

As relações do Brasil com a África lusófona nos anos 1970

Eduardo Munhoz Svartman*

Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul

As relações do Brasil com o continente africano de forma geral são marcadas por momentos, ou ciclos, de intensificação e de esquecimento. Depois de séculos de escravismo e de uma intensa articulação comercial, estratégica e política entre as margens do Atlântico sul, o Brasil, desde o advento República, relegou a África a uma situação de quase absoluto desconhecimento. Diversos fatores explicam esse distanciamento: fim do escravismo, intensificação da presença colonial européia no continente africano, inserção primário-exportadora da economia brasileira no mercado internacional. Passadas décadas de silêncio, nos anos 60 do século XX, quando a política externa brasileira começa uma inflexão mais consistente em favor de um projeto de industrialização nacional, o continente africano é, lentamente, redescoberto pela diplomacia e pelos atores políticos e econômicos no Brasil. Inicialmente pautado mais pela retórica que por realizações concretas, o Brasil começa a estabelecer novos laços diplomáticos e comerciais com um continente que se vê animado pelo otimismo das ondas de descolonizações dos anos 1960 e 70.

Essas relações, que tiveram o seu auge na segunda metade dos anos 1970 e início dos 80, obedeciam a uma orientação geral de busca de novos mercados e parceiros comerciais que melhor viabilizassem o desenvolvimento de uma economia industrial no Brasil; de maneira que a África era um dos vetores de atuação de uma diplomacia e de uma economia que se tornavam substancialmente mais complexas. Esse processo, todavia, foi marcado por idas e vindas e por uma série de especificidades do contexto internacional e dos atores envolvidos. Uma dessas áreas de especificidade nas relações do Brasil com a África consiste nas ex-colônias portuguesas, cujas independências tardias foram marcadas por sangrentos conflitos inflacionados pela Guerra Fria. O caso de Angola é o mais marcante, pois após uma longa resistência armada à dominação portuguesa, a independência declarada em 1975 desencadeou uma longa guerra civil. O conflito envolvia países da região, sobretudo a África do Sul e a Namíbia ocupada, os Estados Unidos, que financiavam, equipavam e treinavam a UNITA, a URSS, que desde cedo apoiava os movimentos de libertação na região, e Cuba, que enviara milhares de soldados para dar suporte ao governo do MPLA.¹ Essa região assumiu um caráter ainda mais sensível na medida que se vivia o primeiro choque do petróleo e um considerável abalo na hegemonia internacional dos EUA, que amargava uma derrota militar no Vietnã, uma crise moral na presidência com o caso Watergate e um vultoso déficit nas contas públicas. Diante de um cenário tão complexo e espinhoso, cabe perguntar então, por que foi justamente nesse momento que o Brasil e as ex-colônias portuguesas (Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe) estiveram mais próximos diplomática e economicamente? Para dar conta dessa questão, esse artigo procura analisar os objetivos políticos e econômicos dos diferentes atores dessa aproximação, a partir do que era proposto nos acordos e discursos de chancelaria e do que realmente se concretizou.

Diante do proposto, a primeira coisa a se discutir é a possibilidade da existência de uma região, ou de uma comunidade chamada África lusófona. Trata-se de uma expressão de definição complicada e carregada de interesses políticos. O que comumente se chama de África portuguesa, ou lusófona, possui uma identificação direta com o discurso e a prática colonialista de Portugal, o que coloca a expressão em cheque após as independências. Além disso, pode-se questionar se existe muita coisa em comum entre Moçambique, na costa oriental do continente e o pequeno arquipélago atlântico do Cabo Verde, ou ainda se a

língua portuguesa é um critério de classificação válido para países nos quais boa parte da população não fala o idioma oficial herdado do colonizador. Em função disso, há quem proponha o abandono da referência “portuguesa” para o estudo e o enquadramento desses países e populações.² Uma outra alternativa encontrada, no âmbito da academia, foi a extensa denominação *países africanos de língua oficial portuguesa*, sintetizada na sigla PALOP.

Independente disso, a expressão assumiu colorações distintas conforme foi incorporada a projetos políticos diferenciados. Assim, durante a agonia do seu colonialismo na África, Portugal gestionou junto ao Brasil a criação da chamada *Comunidade Luso-Brasileira* que, pelo menos até 1967, foi muito bem recebida por uma diplomacia brasileira imbuída de um lusitanismo que reproduzia o discurso da presença civilizadora de Portugal da África.³ Até meados do governo Emílio Médici (1969-1974), o Brasil sempre manteve uma política que, de uma forma ou de outra, amparou a posição portuguesa tanto na ONU, quanto junto aos países africanos já independentes que denunciavam as atrocidades do tardio colonialismo lusitano. Nesse âmbito, a criação de um espaço político que englobasse as colônias - travestidas com a designação de *províncias ultramarinas* - a metrópole e um país independente, unidos pela língua portuguesa, poderia consistir num importante espaço de resistência às pressões que Portugal sofria de vários lados. A idéia, contudo, não frutificou, não só em função do anacronismo colonialista que por traz dela subsistia, mas também pelo fato de o Brasil abandonar a perspectiva de se inserir economicamente em Angola e Moçambique através de Lisboa.⁴

Conforme essa orientação sobretudo pragmática se impunha como sendo dominante nas relações do Brasil com a África, começou a se configurar uma nova definição para a expressão África portuguesa. A partir do governo Costa e Silva, o Brasil vai, de forma crescente, implementando uma política para o Atlântico Sul e para a África cada vez mais distante dos alinhamentos rígidos que a teoria das fronteiras ideológicas impunha nos anos de Castello Branco.⁵ As críticas ao colonialismo e ao *apartheid* na África do Sul foram o marco inicial dessa inflexão, que se desdobrou numa série contínua de estudos e sondagens feitos pelo Itamaraty com o intuito de obter maiores informações que permitissem planejar uma presença econômica mais agressiva no continente.⁶ O longo e complexo processo de independência das colônias portuguesas da África ensejou também um esforço de mediação por parte do governo Médici, na figura de seu chanceler Mário Gibson Barboza. A iniciativa não obteve sucesso porque Portugal, embora aceitasse discutir aspectos da questão com o Brasil, manteve-se intransigente na questão colonial até a Revolução dos Cravos em 1974. Além disso, as credenciais brasileiras de negociador eram vistas com severas restrições pelos países africanos, que tinham presente as repetidas vezes que o Brasil assumira posições favoráveis a Portugal na ONU, bem como o estreitamento de relações comerciais com a África do Sul. Num plano mais concreto, a iniciativa do primeiro chanceler brasileiro a visitar a África em 1972 consistiu num ensaio importante para ações políticas mais consistentes que se efetivaram nos governos posteriores. Assim, o reconhecimento rápido da independência de todas as ex-colônias portuguesas e, em especial a de Angola, que proclamava uma orientação socialista ao novo estado, fazia parte de uma estratégia já amadurecida nos quadros da diplomacia brasileira que, vencendo várias resistências internas, passou a investir no estreitamento dos laços com esses novos países. A afirmação de um pequeno universo de países de língua portuguesa no Terceiro Mundo

poderia constituir não num bloco ou numa comunidade, mas num espaço de legitimação que interessaria tanto aos novos países perante a Portugal e à comunidade internacional, quanto ao Brasil que pretendia uma presença econômica e política mais intensa no continente africano e que sofria recriminações por ter-se manifestado várias vezes em favor de Portugal.

No plano do discurso, a diplomacia brasileira operacionalizava a constituição desse espaço a partir da retomada daquilo que Saraiva chama de discurso culturalista da década de 60, que enfatizava os laços culturais, étnicos e históricos do Brasil com a África⁷; uma forma eufemística usada pelo discurso oficial para referir-se ao escravismo e ao tráfico que por séculos alimentaram a economia brasileira. E o fazia também a partir da idéia, muito comum nos meios militares brasileiros, de que a outra margem do Atlântico consistia na fronteira marítima do Brasil. Uma síntese muito clara disso tudo aparece no discurso do chanceler brasileiro na XXX Assembléia Geral da ONU em setembro de 1975 ao saudar os recém independentes São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Moçambique que então ingressavam na ONU:

*“A estes países está o Brasil especialmente ligado pelos laços de um passado em muitos pontos comum, que desejamos ver agora projetado num futuro de colaboração e entendimentos. (...) Ao saudar os novos países de língua portuguesa que ingressam na Organização, desejo deixar constância da fraterna compreensão com que o Brasil acompanha do desenrolar do processo de descolonização de Angola. O Brasil se sente ligado ao futuro novo estado africano por vínculos históricos e de sangue, que reforçam a comunidade de interesses resultante da vizinhança forjada sobre o Atlântico”.*⁸

Do ponto de vista econômico, esse esforço de aproximação e de constituição de novos espaços de atuação era parte de uma política que conferia à diplomacia brasileira uma função complementar ao esforço de industrialização e de projeção do status internacional do Brasil. O modelo econômico adotado pelo regime militar brasileiro chegara a um patamar na metade dos anos 70 que demandava com urgência a viabilização de novos mercados e parceiros. A diversificação da procedência dos investimentos externos, com o continuado crescimento percentual e absoluto dos capitais oriundos do Japão e da Europa Ocidental, tornou a economia e a política externa brasileira do período mais autônomas em relação aos Estados Unidos, de maneira que tal orientação se tornava não só viável mas necessária.⁹ A política internacional do Brasil se desideologizava e se multilateralizava, acompanhando o processo de expansão de sua economia que agregava novos itens à sua pauta de exportação de produtos primários, como os minérios da região norte ou a soja, e que começava a exportar artigos industriais e serviços. Por outro lado, o cenário internacional impunha problemas ameaçadores ao projeto brasileiro: tanto em função da elevação do preço do petróleo, item majoritário na pauta de importação e decisivo para a geração de energia e produtos intermediários para as indústrias, quanto da instabilidade e tendência depreciativa do valor dos produtos primários, que ainda eram decisivos para a obtenção das divisas brasileiras.

A alternativa que se buscou foi estabelecer acordos especiais com países exportadores de petróleo, ampliar a pauta de exportações, incluindo os bens e serviços que a tecnologia e o grau de desenvolvimento industrial brasileiros já permitiam exportar e buscar entendimentos com os demais países primário-exportadores no intuito de estabilizar o mercado internacional de matérias-primas. O continente africano viu-se, então, revestido de significativa importância para a viabilização dessas políticas.

Conforme aponta Saraiva, a Nigéria constituiu-se num importante parceiro comercial para o Brasil na África subsaariana. Essa importância advinha do petróleo que esse país exportava e da complementaridade econômica existente entre ambos os países, pois o mercado nigeriano se mostrava promissor às exportações brasileiras.¹⁰ As demandas por petróleo, encaradas pelos militares como um problema de *segurança energética*, levaram o Brasil a estreitar laços e estabelecer parcerias com a Líbia, Ar-gélia e de forma mais intensa com Angola, onde uma subsidiária da Petrobrás, a Braspetro, passou a explorar importantes jazidas.

A contrapartida dos interesses econômicos dos países de língua portuguesa recém emancipados era igualmente complexa, porém distinta. Nos anos 70, especialmente na segunda metade, boa parte dos países do Terceiro Mundo percebiam que, nas bases sobre as quais residia o sistema internacional, com uma depreciação continuada dos produtos primários e o controle oligárquico de organismos comerciais como o GATT, que assegurava o protecionismo econômico das grandes potências, os seus projetos de desenvolvimento econômico e social jamais se concretizariam.

Por outro lado, a formação marxista de várias lideranças do processo de independência e a proximidade com o bloco soviético de movimentos como o MPLA e a FRELIMO, faziam do Leste um aliado político e econômico muito importante. A URSS sempre se posicionara favoravelmente à luta anti-colonial e forneceu um estratégico apoio financeiro, militar e de colaboração técnico-científica aos novos países. No entanto, a colaboração soviética estava longe de resolver os problemas africanos, pois à exceção dos estratégicos urânio e petróleo de Angola, os minerais africanos tinham pouca entrada nos mercados socialistas já abastecidos pelas jazidas soviéticas, limitando as possibilidades de integração comercial.¹¹ Restavam os produtos agrícolas tropicais para alimentar o comércio entre as duas regiões que, apesar de ter sido crescente, esbarrava também nas limitações da economia soviética. O fator político-ideológico também tinha que ser ponderado pelas jovens autoridades africanas, pois conforme se incrementavam os laços com Moscou, o Ocidente, particularmente os Estados Unidos, aumentavam a pressão econômica e o apoio concreto a movimentos como a UNITA e à intervenções como as da África do Sul na Namíbia, em Angola e em Moçambique. O caráter estratégico da África Austral nos anos da Guerra Fria fez com que a sua dinâmica política regional, já potencialmente explosiva, se desdobrasse em violentos conflitos inflacionados pelas grandes potências. Isto fez com que grande parte da cooperação com o mundo socialista fosse deslocada para o campo militar, comprometendo recursos, tempo e vidas que poderiam alavancar o desenvolvimento econômico. Apesar de vital, o apoio do bloco soviético tinha um custo considerável e não tinha condições de atender a todas as demandas da região, o que forçava seus governos a buscar outras alternativas.

Tornava-se premente fugir dos enquadramentos rígidos da Guerra Fria e, ao passo que o sonho do desenvolvimento se esmaecia, crescia também a consciência de que os países do Terceiro Mundo deveriam se organizar e pressionar as economias centrais do sistema em favor de uma melhor distribuição da riqueza mundial. Nascia então, a partir do Grupo dos 77, a demanda pela Nova Ordem Econômica Internacional, oficializada pela ONU em 1974.¹²

Nesse novo cenário, favorecido pela emergente rivalidade econômica entre EUA, Europa Ocidental e Japão, e pelo enfraquecimento da hegemonia política norte-americana, diversos países que se proclamavam *em desenvolvimento*, além de pressionar o norte pelo repasse de tecnologias e pela abertura dos mercados, buscaram estabelecer estratégias de cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, seguindo os passos da Nigéria e do Senegal, Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné Bissau se mostraram particularmente interessados no estreitamento de laços com o Brasil. Para esses países, o estreitamento de relações com um país terceiro-mundista que já possuía a capacidade de exportar determinados bens, serviços e tecnologias e que imprimia um caráter pragmático e não ideológico à sua política externa (como era o caso do Brasil) consistia num importante trunfo para se evitar o enquadramento rígido que a Guerra Fria lhes impunha. Jamais se deve esquecer o quanto as guerras de independência e de formação dos Estados no pós-1945 foram inflacionadas pela confrontação bipolar – desde a Coreia até Angola – de maneira que o estabelecimento de relações fora desse padrão era de grande importância para tais países. Esse trunfo lhes permitia incrementar a sua legitimidade perante a ex-metrópole e capitalizar a sua força junto a organismos internacionais como o ONU, o G-77 ou mesmo a Organização da Unidade Africana (OUA).

Um dos interesses dos países da África lusófona no comércio com o Brasil era o de procurar estabelecer um canal alternativo ao esquema neocolonial dominado pelas grandes potências. O comércio era visto então como um dos mecanismos de cooperação horizontal que os países de Terceiro Mundo poderiam implementar para alavancar o seu desenvolvimento. Isso tudo, somado ao interesse de melhor colocar as suas mercadorias em território africano fez com que o Brasil desenvolvesse agências próprias de fomento e financiamento comercial.¹³ A tônica dos discursos que selaram os acordos econômicos então firmados era o da cooperação, como aponta o relato do Itamaraty a respeito do discurso do presidente angolano Agostinho Neto ao receber as credenciais do primeiro embaixador brasileiro naquele país em 1976:

Nossa cooperação se baseará no respeito pela independência e soberania de cada um dos Estados, na não-ingerência nos assuntos internos e numa cooperação com vantagens recíprocas. Esperamos poder cooperar com o Brasil nos domínios da economia, do comércio, da tecnologia e da cultura.¹⁴

A fala de Neto é bem explícita quanto as suas expectativas sobre as relações entre os dois países: um respeito mútuo às distintas matrizes ideológicas dos regimes e o estabelecimento de um leque bem amplo de interação que realmente atenda às demandas de ambos os países. De fato, o volume do comércio brasileiro com a África aumentou sensivelmente durante a década de 1970, saltando as exportações do Brasil de 60 para 670 milhões de dólares nesse período. Em troca sobretudo de petróleo, o Brasil exportou para a África lusófona automóveis, peças de reposição, máquinas agrícolas e barcos de pesca, entre

vários outros produtos. Além disso, empreiteiras, bancos e empresas de telefonia passaram a atuar na área de infra-estrutura nos novos países. Paralelamente, bolsas de estudos, convênios culturais, intercâmbios de professores, técnicos e pesquisadores eram operacionalizados com o intuito de promover a integração e de possibilitar o intercâmbio, ou transferência tecnológica. Todavia a grande disparidade econômica existente fez com que esse comércio, apesar dos acordos de cooperação, não evoluísse de forma significativa em relação ao padrão neocolonial que imperava no sentido Norte-Sul. A economia brasileira, mais desenvolvida, fornecia bens acabados e serviços, inclusive financeiros, ao passo que as mais atrasadas permaneciam enviando matérias primas, particularmente o petróleo de que o Brasil tanto precisava.¹⁵

Ainda assim, a necessidade de estabelecer novos vínculos internacionais, de superar o atraso e o caráter não ideológico dos laços que se estabeleciam interessava sobremaneira ao governo angolano. Isso fica claro nos discursos em que as novas autoridades de Luanda buscavam um espaço de atuação econômica e de cooperação com o Brasil fora dos alinhamentos da Guerra Fria, conforme afirma o relato do Itamaraty:

É propósito do governo angolano aproximar cada vez mais as relações entre os dois países, e que esta intenção sofre pressões, mas estas não interferem nas relações de Angola como um país soberano; (...) o Brasil é o país que mais exporta para Angola, pelo fato de precisar este país de tecnologia, de assistência técnica e de toda a colaboração que o Brasil pode dar. E pelo fato de falarem a mesma língua o governo angolano pede ao governo brasileiro que compreenda a sua opção política que não impede o país de manter relações de amizade com qualquer outro país do mundo.¹⁶

É interessante notar que o discurso da afinidade lingüística e, conseqüentemente, cultural e histórica é também reproduzido na outra margem do Atlântico, o que confere à expressão *África lusófona* uma intencionalidade recíproca de viabilizá-la, pelo menos discursivamente, como um espaço para a aproximação desses países. Essa aproximação pretendia também constituir um ponto de apoio para contrabalançar o peso econômico exercido pela África do Sul na região. A principal economia da África Austral, que tradicionalmente exercera influência sobre as demais, executava uma preocupante política de suporte às forças de oposição aos jovens regimes de Angola e Moçambique, isso quando não fazia intervenções armadas em seus territórios, as quais contavam com a anuência norte-americana. Por isso era importante para esses regimes contar com o apoio político e financeiro da Liga Árabe, que vinculava à questão palestina a problemática do *apartheid* e das intervenções sul-africanas nos países vizinhos nas esferas de negociação da ONU.¹⁷ No entanto, a capacidade de exportar bens, serviços e algum tipo de tecnologia era extremamente limitada para os países da Liga, pois suas economias assentavam-se fundamentalmente no petróleo. Foi em função disso, que no marco da cooperação Sul-Sul, as iniciativas brasileiras de aproximação com o continente africano e, no caso com as ex-colônias portuguesas, obtiveram uma contrapartida bastante positiva.

No plano político era também importante capitalizar o apoio contra as intervenções externas na região. Para os países africanos de orientação marxista, era bastante interessante estreitar relações com o Brasil, pois estas poderiam garantir conexões com o Ocidente sem que houvesse cobranças de tomadas de posições ideológicas. O pragmatismo, portanto,

operava nos dois lados. O regime autoritário brasileiro, que internamente empreendia uma sistemática perseguição ao chamado *inimigo interno*, reconheceu o MPLA e a FRELIMO, respectivamente em Angola e Moçambique, como movimentos legítimos para assumir os novos estados independentes que nasciam. Em contrapartida, esses novos governos de inspiração socialista tampouco faziam referências públicas às violações que ocorriam nos órgãos de repressão da ditadura brasileira.

O que de fato perturbava os países africanos não era a forma com que o governo militar brasileiro tratava seus opositoristas, mas o longo período de ambigüidade, ou de mal disfarçado apoio ao colonialismo português e ao regime do *apartheid* sul-africano. O rápido reconhecimento da independência das ex-colônias portuguesas neutralizou as críticas ao lusitanismo da política externa brasileira, porém a questão da África do Sul se prolongou por muito mais tempo. Apesar dos discursos e dos esforços de aproximação com a África sub-saariana, o regime do *apartheid* era o principal parceiro econômico do Brasil no continente. Mesmo após a famosa viagem do chanceler Gibson Barbosa a vários países da África ocidental em 1972, a política brasileira para o continente era, aparentemente, um tanto ambígua na medida que sobrepuja perspectivas contraditórias de manutenção de laços com países com posições antagônicas na região. Na verdade, há tempos que o mesmo pragmatismo que movia a política externa em direção a países exteriores à esfera de poder norte-americana, procurava aproveitar as melhores oportunidades econômicas da África *branca* e da África *negra*, conforme se pode depreender das formulações do relatório anual do Itamaraty de 1969:

Ressalvada, de um lado, a posição do Brasil, firmemente contrária a política de se-gregação racial adotada pelo Governo de Pretória e, resguardados, de outro lado, os interesses econômicos e políticos que orientam a atuação da nossa diplomacia nos organismos internacionais, o Governo brasileiro tem procurado ampliar as relações econômicas com a África do Sul, país exportador de capitais e o principal importador de produtos brasileiros no continente africano.¹⁸

A convivência de um discurso crítico ao regime sul-africano com o incremento do comércio com aquele país é um indicativo de que, apesar de o Brasil ter feito uma opção pela África independente e negra no começo dos anos 70, os seus laços com o regime de Pretória mantiveram-se bem apertados. Essa postura teve, obviamente, um custo político e despertou críticas dos países da região mais engajados na oposição ao *apartheid*. Apesar de no geral serem bem recebidas, as iniciativas diplomáticas brasileiras foram questionadas em vários momentos em função de seu crescente comércio com a África do Sul, de seu pragmatismo ver o continente quase que exclusivamente como um mercado consumidor dos produtos manufaturados brasileiros e também, em função da questão racial no Brasil.

O pragmatismo e a especificidade do contexto da época levaram o Brasil a incorporar o discurso de crítica ao ordenamento político do comércio internacional e de proposição de um novo ordenamento para a economia mundial. Desde 1972 que em praticamente todas as declarações conjuntas ou pronunciamentos da diplomacia brasileira com países africanos aparecem moções favoráveis ao fortalecimento dos organismos internacionais especializados no progresso econômico. Falava-se particularmente da UNCTAD, arena em

que os países do Terceiro Mundo podiam exercer melhor a sua influência em função do seu número crescente; diferentemente do GATT que era controlado pelas economias centrais do capitalismo. Na mesma linha de raciocínio, se defendia o controle nacional de recursos naturais como condição para viabilizar o desenvolvimento econômico e se propôs entendimentos para a criação de mecanismos de parceria entre os exportadores de produtos tropicais – especialmente aqueles que tradicionalmente compunham a pauta brasileira de exportação, como café e cacau – no intuito de regularizar o mercado internacional e de manter os preços em patamares favoráveis às economias primário-exportadoras. Essa iniciativa, certamente inspirada na OPEP, mas sem o mesmo poder, visava estabelecer mecanismos para assegurar cotas de produção e de comercialização dos referidos produtos e contrabalançar a histórica depreciação que desde o pós-guerra vinham sofrendo.

O discurso da diplomacia brasileira era ao mesmo tempo crítico e cauteloso. Reproduzindo parte da retórica dos países mais combativos do terceiro-mundismo, identificava as disparidades econômicas e falava em *conflito Norte-Sul*, criticando o protecionismo dos países desenvolvidos, as limitações no repasse de novas tecnologias e os entraves ao desenvolvimento que a estrutura do comércio e do poder internacional representavam.¹⁹ Assim, ao discursar na ONU, o chanceler Azeredo da Silveira ressaltava que:

*“As relações econômicas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento jamais foram objeto de uma regulamentação específica, que refletisse as suas condições sócio-econômicas particulares. Tais relações estão submetidas, formalmente, ao mesmo tipo de normas que regem as relações entre os países industrializados. Ora, tais normas, ainda que parcialmente atendam as necessidades de um ordenamento das relações econômicas e comerciais entre parceiros iguais, não se ajustam às interações econômicas entre parceiros desiguais”.*²⁰

Era, portanto, necessário reformar o ordenamento político do comércio internacional em favor dos países em desenvolvimento. Nesse sentido em 1975 o Brasil apresenta à ONU uma proposta de discussão de um Acordo Geral de Negociação Norte-Sul que tinha como objetivo substituir a chamada *interdependência vertical* entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em favor de uma *interdependência horizontal*, baseada na cooperação e em oportunidades econômicas equitativas.²¹ Essa proposta, considerada pelo chefe do Departamento de África, Ásia e Oceania do Itamaraty, Ítalo Zappa, como sendo *flexível*, tinha um que de irreal num cenário marcado pelas fortes cores do protecionismo das economias centrais. Por outro lado, era também um astuto gesto para captar as simpatias dos novos parceiros co-merciais do Terceiro Mundo e, sobretudo, dos países exportadores de petróleo engajados nas demandas por uma nova ordem econômica internacional, que ainda tinham presente a atitude brasileira pró-Portugal na África.

Era premente a necessidade de reverter essa visão e de se evitar constrangimentos como a inclusão do Brasil em listas de países colonialistas, como fez a Liga Árabe quando passou a associar as problemáticas da Palestina e da África Austral. Novos mecanismos de pressão dos países terceiro-mundistas abalavam a credibilidade brasileira e criavam dificuldades para a penetração comercial na África e para o abastecimento de petróleo. Em função disso, uma pragmática ofensiva diplomática em direção a um questionamento da ordem mundial e a uma aproximação com a África parecia não apenas possível mas necessária. É nesse

contexto que o Brasil intensifica o seu discurso de crítica e reforma das relações internacionais em favor da questão do desenvolvimento do Terceiro Mundo:

... a interdependência não pode impor limites ao processo de desenvolvimento dos países menos avançados ou condena-los a um insolúvel círculo vicioso sócio-econômico. Não deve ser caracterizada como vertical. Esta é uma interdependência baseada na subordinação, e não na coordenação, e encontra suas raízes numa divisão internacional do trabalho obsoleta, que força os países em desenvolvimento a se especializarem como supridores de matérias-primas e clientes da produção de maior densidade tecnológica dos países industrializados, impedindo-os de aceder a uma genuína independência econômica. O que se busca, portanto, é substituir essa interdependência vertical por uma interdependência horizontal, baseada na cooperação e em oportunidades econômicas equitativas. A interdependência vertical se funda na institucionalização da desigualdade, e passa pela dependência; a horizontal supõe a igualdade, e parte da independência.²²

Em vários momentos o Brasil procurou se apresentar no cenário internacional como uma “nação adulta” que se propunha a fazer uma espécie de ponte entre o Ocidente desenvolvido, do qual se proclamava herdeiro e defensor, e os países do Sul que buscavam o desenvolvimento.²³ Essas tentativas de se colocar como um interlocutor privilegiado no diálogo Norte-Sul tiveram pouca repercussão, no entanto faziam parte de um esforço diplomático para reverter a sua imagem negativa junto aos países de Terceiro Mundo e neutralizar eventuais sanções ou resistências por parte dos países mais engajados, obtendo, assim melhores oportunidades comerciais.

Nessa mesma perspectiva, a percepção geopolítica dos militares brasileiros sobre o Atlântico sul muda significativamente. Desde cedo a ESG inseria a costa ocidental da África nos seus estudos sobre a defesa do então chamado *mundo livre* e na estratégia de desenvolvimento nacional alicerçado na segurança, o que, entre outras coisas, legitimava o apoio brasileiro ao colonialismo lusitano na região. Paralelamente, conforme avançava a descolonização na África Austral e aumentavam as pressões internacionais sobre o regime de exclusão da África do Sul, este país e os Estados Unidos empreenderam um longo e continuado esforço por amarrar um pacto de segurança coletiva na região, nos moldes da OTAN. Seria a OTAS, que envolveria fundamentalmente África do Sul, Portugal (até 1975), Argentina e Brasil, secundados obviamente pelos EUA. Durante toda a década, o governo militar brasileiro se mostrou reticente a tal iniciativa e, no início dos anos 80, manifestou-se abertamente em contrário a ela e em defesa do Atlântico sul como uma zona de paz e desenvolvimento.²⁴ Apesar de ser uma região estratégica para o escoamento do petróleo do Golfo Pérsico para o ocidente e de estar convulsionada por conflitos inflacionados pela Guerra Fria; para os estrategistas brasileiros, a África Austral deveria ficar o mais distante possível da confrontação bipolar e de tratados de segurança que viessem a colocar empecilhos às relações brasileiras na região. Além de procurar assegurar mercados e o fornecimento de petróleo junto aos países africanos da região, a recusa brasileira em aderir à OTAS era essencial para recomposição da sua imagem junto à Liga Árabe e para a continuidade das boas relações com as ex-colônias portuguesas.

Nos quadros do pragmatismo, que não era novo, o Brasil soube afinar o seu discurso terceiro-mundista com o dos parceiros que pretendia conquistar. Todavia, para além do discurso, poucas ações concretas se efetivaram, pois a participação brasileira no G-77 ou na Conferência dos Não-Alinhados dificilmente ia além da confortável posição de observador. Mesmo havendo demandas reais da economia e do nacionalismo brasileiros por uma redefinição da ordem econômica internacional, os compromissos com as economias centrais referentes a financiamento, investimentos diretos e acesso à tecnologias – inclusive nuclear – constituíam balizas que de-marcavam os limites dentro dos quais operava a diplomacia brasileira. Por mais que se multilateralizasse e se aproximasse dos países do Terceiro Mundo, o eixo central das relações internacionais do Brasil se orientava no sentido Norte-Sul. Assim, o significativo estreitamento das relações do Brasil com o continente africano em geral e com as ex-colônias portuguesas em particular, deve ser compreendido como um vetor complementar da política externa brasileira daquele período.

Na outra margem, os países africanos de língua oficial portuguesa que recém se emancipavam de Lisboa viam com bons olhos o estreitamento dos laços com o Brasil. A possibilidade de se estabelecer relações fora das malhas do comércio neocolonial e dos alinhamentos da Guerra Fria animava os jovens países que tinham que negociar a sua dependência econômica face à ex-metrópole e que sabiam que a consolidação das suas independências era também objeto de disputa entre as superpotências. Ainda assim, esses países sofriam a natural atração econômica da Europa, reforçada pelos acordos de Lomé e pela APC, e, especialmente Angola, dos países do bloco soviético, de maneira que o Brasil era uma entre várias frentes de ação desses novos países.

Assim, as relações entre o Brasil e os países africanos de língua oficial portuguesa observaram um significativo crescimento num período que, mesmo bastante conturbado, lhes permitia explorar as condições favoráveis do cenário internacional e dar vazão às demandas domésticas de cada um desses países. Estas mesmas condições, todavia, constituíam os limites a longo prazo para essas relações, pois conforme mudava o contexto mundial ao longo da década seguinte e os modelos de desenvolvimento econômico, de ambos os lados, entravam em crise, a intensidade dos laços estabelecidos nos anos 70 foram declinando até chegar nos anos 90 num novo ciclo de esquecimento.

Notas Bibliográficas:

* Professor do Curso de História da Universidade de Passo Fundo (UPF)

¹ O Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA), de orientação marxista e caráter urbano, foi a força pró-independência que capitalizou o apoio da Organização da Unidade Africana e dos países do bloco soviético e que passou a controlar o Estado. Paralelamente, a Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA) e a União para a Libertação Total de Angola (UNITA), ambas apoiadas pelos Estados Unidos e vinculadas à parciaisidades étnicas, deram início a uma longa guerra civil contra o governo do MPLA.

² ALPERS, EDWARD. “Estudo da África de língua portuguesa: retrospectiva e perspectiva. *Estudos Afro-Asiáticos*”, 32, dezembro de 1997. pp. 221-235.

³ SARAIVA, JOSÉ FLÁVIO SOMBRA. *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: EdUnB, 1996. p. 116 ss.

⁴ Esse abandono não foi uma resolução pacífica nos quadros do governo brasileiro, conforme transparecem as memórias do chanceler do governo Médici em: BARBOZA, MÁRIO GIBSON. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de

Janeiro: Record, 1992. Para uma análise mais completa, ver: SOUTO, CÍNTIA VIEIRA. *A diplomacia do interesse nacional: a política externa do governo Médici (1969-1974)*. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 1998.

⁵ O enquadramento da política externa brasileira no esquema bipolar da Guerra Fria e o alinhamento com os EUA é discutido em CERVO, AMADO e BUENO, CLODOALDO. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992. e VISENTINI, PAULO G. F. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório 1969*. Brasília, 1973.

⁷ SARAIVA, J. *Op. cit.* pp. 89 ss.

⁸ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Azeredo da Silveira, na abertura dos debates da XXX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, 22 de setembro de 1975. *Resenha de Política Externa do Brasil*. Ano 2, volume 6, p. 35.

⁹ BANDEIRA, MONIZ. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

¹⁰ SARAIVA, J. *Op. cit.* pp. 149 ss.

¹¹ THIAM, IBA DER e MULIRA, JAMES. "Africa and the socialist countries". In: MAZRUI, ALI (editor). *General history of Africa. Africa since 1935*. Berkley: UNESCO, 1993. p. 810 ss.

¹² CHINWEIZU. "Africa and the capitalist countries". In: MAZRUI, ALI *Op. cit.* p. 779.

¹³ SARAIVA, J. *Op. cit.* p. 147.

¹⁴ *Resenha de Política Externa do Brasil*. Ano III, v. 9. Abril a junho de 1976. p. 97 s.

¹⁵ SARAIVA, J. *Op. cit.* p. 155.

¹⁶ *Resenha de Política Externa do Brasil*. Nº 23 de outubro a dezembro de 1979. p. 129.

¹⁷ EDMONDSON, LOCKSLEY. "Africa and the developing regions". In: MAZRUI, ALI. *Op. cit.* p. 852 s.

¹⁸ Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório 1969*. Brasília, 1973. p. 69.

¹⁹ Ver, por exemplo, *Resenha de Política Externa do Brasil*. Ano II, v. 7. Outubro a dezembro de 1976. p. 120 ss.

²⁰ *Resenha de Política Externa do Brasil*. Ano II, v. 6. Julho/setembro de 1975. p. 30.

²¹ *Resenha de Política Externa do Brasil*. Ano II, v. 7. Outubro/dezembro de 1975. p. 125.

²² *Resenha de Política Externa Brasileira*. Ano 2, n. 7, outubro-dezembro de 1975, p. 125.

²³ ANGLARILL, NILDA B. e KERZ, MERCEDES G. "A política externa brasileira para América Latina e África". *Estudos Afro-Asiáticos*. n. 6 e 7, 1982. p. 228.

²⁴ Ver: *Documentos de Política Externa...* e ALENCASTRE, AMILCAR. "Áreas de tensão no Atlântico Sul: a Aventura Oceano 81". *Estudos Afro-Asiáticos*. n. 6 e 7, 1982. p. 244 ss.