos e os desdobramentos da história brasileira do pós-segunda guerra, bem como da relação do Brasil com o centro da aliança ocidental são alguns dos principais fatores explicativos para a reaproximação do Brasil da África. Os anos 1950 e o início dos anos 1960 trouxeram consigo novas inclinações atlânticas. “O novo ambiente internacional, que ressaltava a presença dos novos Estados independentes na África, exigia uma postura menos incerta, por parte do Brasil, referente ao lugar da África” (SARAIVA, 1996, p. 16).

Saraiva (1996) nos chama a atenção sobre a intensa argumentação de que o quadro das independências políticas da África negra, que se iniciara em 1957 com Gana, só se projetou nas percepções brasileiras acerca da África no início da década de 1960. Mas ele ressalta a importância de se registrar que, antes disso, Osvaldo Ara-

<sup>3</sup> Devemos salientar que é difícil obtermos uma posição unânime por parte dos acadêmicos brasileiros em relação aos passos encetados pelo Brasil junto aos países africanos, e não só dos acadêmicos, como ficará mais claro abaixo. Assim, segundo Altemani de Oliveira e Mourão (2005), alguns consideraram que buscar uma maior complementaridade com os países africanos foi uma aventura irresponsável que comprometeu seriamente as possibilidades de uma inserção internacional brasileira, por se tratar de uma política que se opunha aos interesses e às diretrizes norte-americanas pós-segunda guerra. Para outros, essa política representou a instrumentalização das possibilidades históricas que se abriam ao país. Ou seja, circunscrito pelo sistema bipolar e pelo sistema interamericano, o Brasil tinha suas possibilidades externas estranguladas, dado que se constatava uma forte divergência entre as perspectivas brasileiras e as norte-americanas. Um voltado mais para questões de desenvolvimento e outro, dedicado a garantir a segurança internacional em face da crescente ameaça soviética (CAU, 2011).

nha<sup>4</sup> já aparecia como um dos primeiros a se manifestar a favor da revisão da PEB com a percepção de que o Brasil deveria se libertar dos esquemas elaborados pelas grandes potências, numa referência direta ao bipolarismo em vigor nos anos 1950. Em prova de sua posição, Aranha chegou a enviar uma carta ao presidente Kubitschek, tecendo comentários diretos sobre a posição do Brasil frente ao problema colonial. Segundo ele:

“Nossa atitude, em favor das potências coloniais, mas contrária à nossa formação, às nossas tradições e em conflito até com sentimentos humanos (como nos casos de Portugal, da Holanda, da França e, proximamente, da Inglaterra, em Chipre), muito enfraquece nossa posição e reduz nossa autoridade, mesmo entre os países latino-americanos. Cingi-me à letra de nossas instruções, mas, agora, julgo-me no dever de aconselhar uma revisão dessa orientação internacional. Criou-se um estado de espírito mundial em favor da liberação dos povos ainda escravizados e o Brasil não pode contrariar essa corrente sem comprometer seu prestígio internacional e até sua posição internacional” (ARANHA, 1957 apud SARAIVA, 1996, p. 44).<sup>5</sup>

Ainda nos anos 1950, mais precisamente em 1957, surge - pela primeira vez - no âmbito da Divisão Política do Itamaraty (DPO), um memorando no qual se iniciou a discussão sobre a questão africana e a asiática e suas implicações para o Brasil. Como se tratava de um documento introdutório e que reconhecia a quase ignorância brasileira sobre a realidade daqueles continentes, o memorando não avançou muito na análise do que representava o processo de descolonização e seus reflexos na política internacional. Contudo, como alertam Penna Filho e Lessa (2007), o diplomata Sérgio Corrêa do Lago, autor do memorando, sugeria que duas atitudes deveriam ser tomadas. A primeira seria que o Itamaraty preparasse uma missão de cortesia e de observação a ser enviada para alguns países ou territórios selecionados da África e da Ásia. A segunda atitude seria que, após o retorno da

missão, o Itamaraty - de posse dos dados e informações coletadas - estudasse os próximos passos a serem dados para uma aproximação do Brasil ao mundo afro-asiático, visando à conquista de uma posição futura junto daqueles Estados.

Com isso, a ideia difundida de que o período da chamada “política externa independente” (1961-1964) teria sido, simultaneamente, a fase da redescoberta da África e da gestação da política africana no Brasil, explicação sugerida, inclusive, por José Honório Rodrigues no livro “*Brasil e África: outro horizonte*” é reinterpretada por Sombra Saraiva. Afinal, Saraiva alega que a ruptura do silêncio nas relações Brasil-África podem ser observadas já em algumas percepções entre os formuladores da PEB do final do Estado Novo (década de 1940, portanto) e, mais claramente, no período Dutra. Todavia, reconhece também que não havia nenhuma política africana efetiva nesse período, apenas a África aparecia como componente de alguma relevância e discussão na agenda da nossa política externa.

Para Saraiva (1996), o Brasil esteve fortemente convencido, nas décadas de 1940 e 1950, de que o desenvolvimento industrial e a construção de certa influência regional deveriam andar juntos. A África, que, desde o final do século XIX, perdera relativa importância na lógica do modelo agroexportador, retornaria lentamente como um item na complexa agenda brasileira do pós-segunda guerra. Segundo o autor, o estudo da documentação desse período efetivamente mostra a existência de um grupo difuso de diplomatas e de intelectuais que defendiam, já naquela época, o nascimento de uma política africana para o Brasil. Ou seja, a diplomacia começava a transparecer um interesse pela África que havia sido deixado de lado. “Esse foi um lastro fundamental para os desdobramentos da “política externa independente” e sua inclinação africanista” (SARAIVA, 1996, p. 23).

#### 4 O silêncio do período Kubitschek

Na década de 1950, como explicam Saraiva e Gala (2012), o governo de Juscelino Kubitschek não soube perceber algumas oportunidades, tendo silenciado diante de grande efervescência no continente africano. Assistiu, sem manifestação explícita, à independência formal da primeira nação da África Negra, Gana, em 1957. Observou, sem fala, a independência de 17 países africanos em

<sup>4</sup> Adendo sobre esse momento da vida de Osvaldo Aranha foi que, em 1956 -já no governo Kubitschek, portanto- ele foi convidado a participar da delegação brasileira na ONU, mas recusou. No ano seguinte, porém, aceitou novo convite, sendo nomeado chefe da delegação brasileira na 12ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>5</sup> Carta de Osvaldo Aranha ao então Presidente Juscelino Kubitschek em 9 de dezembro de 1957. Disponível em CPDOC/FGV, Arquivo Osvaldo Aranha.

1960, além de não ter observado o quanto as nações africanas estavam se organizando naquele momento.<sup>6</sup>

Se a segunda metade da década de 1950, no plano africano, havia sido marcada por lutas no processo descolonização, a Conferência de Bandung, em 1955, seria um marco que conferiria às colônias na África e na Ásia um novo alento. Ademais o arrefecimento da Guerra Fria trouxe a perspectiva de um novo ângulo para as relações internacionais que não o Leste-Oeste. Mas a África, para Kubitschek, não tinha valor político, pois a importância central era com as relações econômicas que se desembaraçavam entre a Europa e a África, independente da condição de superação ou não da situação colonial. Essa forma de observar o continente africano é encontrada em toda a documentação relativa às posições brasileiras na criação do Mercado Comum Europeu (SARAIVA; GALA, 2012).

Para o Brasil, a formação de um mercado europeu que implicasse a associação das economias africana e europeia, por regras preferenciais de comércio, poderia afetar o projeto de desenvolvimento pelo cerceamento à colocação do produto brasileiro na Europa. As exportações brasileiras de café, cacau e algodão, que eram nossos principais produtos de exportação, poderiam ser ameaçadas pela concorrência do fornecimento africano para a Europa. Como dizem os autores:

Pode-se dizer que a África, para muitos formuladores da política exterior do Brasil no período, produzia certo desconforto e desconfiança. Essas imagens africanas encontraram ressonância no legislativo da época. Há discussões parlamentares sobre os problemas de isenção das tarifas do comércio para produtos africanos na Europa e a baixa remuneração da força de trabalho na África, resultando serem os produtos agrários africanos mais atrativos no mercado internacional. Além disso, o novo mercado europeu, com a associação africana, poderia ameaçar os investimentos norte-americanos e europeus no Brasil e na América Latina. A Operação Pan-Americana (OPA) foi, em certa medida, a expressão dessa preocupação do governo Kubitschek (SARAIVA; GALA, 2012, p. 04-05).

Chama atenção no período Kubitschek, no entanto, a emergência de vozes dissonantes que se fizeram ou-

vir, não raras vezes dramatizadas, a defender a promoção de uma política mais arrojada para o continente africano. Setores da diplomacia, especialmente aquela ala que havia atuado no período em que a voz de Vargas se fizera mais próxima ao continente africano, e de intelectuais interessados nos assuntos externos do país, começaram um movimento mais ativo do Brasil na direção da África. Trata-se de lideranças políticas e intelectuais como Oswaldo Aranha, Álvaro Lins, Gilberto Amado, José Honório Rodrigues, Adolpho Justo Bezerra de Menezes, Tristão de Athayde e Eduardo Portella, entre outros, que defenderam claramente uma reabertura das comunicações com o continente africano. Advindos de diferentes esferas de poder, alguns até com posições de relevância na hierarquia das suas instituições, esses homens não chegaram a formar um *lobby* organizado nem construíram uma política africana para o Brasil. Entretanto, suas vozes difusas e suas percepções ecoaram no interior do processo decisório e junto à opinião pública (SARAIVA; GALA, 2012).

## 5 A política externa independente e as contradições desse período

O interesse brasileiro pela África como um fenômeno da década de 1960 se deu por meio dos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Salienta o ex-ministro das Relações Exteriores do Governo Lula, Celso Amorim (2011) que esse momento, da chamada "política externa independente", é quando se começa a formar um esboço de política externa africana no Brasil, numa interpretação diferente daquela já explicitada acima pela visão de José Sombra Saraiva.

Com efeito, na "política externa independente" não houve exatamente grandes ações práticas, até porque não havia condições para tal, mas aconteceram ações simbólicas de relevância. Uma delas foi que o presidente Jânio Quadros mandou como embaixador, à Gana, um jornalista negro, Raymundo Sousa Dantas.<sup>7</sup> Segundo Dávila (2011), a decisão de Jânio de mandar seu adido de imprensa para Gana foi um exemplo típico da sua intenção de romper com o passado. Essa nomeação também tinha um sentido peculiar. A cor de Sousa Dantas gera-

<sup>6</sup> Organizaram, por exemplo, a I Conferência de Solidariedade Afro-Asiática, a I Conferência dos Estados Independentes da África e formularam, em 1958, os primeiros conceitos que convergiriam, em 1963, para o nascimento da Organização da Unidade Africana (OUA).

<sup>7</sup> Até então o único embaixador negro do Brasil, nomeado, inclusive, por Jânio Quadros.



va resistência entre diplomatas e intelectuais brasileiros, o que provocou no próprio embaixador uma reflexão existencial sobre a relação entre ser negro e representar o Brasil.<sup>8</sup>

A partir de 1960, começou o processo de abertura de embaixadas brasileiras na África. Embora Jânio tivesse sido presidente por apenas oito meses no ano de 1961, sua “política externa independente” definiu uma alternativa para o apoio a Portugal defendido por seus predecessores, o que ocorreu no mesmo momento em que rebeliões violentas irrompiam nas colônias portuguesas na África. Quadros abriu embaixadas em Gana, na Nigéria e no Senegal. Seu sucessor, João Goulart, continuou nessa linha até sua deposição pelos militares em 1964. Para várias dessas embaixadas recém-criadas, o presidente Jânio também enviou pessoas importantes, tendo como exemplo o envio do escritor Rubem Braga para o Marrocos e o pintor Cícero Dias para a Tunísia (DÁVILA, 2011).

Outro ponto importante foi a posição mais firme que o Brasil passou a adotar em relação ao tema da descolonização africana. Mas como destaca Celso Amorim, tratava-se aqui de uma questão espinhosa:

Havia um problema muito espinhoso: as colônias portuguesas, porque tínhamos (é claro que ainda temos) uma relação muito forte com Portugal. Era uma relação, naturalmente, com grandes laços afetivos, mas também muito manipulada politicamente pelo regime português de Salazar. Entre 1961 e 1964, até o golpe militar, houve uma tentativa de ação mais consistente. Não só continuamos a abrir Embaixadas nos países africanos, como nossos representantes na ONU passaram a adotar posições mais firmes com relação à descolonização na África, inclusive no que dizia respeito às colônias portuguesas (AMORIM, 2011, p. 476-477).

<sup>8</sup> Não poderia deixar passar a referência de Dávila (2011) ao fato de a nomeação de Sousa Dantas ter sido praticamente ignorada pelo Itamaraty. Em Gana, o ministro se queixou ao Ministério das Relações Exteriores com relação à longa demora das respostas aos seus telegramas (houve um caso em que a demora chegou a 5 meses). O embaixador enfrentou aquilo como uma crítica racista ao seu nome para ocupar o cargo, e isso o teria deixado ofendido e isolado. Em seu diário sobre a vida diplomática, enquanto estava em Gana ele escreveu: “*Felizmente, nem tudo é motivo de amargura. Recebo carta do Brasil, dando notícia dos estudos de meu filho Roberto. Foi um conforto, nesta manhã depressiva. Que Deus o ajude, e, por outro lado, que lhe tire da cabeça a ideia de ingressar na carreira diplomática. Sei o que sofrerá, por ser negro...*”. Ver em: DANTAS, Raymundo Sousa. *África difícil: missão condenada* (diário). Rio de Janeiro: Editora Leitura, 1965. p. 36-40.

Espinhosa, ainda, porque Brasil e Portugal tinham assinado o Tratado de Amizade e Consulta (1953) que consagrava a comunhão espiritual e política entre ambos, incluindo a África. As suas cláusulas tendiam a reduzir consideravelmente a possibilidade de manifestação oficial do Brasil a favor da emancipação das colônias portuguesas na África. O acordo previa consultas em todos os problemas internacionais de comum interesse, o que incluía a questão colonial do continente africano, deixando o Brasil juridicamente prisioneiro da política colonial portuguesa. Assim sendo, o país se viu na contingência de votar contra a resolução que recomendava a Portugal apresentar informações as Nações Unidas sobre as suas colônias. O governo brasileiro aceitava a tese portuguesa de que os territórios ultramarinos não eram dependências, mas sim províncias de um Estado Unitário. Mas, ao mesmo tempo, o Brasil votava a favor do projeto de “Declaração sobre a Concessão da Independência aos povos e países das colônias”. Enfim, reafirmava-se a posição brasileira de aceitar o colonialismo português distinguindo-o dos demais (CAU, 2011).

Segundo Dávila (2011), a mudança proposta pela “política externa independente”, que questionaria as relações com Portugal e daria apoio à descolonização foi saudada pelos inimigos de Salazar e do colonialismo, tais como José Honório Rodrigues e Álvaro Lins. Logo no início do governo Quadros, mais precisamente em 22 de janeiro de 1961, o antigo funcionário colonial português, Henrique Galvão, sequestrou o navio português Santa Maria no litoral da América do Sul, visando levá-lo até Angola para incitar uma rebelião contra Portugal. A primeira insurreição em Angola ocorreu um mês mais tarde, quando supostos militantes do MPLA foram presos em consequência do sequestro. Após ser perseguido por navios de guerras portuguesas e norte-americanas, o Santa Maria atracou em Recife, de maneira que o presidente Jânio concedeu asilo a Galvão e a seus companheiros, ganhando protestos de Portugal e representando um distanciamento da PEB em relação ao alinhamento automático com os Estados Unidos e Portugal.

Havia, portanto, uma complicação a ser ajustada pela política externa brasileira nas décadas de 1960 e 1970. Por um lado, o discurso de base culturalista, chamando atenção para a relevância simbólica da África e os vínculos históricos do Brasil em relação àquele continente, de modo que teríamos uma “dívida” a ser paga a quem

forneceu os “braços” da formação econômica brasileira. Por outro lado, o discurso que enfatizava os vínculos de afetividade que unia brasileiros e portugueses e suas “províncias de ultramar”. A presença dessas contradições e seu consequente entendimento são importantes para compreendermos as ações e as decisões que eram tomadas no período, assim como para a explicação de determinadas escolhas e cálculos estratégicos (SARAIVA, 1996).

## 6 O uso político da África pelo governo Quadros

Líderes brasileiros usaram as relações com a África para afirmar sua independência em relação aos Estados Unidos e reivindicar seu papel de potência emergente. Ao definir o país como líder do mundo em desenvolvimento, e não como um seguidor dos Estados Unidos, o governo Quadros satisfaz as aspirações brasileiras de tentar se tornar uma potência internacional. Segundo Dávila (2011), essa política era semelhante a outras expressões do nacionalismo desenvolvimentista da metade do século promovido por Jawaharlal Nehru, na Índia, Gamal Abdel Nasser, no Egito, Josef Tito, na Iugoslávia, e Juan Perón na Argentina.

O ministro das Relações Exteriores de Jânio, Afonso Arinos, tinha uma ideia de que ao Brasil estaria reservado o papel de destaque no mundo afro-asiático, dadas as suas características étnicas e culturais. Este mundo afro-asiático seria marcado, em grande parte, por nações subdesenvolvidas e recém-independentes. O próprio presidente Jânio Quadros acreditava que o Brasil deveria servir de ponte entre a África e o Ocidente. Como relembra Cervo e Bueno: “Comparada às gestões anteriores, a de Jânio deu atenção especial às relações com a África Negra. A frase ‘Portugal pode perder Angola; mas o Brasil, não!’ a ele atribuída, é ilustrativa” (2008, p. 219).

Apesar do curto governo, Jânio Quadros determinou que se fizesse um reexame da política brasileira para a África. Criou-se o Grupo de Trabalho para a África, formado no Itamaraty em 3 de março de 1961,

[...] incumbido de apresentar conclusões sobre as missões diplomáticas e repartições consulares nos novos Estados africanos e de propor medidas concretas para o desenvolvimento das relações econômicas, comerciais e culturais entre o Brasil e o continente africano” (CERVO; BUENO, 2008, p. 320).

Aspecto de suma importância foi a conclusão desse grupo de trabalho, segundo a qual, a presença brasileira na África deveria “[...] estar isenta de qualquer tendência de intervencionismo ou atitude partidárias nos assuntos locais ou nas questões ainda não-consolidadas internacionalmente” (CERVO; BUENO, 2008, p. 320).

Nesse sentido, como Cervo e Bueno (2008) destacam, a ênfase na política externa brasileira para a África nesse início de década de 1960 aparecia em acordos culturais, no programa de bolsas para estudantes, na criação de um sistema de consultas firmado com a Organização Interafricana de Café, visando à defesa do seu preço no mercado internacional, além da criação de embaixadas junto aos governos de Gana, da Nigéria e do Senegal e a abertura de consulados.

Vale a pena mencionar ainda as travessias do Atlântico realizadas durante a década de 1960 por estudantes que recebiam bolsas do Itamaraty, sendo que o primeiro grupo chegou na segunda metade de 1961. Ao todo foram quinze estudantes de Gana, do Senegal, da Nigéria, de Camarões, de Cabo Verde e da Guiné-Bissau. Eles vinham por meio do IBEEA (Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos), criado em 1961. Esse Instituto distribuía os estudantes por universidades pelo Brasil (DÁVILA, 2011). Pode parecer um número pequeno diante dos atuais convênios de cooperação, mas indicava um bom indicativo para o momento.

## 7 O Brasil e a África durante o período militar

O primeiro presidente do período militar, Castello Branco, reverteu a direção da política exterior e prendeu, inclusive, seguidores dos movimentos para a independência da África portuguesa. Além disso, restaurou as relações com os Estados Unidos e com Portugal, de maneira que seu ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, declarou: “Tudo o que fosse bom para os Estados Unidos também é bom para o Brasil” e, “Tudo o que acontece de bom para Portugal é recebido com imenso agrado pelo Brasil”<sup>9</sup> (DÁVILA, 2011, p. 52).

<sup>9</sup> Essas referências estão presentes, originalmente, em “Entrevista concedida ao Diário Popular, de Lisboa, sobre as relações luso-brasileiras”, Arquivo Juracy Magalhães, JM PI Magalhães, J. 1966.08.24/3CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/brasil/arquivos>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

Castello Branco optou por reforçar a ideia da Comunidade Luso-Brasileira como forma de garantir o controle da costa brasileira sem comprometer o país com uma aliança militar que poderia trazer mais custos que benefícios. Afinal, embora fosse real a preocupação com o Atlântico Sul e com a ameaça que porventura países africanos pudessem representar à sua segurança, o lugar da África nas prioridades do país era bem distante. Para esse governo, o continente pertencia ao chamado círculo exterior na imagem gráfica que explicava as prioridades de política externa do país, vindo depois da América Latina e do Hemisfério Ocidental. Já segundo Santos (2003), para a compreensão mais ampla da política externa brasileira no que concerne à continuidade das ações do Itamaraty para as nações coloniais da África, de 1964 ao início dos anos 70, é necessário buscar o significado do termo-chave, frequentemente usado pelas autoridades no período: “a Interdependência”. O então presidente Castello Branco assim a definia:

No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político. Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros de poder. A defesa tem que ser necessariamente associativa. Do mesmo modo, no campo econômico, o reconhecimento da interdependência é inevitável, não só no comércio, mas, sobretudo, no tocante a investimentos. A independência é, portanto, um valor terminal. Instrumentalmente, é necessário reconhecer um certo grau de interdependência, sem contudo ser levado ao ponto de cercar contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos e econômicos. No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental [...]” (CASTELLO BRANCO, 1964, apud SANTOS, 2003, p. 06).

Dessa maneira, retoma Santos (2003), o Brasil permaneceu, de 1964 ao início dos anos 1970, adotando como fundamento de suas ações os conceitos de “interdependência”, e também o de “segurança coletiva”, além da questão do tradicional apoio a Portugal. A permanência do Brasil nas posições acima descritas chegou ao ponto de, na abertura dos debates da XXI Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, - momento de grande vigor da luta contra o colonialismo - o chanceler Juracy Magalhães

não incluir uma só palavra acerca da questão colonial em seu discurso inaugural. Dessa forma, também a “segurança”, enquanto valor ideológico prioritário se realizava na perspectiva global da política externa brasileira por meio do silêncio.

Ainda segundo Santos (2003), as percepções do interesse nacional brasileiro em suas relações com a África, desenvolvidas durante os anos 60, quer seja a “política externa independente” ou a “interdependência” tinham em comum o fato de que os interesses materiais concretos, tais como comércio e fluxo de capitais, eram negligenciados e quase nunca implementados. Dessa forma, a questão africana era discutida dentro de um contexto no qual o peso geopolítico dessas relações se colocava numa perspectiva de superdimensionamento ideológico. A transformação qualitativa desse estado de coisas se daria, basicamente: 1) com a aceleração ocorrida no processo de desenvolvimento industrial brasileiro nos anos 1960 que, voltado estruturalmente para a exportação, recebeu um novo e forte impulso com os choques de petróleo dos anos 1970 (1973/1979); e 2) a falência em 1971 dos acordos de Bretton Woods pela impossibilidade de manutenção da sua espinha dorsal, ou seja, a conversibilidade do dólar em ouro garantida pelo tesouro norte-americano. Assim, inserido em uma nova e complexa conjuntura, fez-se necessário lançar-se em busca de mercados consumidores.

Por conta da determinação da priorização do comércio exterior, o Brasil assumiu a conquista de novos mercados a partir da base industrial nacional, incrementando-se o intercâmbio Sul-Sul. No bojo dessa estratégia, surgira como área privilegiada a África. De um lado, a disponibilidade brasileira na exportação de produtos, de serviços e de tecnologias reprocessadas. De outro, o interesse africano em receber tais tecnologias e serviços mais simples e adequados à sua realidade, os produtos mais robustos de nossa indústria, e a disposição - não encontrada nos parceiros do mundo desenvolvido - em repassar tecnologias e desenvolver programas consequentes de treinamento de pessoal. Essas características de nossa presença comercial estimularam, e deram base real, aos anseios africanos de diversificação de parceiros (SANTOS, 2003).

O governo seguinte, segundo Pinheiro (2007), do marechal Arthur da Costa e Silva (1967-69) marcou uma inflexão em direção aos países do Terceiro Mundo,



suscitando uma posição mais crítica em relação ao colonialismo. Como efeito desse renovado interesse, que envolvia igualmente os objetivos de explorar novas oportunidades de comércio e de fortalecer os contatos com os países africanos exportadores de café, foram criados novos postos diplomáticos na África. Reveladora dessa inflexão foi a retirada dos assuntos da África e do Oriente Médio da Divisão de Europa Ocidental na estrutura organizacional do Itamaraty, de maneira que passaria a ser tratada por uma divisão especial, a Secretaria Geral Adjunta para África e Oriente Médio. No entanto, as queixas do governo Salazar com relação às tentativas do Brasil de se aproximar da África sem a intermediação de Portugal levaram o governo de Costa e Silva a retomar a costumeira política de apoio a Lisboa. Como resultado, o Brasil ratificou tratados assinados com Portugal, permitindo ao país beneficiar-se de privilégios em Angola e em Moçambique. Nessa lógica, o Brasil não questionou a continuidade de nossa tradicional política de apoio ao colonialismo luso, que produziu, como derradeira manifestação de apoio explícito à política ultramarina de Portugal, o voto contrário ao reconhecimento da existência de um Estado autônomo instituído na Guiné-Bissau em 1973.

De 1969 a 1974 (período do governo Médici), a economia brasileira cresceu a um índice médio de mais de 11% ao ano, de modo que o período do "milagre econômico" criou uma nova justificativa para as relações com a África. Conforme explica Celso Amorim (2011) houve novamente, nesse período, um esboço de política africana, tendo como ministro das Relações Exteriores do governo Médici o diplomata de carreira, Mário Gibson Barboza. Havia, por parte de Gibson, a intenção de desenvolver mercados de exportação. Além disso, o então embaixador intensificou a diplomacia com a África Ocidental, tentando intermediar as negociações com Portugal. Sobre as viagens à África, Gibson viajou em outubro de 1972 para oito países da África Ocidental na expectativa de que a diplomacia pessoal abrisse portas para as exportações brasileiras (DÁVILA, 2011).

Importante é que, apesar dos esforços realizados pelo Itamaraty a partir da viagem pioneira do ministro Gibson Barboza, a aproximação do Brasil das jovens nações africanas que emergiam no concerto da comunidade internacional não significou uma ruptura com os interesses do Ocidente, ou ainda, mais especificamente, com os de Lisboa, o que colocou as delegações brasileiras na

incômoda posição de abstenção sistemática, da qual os exemplos mais notórios, no período posterior ao voto acima assinalado, são as abstenções na condenação a Portugal e África do Sul (1973), e quando da aprovação, pela ONU, da resolução em que a delegação portuguesa não representaria mais os interesses das suas colônias (dezembro de 1973) na África (SANTOS, 2003).

Dentro do governo Médici, o ano de 1972 foi declarado por Portugal e Brasil como o "Ano da Comunidade Luso-Brasileira", uma das várias formas de celebrar os 150 anos da independência do Brasil. Na ocasião, foram assinados novos tratados, que permitiam a empresas brasileiras operarem em colônias portuguesas. Como consequência, não só os negócios do Brasil na África portuguesa - Angola e Moçambique, principalmente - aumentaram bastante, mas também se criou a expectativa de que o Brasil se beneficiasse econômica e politicamente do *status* de Portugal como membro da Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association - EFTA*) e, eventualmente, da sua entrada na Comunidade Econômica Europeia, caso isso viesse a ocorrer (SELCHER, 1974 apud PINHEIRO, 2007).

Pequeno adendo nessa parte foi que, ao perceber o próximo desenlace da questão colonial africana, o governo brasileiro procurou interceder no processo por sugestão da Organização para a Unidade Africana, sendo, porém, a oferta dos auxílios da diplomacia nacional recebida friamente em Portugal, pois fora entendida como uma intervenção indevida. Registrando finalmente, a clara intenção portuguesa de instrumentalizar até o limite do possível o apoio brasileiro, exclusivamente no sentido da conservação de seus interesses ultramarinos, Brasília se empenhou em sua política de aproximação com a África negra, antecipando-se a Portugal e à Assembléia da ONU, ao reconhecer a Guiné-Bissau independente, em 18 de julho de 1974. Ponto de destaque levantado por Pinheiro (2007) é que essa política demonstrava a ausência de uma visão de longo prazo das elites dirigentes brasileiras, uma vez que esses acordos levariam, na eventual e provável independência das colônias portuguesas na África, a uma forte hostilidade por parte das lideranças africanas acerca do envolvimento do Brasil com a exploração colonial.

Todavia, outro ponto importante que Leticia Pinheiro chama a atenção é que essa posição não mais encontrava consenso na arena decisória brasileira, uma vez que o acirramento da luta anticolonial fez surgir diver-

gências internas acerca do melhor meio de satisfazer os chamados interesses nacionais, que, ao tempo de Médici, eram interpretados como o objetivo de facilitar de todas as formas o rápido desenvolvimento econômico e o potencial político do país em direção ao tão almejado *status* de potência internacional.

Esse dissenso pode ser ilustrado com a disputa entre o ministro da Fazenda, Delfim Neto, e o ministro do Exterior, Gibson Barboza. Enquanto Delfim favorecia o acesso aos mercados africanos por intermédio de Portugal e a manutenção dos fortes laços comerciais com a África do Sul, Gibson defendia uma posição mais independente e de caráter anticolonialista, a fim de melhorar as relações do país com o continente africano como um todo, buscando aproximar-se diretamente dos estados africanos independentes.

O sucessor de Médici foi Geisel (1974-1979), que tinha percebido os imensos custos econômicos para o Brasil com a afeição por Portugal, seguindo o pensamento do antigo ministro Mário Gibson Barboza, que dizia serem as relações com Portugal uma hipoteca que o Brasil não poderia pagar. Porém, Geisel nada pode fazer antes da Revolução dos Cravos, de abril de 1974, que derrubou a ditadura salazarista em Portugal (DÁVILA, 2011). Durante o período Geisel, Celso Amorim trabalhou para o ministro Azeredo da Silveira<sup>10</sup> em sua assessoria de planejamento. Apesar de o ministro Silveira não ter feito muitas viagens à África, ele conseguiu quebrar o tabu em relação às ex-colônias de Portugal, tendo tido como ato de grande importância o reconhecimento de Angola no dia da sua independência, de modo que o Brasil foi o primeiro país a fazê-lo. Devemos lembrar que o contexto internacional era marcado pela Guerra Fria e o partido que proclamou a independência angolana foi o Movimento

pela Libertação de Angola (MPLA).<sup>11</sup> A difícil decisão de reconhecimento de Angola liderada pela MPLA pelo ministro Azeredo da Silveira, com a chancela do presidente Geisel, teve o apoio de duas figuras importantes da diplomacia brasileira: Ovídio de Andrade Melo, representante especial do Brasil em Angola;<sup>12</sup> e Ítalo Zappa,<sup>13</sup> chefe do Departamento da África.

Nesse período, o governo distanciou-se dos Estados Unidos, acreditando que o milagre econômico estava em ascensão e os Estados Unidos em declínio. No fim da década de 1970, o governo brasileiro esforçou-se para concretizar o potencial de suas relações com os países africanos, obtendo um sucesso limitado. No caso da Nigéria, por exemplo, primeiro conseguiu êxito, já que esse país africano havia enriquecido com o petróleo, o que lhe permitia comprar grandes quantidades de carne, automóveis e eletrodomésticos brasileiros, enquanto o Brasil comprava petróleo do país nigeriano. Além da Nigéria, o

<sup>11</sup> Até hoje o MPLA é o partido no poder em Angola. Na época, o partido era visto como ligado à União Soviética. O Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) governa o país desde sua independência de Portugal em 1975. Foi, inicialmente, um movimento de luta pela independência de Angola, transformando-se num partido político após a Guerra de Independência de 1961-1974. Conquistou o poder em 1974/1975, durante o processo de descolonização e saiu vencedor da Guerra Civil Angolana de 1975-2002, contra dois movimentos/partidos rivais, a UNITA e a FNLA.

<sup>12</sup> Ovídio Melo foi designado pelo embaixador Ítalo Zappa, chefe do Departamento da África e Oceania do Itamaraty, representante especial do Brasil em Luanda, capital de Angola. Após avaliar a situação da ex-colônia portuguesa, durante todo o ano de 1975, elaborou um relatório sugerindo o reconhecimento da independência do país (ABREU; LAMARÃO, 2007).

<sup>13</sup> Ítalo Zappa foi nomeado chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania (DAO) em 1975. Em dezembro do mesmo ano, foi promovido a ministro de Primeira Classe. Tornou-se nacionalmente conhecido quando veio à tona que, em viagem secreta à África em dezembro de 1974, entendera-se com os líderes guerrilheiros de Angola, Agostinho Neto, e Moçambique, Samora Machel, preparando o terreno para o reconhecimento diplomático das antigas colônias portuguesas naquele continente e marcando uma nova fase da política brasileira em relação a Portugal. Durante sua gestão à frente do DAO, o Brasil reconheceu Guiné-Bissau (julho de 1974), e estabeleceu relações diplomáticas com aquele país (dezembro de 1974), inaugurando o ciclo de aproximação brasileira com a África lusófona. No ano seguinte, foram reconhecidos os governos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe e, adiando-se a todos os países do mundo, no mesmo dia da independência – 11 de novembro de 1975 – reconheceu-se o governo de Agostinho Neto em Angola. Primeiro Embaixador do Brasil em Moçambique (1977), Zappa ocupou a Embaixada em Maputo até 1981 (ABREU; LAMARÃO, 2007).

<sup>10</sup> Azeredo foi o ministro das Relações Exteriores de Geisel, cuja nova orientação da política externa ganhou o nome de “pragmatismo responsável”.

Brasil se aproximava de países da África Austral e das ex-colônias portuguesas (RIBEIRO, 2009).

## 8 Relações econômicas via câmara de comércio afro-brasileira

Santanna (2003) trata das motivações que levaram o comércio Brasil-África a obter um notável crescimento a partir dos anos 1970, além de quais perspectivas esses negócios se apresentavam para o empresário brasileiro que desejasse iniciar negócios na África, focalizando particularmente a experiência africana da Câmara de Comércio Afro-Brasileira.

As câmaras de comércio<sup>14</sup> são associações sem fins lucrativos que congregam comerciantes e industriais que compartilham interesses em determinado ramo de atividades econômicas ou de negócios, podendo ter caráter regional ou ser de âmbito internacional (SANDRONI, 1999). Em 1968, ano de criação da Câmara, a África ressurgia no contexto do governo militar como uma opção que atendia a amplos interesses do Brasil. O país buscava reduzir a sua dependência histórica em relação aos Estados Unidos e aumentar o seu poder de barganha internacional. Para tanto, iniciava uma política de ampliação de suas relações com o Terceiro Mundo. Instalaram-se novos postos diplomáticos no Continente africano e inauguram-se linhas marítimas regulares para diversos portos da África. O ano de 1968 marcou a efetivação do trabalho, levado a cabo nos anos anteriores, de promoção da mentalidade exportadora, que consistia no governo conceder incentivos à exportação, além de simplificar regulamentos e promover a melhoria dos transportes internos (SKIDMORE, 1978).

A primeira missão comercial brasileira a países da África realizou-se no período de 25 de setembro a 29 de outubro de 1973, com a participação de 37 representantes de indústrias brasileiras, além de cinco funcionários gover-

namentais, fortalecendo a representatividade da delegação que percorreu Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, República Popular do Benim (antigo Daomé), Nigéria, Camarões, Zaire e Líbia. Acompanhava a Missão uma mostra itinerante com mais de duzentos produtos de origem brasileira que eram apresentados em exposições montadas em cada uma das capitais visitadas (SANTANNA, 2003).

A realização de uma missão comercial na África pela Câmara de Comércio Afro-Brasileira foi um empreendimento marcado pelo pioneirismo, dada a complexidade que envolvia tal operação, o variado leque de atores, recursos e cenários envolvidos. Sem contar que o reduzidíssimo número de executivos negros em posição de comando nas empresas brasileiras implicaria a formação de uma comitiva cuja ausência de afro-brasileiros poderia causar constrangimentos, com repercussões negativas no decurso das negociações. Aliás, esse fato é extremamente interessante e chama atenção mais uma vez para o fato de um Brasil representado por brancos interessar-se por uma África negra, tanto que para a missão, onze negros foram travestidos como empresários para amenizar a impressão de que no Brasil não havia empresários negros (SANTANNA, 2003).

O crescimento da câmara de comércio levou o quadro de filiados a 102 empresas em 1976, o que indicava o aumento da especialização de seu quadro operacional, cuja estrutura apresentava novo dimensionamento, com quatro diretorias e vários departamentos além da presidência e da vice-presidência. Da mesma forma, ampliava-se o número de correspondentes associados no Brasil e no exterior, demonstrando um esforço agressivo em busca de novas oportunidades no Continente africano. Crescia, também, o número de participações da Câmara em feiras, missões comerciais e outros eventos no Brasil e no exterior. Em 1984, as exportações para aquele Continente chegaram a US\$ 1,976 bilhão, representando 7,3% das exportações totais brasileiras e, em 1985, alcançaram o pico de US\$ 2,021 bilhões, ou seja, 7,9% das exportações totais.

Mas aí veio o declínio. Primeiro, a figura do deputado federal Adalberto Camargo, que, depois de 4 mandatos por São Paulo (o primeiro em 1966) e intensa participação na Câmara de Comércio Afro-Brasileira,<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Além da definição, as câmaras prestam serviços de informações de mercados, recolhendo e divulgando dados sobre indicadores econômicos e sociais, legislação, tecido empresarial, prospecção de oportunidades etc. Também estudam e analisam problemas suscetíveis de dificultar o relacionamento empresarial, propondo às entidades oficiais competentes formas de sanar as dificuldades. Realizam encontros de empresários para esclarecimento e apresentação de programas e oportunidades, além de oferecer apoio logístico nos contatos com empresários e entidades estrangeiras (DAEMON, 1986).

<sup>15</sup> Da qual ele havia sido o fundador em 1968.

não conseguiu a reeleição em 1984. Seu posterior afastamento da vida política pareceu afetar diretamente o dinamismo que a entidade havia alcançado na década anterior. Como analisa Santanna (2003), a perda do espaço político certamente retirava-lhe certo poder de manobra e de influência junto ao empresariado e ao governo no sentido de mobilizá-los e atraí-los para as iniciativas de interesse da entidade. As atividades da Câmara se reduziram, com isso, e os relatórios de atividades enviados aos filiados deixaram de ser produzidos. Por sua vez, o novo panorama que, ao fim da primeira metade dos anos 80, se descortinou no Brasil, na África e no sistema internacional impôs dificuldades para ambos os lados do Atlântico.

Diante disso, decaiu o interesse brasileiro pelo continente africano. As taxa de juros do dólar, que eram de 3% a 4% em 1973, elevaram-se para 22% e 23% em meados dos anos 1980. Na África, os golpes de Estado e a instabilidade política marcavam a vida do Continente. Os efeitos da dívida externa, a insuficiência de recursos para o desenvolvimento e os rigorosos programas de ajustamento estrutural coordenados pelo FMI e pelo Banco Mundial fragilizaram as economias africanas, reduzindo a capacidade delas em ampliar o comércio exterior para os mercados do Sul (SANTANNA, 2003).

Por aqui, a dívida externa passou de US\$ 25 bilhões em 1975, para US\$ 105 bilhões em 1985, e sua renegociação resultava em perda de liquidez da economia. Com isso, reduziu-se também a capacidade do país em dar sustentação à sua política comercial em direção ao mercado africano. Em 1986, o volume das exportações para a África sofreria uma redução significativa, de US\$ 1.076.575.000, com a participação no total das exportações brasileiras diminuindo de 7,9 para 4,2%. Essa queda ainda se tornaria mais acentuada nos anos 1990, quando as exportações para a África experimentaram, de 1992 a 1996, um quadro de estagnação, com resultados em torno de US\$ 1,5 bilhão, muito aquém do pico alcançado em 1985. Com tudo isso e passados os anos de retração, em 1996, para se ter ideia, o mercado africano já representava apenas 3,2% das exportações brasileiras (D'ADESKY, 1998).

## 9 Considerações finais

A década de 1980 não foi fácil para o Brasil, o que impactou diretamente nas relações com o vizinho do Atlântico. Como resultado dos problemas econômicos, temos que o vínculo comercial com a África tornou-se

claramente frágil. À exceção da atuação de algumas poucas empresas, em particular, da Odebrecht e da Petrobras, notou-se um acentuado desinteresse empresarial brasileiro pelo continente africano, que, imerso numa profunda crise financeira e político-institucional, registrou um processo contínuo de fuga de capitais e de investimentos. Nesse cenário, o baixo embasamento societário em plano nacional, expresso pela ausência generalizada de conhecimento sobre a realidade africana, também contribuiu para a depreciação das relações diplomáticas, colaborando para o distanciamento progressivo do Brasil.

Como alerta Ribeiro (2009), nesta época o próprio Itamaraty, em seu âmbito interno, mantinha poucos membros com interesse pela África. Seriam eles os ex-funcionários do Departamento de Divisão da África. Figura de destaque nessa crença foi o até hoje diplomata Alberto da Costa e Silva. Disse o diplomata:

A África não era, até recentemente, prioridade para a opinião pública brasileira. Além disso, ela havia entrado em um processo econômico complicado, semelhante ao do Brasil quando houve uma retração nos negócios internacionais, e a África foi um dos continentes que mais sofreram com isso. Sobreviviam na África somente os exportadores de petróleo, os demais setores estavam todos em crise. Essa crise econômica foi acompanhada pela imensa crise política e de expectativas na África, ou seja, ela, que era a expectativa dos anos 60, nos anos 80 passou a ser um desastre, um continente sem solução na percepção do mundo, especificamente para os brasileiros. Não valia a pena investir na África. Angola, Moçambique estavam em guerra civil; Guiné-Bissau, paupérrima; Cabo Verde, se pudesse, voltaria a fazer parte de Portugal – que seria mais vantajoso para eles, pois grande parte do dinheiro era dos imigrantes que vinham de Portugal e assim teriam livre acesso, não precisariam de passaporte. Mesmo países até então tranquilos como a Etiópia e a Libéria, que eram os dois Estados independentes mais antigos da África, entraram em crise, em processo de ruptura. As elites da Libéria são destruídas. Ou seja, tínhamos um cenário que não encorajava. Nossa política africana estava agonizando; só não agonizou porque havia sempre no Itamaraty aqueles abnegados que mantinham o fogo (COSTA e SILVA, 2006 apud RIBEIRO, 2009, p. 299-300).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Silva, Alberto da Costa e. Diplomata de carreira (aposentado). Entrevista concedida a Cláudio Oliveira Ribeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 289-329, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6600/5325>>. Acesso em: 7 abr. 2013.



Diante de toda essa conjuntura que marca a década de 1980 e princípios da década de 1990, a política externa brasileira ingressou numa tendência de concentração de seus esforços para promoção das relações com países considerados prioritários no continente africano, particularmente com os de língua portuguesa e, posteriormente, com a Nigéria e a África do Sul, frente à iniciativa deste em favor da superação do *apartheid*.

Daí em diante, vemos no governo Sarney algum contato brasileiro com a África, mas a ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência e a adoção do neoliberalismo como política econômica, abriram uma fase de distanciamento, o que se acirrou com a criação do MERCOSUL, em 1991. Afinal, para além de Estados Unidos e Europa, grande parte da atenção brasileira se deslocava, nesse momento, para a própria região sul-americana. Em 1993, Itamar Franco reativou a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS<sup>17</sup>), que tem o objetivo do uso pacífico do hidroespaço atlântico pelos Estados ribeirinhos, que havia sido criada em 1986, mas estava desativada. Além disso, realizou o Encontro de Chanceleres de Países de Língua Portuguesa em Brasília e apoiou bilateral e multilateralmente - via ONU - o processo de paz e reconstrução de alguns países do continente (CAMPOS, 2008).

Já no período FHC (1995-2002), o lugar da África na política externa brasileira continuou modesto, tendo havido, no entanto, algumas iniciativas pontuais. A partir de 1995 o exército brasileiro participou ativamente das missões de paz da ONU em Angola. Também havia relações com Angola e África do Sul, firmando acordos em várias áreas. No mesmo sentido, a cooperação no campo das políticas públicas cresceu entre o Brasil e o continente africano, o que se refletiu na luta brasileira por quebrar os direitos de patente dos medicamentos contra a AIDS, epidemia que assola a África Austral (VIZENTINI; FERREIRA, 2008).

Por fim, com o governo Lula,<sup>18</sup> surgiram novos focos de atenção diplomática, Brasil-África, proporcionados em grande medida pela escala e pela rapidez das transformações da economia global e da política internacional, ampliando as possibilidades de cooperação. A África aparece na agenda como efetiva alternativa estratégica para o Brasil, tendo em vista a possibilidade de ganhos compartilhados que os países africanos puderam proporcionar.

## Referências

ABREU, Alzira de; LAMARÃO, Sérgio (Org.). *Personalidades da política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

ARANHA, Osvaldo. *Carta de Osvaldo Aranha ao então Presidente Juscelino Kubitschek em 9 de dezembro de 1957*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV; Arquivo Osvaldo Aranha, 1957.

BRANCO, Humberto de Alencar Castello. Discurso no Itamaraty em 31/07/64. *Discursos: a política externa da Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1968.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *ZOOPACAS, 2010*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

CAMPOS, Diego Araújo. A África na política externa brasileira. *Mundorama: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Vol. 9, Nº. 93, p. 34-35, Abril, 2008. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/1038/702>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

CAU, Hilário Simões. *A Construção do Estado em Moçambique e as Relações com o Brasil*. 2011. 132 folhas. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30619/000779967.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

<sup>17</sup> Sobre a ZOOPACAS, ver em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>>.

<sup>18</sup> Para saber mais sobre a política externa brasileira para a África no governo Lula, ver: FERREIRA, Wallace. *Política Externa do Governo Lula: coalizões ao Sul como alternativa multilateral*. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8351>>. Acesso em: 18 jun. 2013.



- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: EdUnB, 2008.
- D'ADESKY, J. O paradoxo das relações comerciais Brasil-África. *Network*, São Paulo, v. 7, n. 3, p.1-2, set./dez. 1998.
- DAEMON, Dalton. *Negociações em mercados internacionais: análise e casos de operações comerciais na Europa Oriental, África, Oriente Médio*. Rio de Janeiro: FGV; Nova Fronteira, 1986.
- DANTAS, Raymundo Sousa. *África difícil: missão condenada (diário)*. Rio de Janeiro: Leitura, 1965.
- DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana, 1959-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- DUPAS, Gilberto. África do sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças. In: VILLARES, Fábio. *Índia, Brasil e África do Sul*. São Paulo: UNESP, 2006.
- FERREIRA, Walace. Política Externa do Governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n.1, p. 100-125, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8351>>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. *Nueva Sociedad*. Especial em Português – Brasil no mundo. p. 55-71, out. 2008. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/p9-4\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/p9-4_1.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- MAGALHÃES, Juracy. *Entrevista concedida ao Diário Popular, de Lisboa, sobre as relações luso-brasileiras*. Arquivo Juracy Magalhães, JM PI Magalhães, J. 1966.08.24/3, CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/brasil/arquivos>>. Acesso em: 26 ago. 2012.
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O Brasil e a África. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). *Temas de política externa brasileira II*. Paz e Terra: São Paulo, 1994.
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Política africana no Brasil. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume, 2000. v. 3.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Los Diplomáticos Brasileños y las Relaciones Brasil – CEE. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; ALBURQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.
- PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana no Brasil. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 57-81, jan./jun. 2007.
- PINHEIRO, Letícia. Ao vencedor, as batatas: o reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 83-120, jan./jul. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2562/1521>>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- REBELO, Manuel dos Anjos da Silva. *Relações entre Angola e Brasil, 1808-1830*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1970.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 289-329, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6600/5325>>. Acesso em: 7 abr. 2013.
- RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SANTANA, Ivo de. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 70 a 90. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 139-195, jan./jun. 2003.
- SANTOS, Luiz Cláudio Machado dos. A política externa brasileira para a África negra: da “interdependência” ao “pragmatismo responsável” (1964-1979). *Universitas Face*, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-13, jan./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/face/article/view/597/393>>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. A ambivalência de uma cultura: o negro no Brasil, em uma perspectiva histórica. *Textos de História*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 32-48, 1993. Disponível em: <<http://www.red.unb.br/index.php/textos/article/viewArticle/5714>>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 45, n. 2, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000200001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra; GALA, Irene Vida. *O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul*. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

SELCHER, Wayne. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956-1972*. Gainesville: The University of Florida, 1974.

SILVA, Alberto da Costa e. *O vício da África e outros vícios*. Lisboa: Edições João Sá da Costa, 1989.

SKIDMORE, Thomas E. O papel do Brasil em face do sistema internacional: implicações em relação à política norte-americana. In: ROETT, Riordan. *O Brasil na década de 70*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danielevicz. A política africana do governo Lula (versão on-line). *Nerinti*, p. 1-10, 2008. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**