

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ISABELLA CRUZICHI

**BRASIL E OS GRANDES PALOP: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA POLÍTICA
EXTERNA DOS GOVERNO GEISEL, FIGUEIREDO E SARNEY (1974-1990)**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

SANTANA DO LIVRAMENTO

2018

ISABELLA CRUZICHI

BRASIL E OS GRANDES PALOP: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA POLÍTICA
EXTERNA DOS GOVERNO GEISEL, FIGUEIREDO E SARNEY (1974-1990)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pela Universidade
Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Kamilla Raquel
Rizzi

SANTANA DO LIVRAMENTO

2018

BRASIL E OS GRANDES PALOP: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA POLÍTICA
EXTERNA DOS GOVERNO GEISEL, FIGUEIREDO E SARNEY (1974-1990)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pela Universidade
Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: ____/____/____.

Banca examinadora

Prof^a. Dr^a. Kamilla Raquel Rizzi
Orientadora
(UNIPAMPA)

Prof^a. Dr^a. Nathaly Silva Xavier Schütz
(UNIPAMPA)

Prof. Dr. Rafael Balardim
(UNIPAMPA)

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados
fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

C327b Cruzichi, Isabella
BRASIL E OS GRANDES PALOP: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA POLÍTICA
EXTERNA DOS GOVERNO GEISEL, FIGUEIREDO E SARNEY (1974-
1990) / Isabella Cruzichi.

142 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade Federal do Pampa,
RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2018.

"Orientação: Kamilla Raquel Rizzi".

1. Política Externa Brasileira . 2. África. 3. PALOP. 4. Angola. 5. Moçambique. I.
Título.

À família Cruzichi, com todo meu amor e
dedicação.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer à Universidade Federal do Pampa por todas as oportunidades e experiências que foram essenciais para formar a pessoa que sou hoje. A todos os docentes, técnicos e servidores que, apesar das adversidades, diariamente consolidam a UNIPAMPA como este espaço de desenvolvimento acadêmico e humano.

Agradeço aos professores do curso de Relações Internacionais pelo incentivo a formação de um conhecimento crítico. Em especial aos professores Rafael Balardim, Anna Carletti, Nathaly Schütz e Kamilla Rizzi que foram essenciais para o meu amadurecimento acadêmico e pessoal, muito obrigada pelo olhar atencioso, compreensivo e acolhedor que sempre tiveram comigo. À Prof^a Nathaly, agradeço por confiar a mim a organização do PAMPASUL, umas das oportunidades mais desafiadoras e gratificantes da graduação.

Ao longo do curso fui privilegiada por sempre estar cercada de amigas extraordinárias e extremamente generosas. Aos meus veteranos, agradeço imensamente por terem me ensinado a responsabilidade de ser parte de uma Universidade pública. Aos meus amigos, especialmente Débora, Diego, Diego Felipe, Thiago, Gustavo, Diulia, Lidiane, Mariana, Gabriel e Felipe pelos momentos maravilhosos que dividimos e por terem sido minha família em Livramento. Agradeço também à organização do PAMPASUL 2017 e aos africanistas do GEÁfrica.

Ao Daniel, de todo meu coração, pela amizade mais linda que alguém já me ofereceu, e pela parceria mais acertada desta vida. Agradeço-lhe pela credibilidade que sempre depositou em mim, sendo um dos principais responsáveis por este trabalho.

À Prof^a Kamilla Rizzi, minha orientadora, a quem muito devo e nutro profundo respeito e admiração, por ter me contagiado com seu entusiasmo pelo estudo da política externa brasileira e do continente africano, mas também pela academia como um todo, sendo uma constante inspiração profissional e pessoal. Sou imensamente grata pela atenção e paciência que sempre teve comigo ao longo de toda a graduação e pelo incentivo sem medida durante a execução desta pesquisa.

À minha mãe, meu maior exemplo, que desde muito cedo mostrou-me a importância do conhecimento, ensinando-me a valorizá-lo. Agradeço-lhe por sempre me incentivar e nunca hesitar em me proporcionar as melhores oportunidades. Ao meu avô e a minha avó pelo zelo e amor incondicional que sempre tiveram comigo. Ao Emmanuel, à Kaelise e à Karine por, mesmo distantes, serem fontes inesgotáveis de carinho, apoio e paciência.

“A exortação que vos faço é simples: não vos deixeis intimidar. (...) O Brasil está igualmente condenado a possuir uma política externa própria, que não será do primeiro mundo como não foi do terceiro mundo, e que não pertence a ninguém porque é patrimônio de todos”.

Italo Zappa

RESUMO

A presente pesquisa tem como principal objetivo analisar comparativamente as relações entre o Brasil e os Grandes PALOP, desenvolvidas durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney, levando-se em conta que a política externa brasileira a partir de 1974 passou a revalorizar a África portuguesa em sua pauta. Nesse sentido, o problema de pesquisa versa em identificar se houve diferença entre a política externa brasileira para Angola e para Moçambique. A hipótese levantada entende que não houve disparidade na política externa brasileira, durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney para Angola e Moçambique, mas adequações aos contextos internos e internacionais. A ação internacional brasileira visava manter e ampliar um espaço de manobra que possibilitasse ao país aumentar sua capacidade de negociação e projeção global. Nesse sentido, a postura Terceiro-mundista assumiu dentro da matriz de política externa nacional um viés econômico tático e não político ideológico. Logo, a política externa brasileira para Angola e Moçambique de 1974 até 1990 apresentou significativas semelhanças, pois ambos os Estados naquele período eram vistos como potenciais parcerias que favoreceriam o projeto desenvolvimentista do Brasil. Entretanto, as tendências econômicas e políticas, como também as dinâmicas regionais influíram sobre as possibilidades de ação da diplomacia nacional em Angola e Moçambique fazendo com que essa assumisse diferentes ênfases e intensidades para cada um desses Estados.

Palavras-chave: Política externa brasileira; África; PALOP; Angola; Moçambique.

ABSTRACT

The present research has as main objective to analyze comparatively the relations between Brazil and the “Great PALOP”, developed during the governments Geisel, Figueiredo and Sarney. Taking into account that the Brazilian foreign policy from 1974 began to revalue the Portuguese Africa in its agenda. In this sense, the research problem will be about identifying whether there was a difference between the Brazilian foreign policy for Angola and Mozambique. The hypothesis raised by the research understands that there was no difference in the Brazilian foreign policy, during the governments Geisel, Figueiredo and Sarney for Angola and Mozambique. The Brazilian international action aimed to maintain and expand a maneuvering space that would enable the country to increase its capacity for negotiation and global projection. In this sense, the Third Worldist position assumed within the matrix of national foreign policy a tactical economic bias and not political ideological. Therefore, the Brazilian foreign policy for Angola and Mozambique from 1974 to 1990 was not differentiated, since both States in that period were seen as potential partnerships that would favor the developmentalist project of Brazil. However, economic and political trends, as well as regional dynamics, influenced the possibilities of national diplomacy in Angola and Mozambique, making it assume different emphases and intensities for each of these states.

Key-words: Brazilian foreign policy; Africa; PALOP; Angola; Mozambique.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 EMBASAMENTO TEÓRICO	11
2 UMA INTRODUÇÃO À POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL	22
3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE 1974 A 1990	32
3.1 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL.....	32
3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FIGUEIREDO	55
3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO SARNEY	70
4 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA PARA ANGOLA E MOÇAMBIQUE ENTRE 1974 E 1990	92
4.1 ANGOLA.....	92
4.2 MOÇAMBIQUE.....	108
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

São inegáveis os laços históricos, sociais e culturais que unem as duas margens do Atlântico Sul. Ao longo dos séculos, foi constituído um extenso e multifacetado intercâmbio econômico, comercial, político e sociocultural que contribuiu enormemente para a formação da população brasileira. Em vista disso, o continente africano assume uma substancial relevância para o Brasil, que além de ser um ator vital da história e da identidade nacional brasileira, é também elemento fundamental da inserção internacional do país.

Diante disso, a política africana desenvolvida pela diplomacia brasileira possui notável relevância para a inserção internacional do Estado brasileiro, pois é traçada sobre uma perspectiva estratégica, vislumbrando objetivos de longo prazo e logrando ao Brasil uma atuação mais autônoma e menos subserviente aos atores centrais do sistema. Isso ocorre, pois, o continente africano possui concepções, interesses e adversidades que convergem com as do Brasil. O que torna o Estado brasileiro e a África parceiros estratégicos de cooperação no domínio comercial, de segurança e defesa, de desenvolvimento, bem como em importantes fóruns internacionais.

As relações com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) se inserem dentro desse arco maior da política africana brasileira, no entanto, agregam algumas particularidades por terem partilhado do mesmo colonizador. PALOP é acrônimo criado para designar os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), esses Estados compartilham um passado colonial comum e uma série de características que os tornam unidades periféricas do sistema intencional (RIZZI, 2014). Contudo, tendo em vista as distintas características econômicas, políticas, demográficas e territoriais designa-se Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe como Pequenos PALOP, em quanto Angola e Moçambique são entendidos como Grandes PALOP, suas dimensões geográficas, mais favoráveis possibilitam um desenvolvimento econômico mais sustentado, a médio e longo prazo, com fartura de recursos minerais e uma agricultura não tão dependente do clima e relevo como ocorre nos três Pequenos PALOP (RIZZI, 2014).

A presente pesquisa tem como principal objetivo analisar comparativamente as relações entre o Brasil e os Grandes PALOP, desenvolvidas durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney. Tendo isso em vista, pretende-se realizar uma revisão teórica de conceitos como os paradigmas de política exterior desenvolvidos por Amado Cervo (2008), a

matriz de política externa de Sennes (2003), a concepção de viabilidade nacional e a permissibilidade internacional de Jaguaribe (1979), como também, a análise sobre o processo decisório em política externa de Figueira (2009) e Lima (2000) presentes na política externa brasileira de 1974 a 1990. Objetiva-se, desse modo, investigar as diretrizes de política externa brasileira dos governos Geisel, Figueiredo e Sarney, para então analisar comparativamente a política externa empregada para Angola e Moçambique no período estudado.

Tendo em vista que a África portuguesa passou a ser revalorizada na pauta de política externa brasileira a partir de 1974, o problema de pesquisa buscará apontar se houve diferença entre a política externa brasileira para Angola e para Moçambique. Nesse sentido, a hipótese sugerida compreende que não existiu diferença na diplomacia brasileira, durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney para Angola e Moçambique. A ação internacional brasileira objetivava manter e ampliar um espaço de manobra que possibilitasse ao país aumentar sua capacidade de negociação e projeção global. Assim, a postura Terceiro-mundista tomou dentro da matriz de política externa nacional uma natureza econômica tática e não política ideológica. Desse modo, a política externa brasileira para os Grandes PALOP de 1974 até 1990 apresentou profundas semelhanças, pois ambos os Estados naquele período eram identificados como possíveis parceiros que beneficiariam o projeto desenvolvimentista do Brasil.

A importância de se considerar o estudo da política externa brasileira resulta da postura singular, adotada pelo Brasil, entre as nações, que o coloca entre cerca de uma dezena de países que perseguem um modelo ímpar de inserção internacional, pois têm de si uma concepção própria da função que desempenham no mundo (CERVO, 2008). Ou seja, pautada em conceitos como desenvolvimento como vetor, relações cordiais com os vizinhos e ação cooperativa, entre outros, a política externa brasileira tem sido regida por características apresentadas por Cervo (2008), como de um acumulado histórico, um conjunto de padrões de conduta acumulados pela política externa brasileira desde o século XIX, elencando elementos de política de Estado, e não apenas de um governo, vislumbrando prevalência da continuidade sobre a mudança. Analisar a política externa brasileira no período entre 1974 e 1990 é relevante, pois pretende-se identificar esse traço de continuidade dessa (para os PALOP), tendo como função dar previsibilidade à ação externa do Brasil, resistindo a mudanças de regime político.

Aliado a isso, a África tornou-se nas últimas décadas um tema crescentemente abordado nas produções acadêmicas brasileiras, porém geralmente justificadas nos laços histórico-culturais que unem as duas margens do Oceano Atlântico. Aqui, entende-se também

que o argumento legitimador do estudo das relações entre o Brasil e o continente africano reside em fatores mais objetivos de ordem política, econômica e social envolvendo as partes brasileira e africana. Além disso, essas relações horizontais acabam, por vezes, esbarrando nos interesses de grandes potências centrais.

As relações entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Portuguesa se desenvolveram sob forte influência do colonialismo português. A escolha de Angola e Moçambique como objeto de estudo se justifica pelo papel que esses dois países desempenham no continente e especificamente no contexto da África Austral, com a importante parceria que representam para o Brasil em fóruns mundiais, bem como suas potencialidades econômicas.

No que diz respeito ao recorte temporal apresentado, entende-se que o estudo e reflexão do passado são fundamentais para compreensão e análise do presente e futuro. Dessa forma, as relações entre o Brasil e os Grandes PALOP de 1974 a 1990 traçam as bases determinantes para a construção da política externa africana após os anos 2000 (momento de retomada profunda dessa), influenciando ainda sob as propostas contemporâneas de atuação do Brasil no continente. Analisar-se a política externa dos governos Geisel, Figueiredo e Sarney é fundamental para se compreender como a África portuguesa é palco da ação externa brasileira desde suas independências, como se lançaram as bases da cooperação e das ações futuras.

Tendo em vista que o presente trabalho se propõe a analisar a política externa brasileira para os Grandes PALOP no período de 1974 a 1990, optou-se por utilizar a abordagem metodológica qualitativa, uma vez que predomina a interpretação desenvolvida pelo pesquisador através da compreensão do fenômeno estudado, bem como atenta-se “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (CÓRDOVA; SILVEIRA, 2009). Adota-se ainda, o método hipotético-dedutivo, esse por sua vez, busca por meio de um problema inicial criar algumas hipóteses, as quais serão comprovadas ou falseadas no desenvolvimento da pesquisa. Segundo Nevado (2008), esta abordagem visa oferecer explicações causais dedutivas e avalia-las através de previsões, baseada na relação lógica entre proposições, visto que o conhecimento é resultado das proposições que refutam as hipóteses e teorias iniciais (NEVADO, 2008). Uma vez que o trabalho foca inicialmente na descrição dos conceitos teóricos, como também nas diretrizes de política externa dos governos estudados e posteriormente se propõe realizar uma análise comparativa da política externa brasileira para

os Grandes PALOP, pode-se afirmar, no que concerne os objetivos, que a pesquisa assume caráter descritiva e explicativa.

No que tange aos procedimentos para a execução da pesquisa, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise documental de fontes primárias (documentos oficiais, discursos, entre outros) e secundárias (jornais e revistas). Levando em conta que o trabalho propõe uma análise comparativa entre a política externa brasileira para os Grande PALOP, para tanto, a pesquisa se valerá de alguns parâmetros, sendo esses: o volume do fluxo de comércio entre os países, a quantidade de acordos firmados, o número de visitas oficiais, as pautas conjuntas em organismo multilaterais bem como as diferentes dinâmicas regionais em que Angola e Moçambique estão inseridos.

1.1 EMBASAMENTO TEÓRICO

Para a compreensão da pesquisa, fez-se necessário desenvolver um arcabouço teórico com a finalidade de destacar conceitos e definições importantes para fundamentar a hipótese levantada. Assim, a presente seção objetiva realizar um debate teórico a respeito dos conceitos relativos à análise de política externa brasileira, buscando compreender a forma de inserção internacional que o país tem efetivado ao longo dos anos. Entende-se aqui que toda teoria de Relações Internacionais está sempre atrelada a características e interesses nacionais e regionais, fato que inviabiliza sua aplicação universal. Dessa forma, as teorias devem ser usadas com senso crítico, pois são epistemologicamente incapazes e geram decisões atreladas a interesses e capacidades de quem as concebe, sempre em benefício próprio (CERVO, 2008).

A política externa pode ser definida como um meio em que o Estado promove seus interesses perante os demais Estados, sendo assim, o resultado da articulação entre os interesses internos com as capacidades externas (LAFER, 2007). Entende-se que as estruturas do sistema internacional, em relação à distribuição internacional de poder e às distintas conjunturas, representam fatores de pressão, ou constrangimento – os quais condicionam a definição da política externa brasileira (ALTEMANI, 2005).

A política externa de um país dependente está condicionada simultaneamente, a ordem sistêmica de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e externa [...]. Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, como as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos *policy-makers*; por outro lado, **repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que**

se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado. (MOURA, p.42, 1980, grifo nosso)

De acordo com Cervo (2008), a política externa do Brasil apresenta valores e princípios que determinam o padrão de conduta da ação internacional brasileira, que o autor conceituou como acumulado histórico, o qual é formado por elementos como: a autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; o juridicismo; o multilateralismo normativo; a ação externa cooperativa e não-confrontacionista; as parcerias estratégicas; o realismo e pragmatismo; a cordialidade oficial no trato com os vizinhos; o desenvolvimento como vetor; e a independência de inserção internacional.

Dentre as teorias de relações internacionais, nota-se que nenhuma é capaz de fornecer um alcance explicativo satisfatório a respeito da política externa brasileira; assim a presente pesquisa adota como base teórica os paradigmas de política exterior desenvolvidos por Amado Cervo (2008), a matriz de política externa de Sennes (2003), a concepção de viabilidade nacional e a permissibilidade internacional de Jaguaribe (1979), como também, a análise sobre o processo decisório em política externa de Figueira (2009) e Lima (2000). Segundo o primeiro autor, o conceito de paradigma nas ciências humanas, tem como função organizar a matéria objeto de análise, visando dar compreensão e inelegibilidade ao tema, por meio do conceito. Os Estados sempre condicionam suas políticas exteriores e seus modelos de inserção internacional em paradigmas. As relações internacionais do Brasil originaram quatro: o liberal-conservador, empregado entre o século XIX até 1930; o desenvolvimentista, entre 1930 e 1989; o normal ou neoliberal durante a década de 1990 e o logístico adotado nos anos 2000.

O Estado liberal conservador, de 1810 até 1930, caracterizava-se pela percepção restrita do interesse nacional em favor das oligarquias agropecuárias, fomentando a diplomacia da agroexportação (CERVO, 2008). Nesse período coexistiram traços de subserviência e de soberania, originando o conceito das duas faces da moeda de Amado Cervo. A face liberal na economia foi determinada pelos Tratados desiguais de 1810 e 1828, a política livre-cambista, além da omissão frente ao projeto industrializante. E a face conservadora na política e na geopolítica foi verificada na presença brasileira no Prata, bem como, na postura firme nas negociações dos limites territoriais.

O Estado desenvolvimentista, que abarca de 1930 até 1989, centra-se no Estado como principal agente das relações internacionais do país, surgiu influenciado internacionalmente pela Grande Depressão e internamente pela complexificação da sociedade brasileira, que pressionavam um movimento para a modernização nacional (CERVO, 2008). Houve o

abandono da diplomacia da agroexportação passando a defender o interesse nacional múltiplo, ou seja, visava-se, a partir de então, atender os interesses da sociedade brasileira gradualmente mais complexa, composta não somente pelas oligarquias agroexportadoras, mas também por empresários, militares e classe média (CERVO, 2008).

O Estado desenvolvimentista assumiu características tradicionais reforçando o aspecto nacional e autônomo da política exterior, representou o Estado empresário aquele “que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança” (BUENO; CERVO, 2015, p. 489). O projeto de industrialização por substituição de importações (ISI), desenvolvido no período, tinha o setor externo como ferramenta para buscar insumos (capitais, tecnologias e mercados) que viabilizassem o desenvolvimento nacional. Nesse sentido a política externa ganhou autonomia decisória possibilitando a diversificação das parcerias e subordinando a política de segurança aos interesses econômicos (CERVO, 2008).

O Estado normal ou neoliberal, adotado durante os anos 1990, gerou o aprofundamento das dependências estruturais e das vulnerabilidades externas. Esse modelo surgiu no contexto do imediato fim da Guerra Fria no qual a onda do neoliberal, a globalização e a crise econômica na América Latina favoreceram a abertura econômica neoliberal com base no receituário do Consenso de Washington, bem como, o abandono da estratégia nacional de inserção mundial (CERVO, 2008).

O Estado logístico surge nos anos 2000, tinha como objetivo fortalecer o núcleo nacional, atribuindo à sociedade a responsabilidade de empreender, ainda que o Estado a ajudasse a agir no exterior para equilibrar os benefícios da interdependência por meio de uma inserção madura no mundo globalizado (BUENO; CERVO, 2015). Esse paradigma retoma a autonomia decisória do país no cenário internacional, sugerindo um modelo de inserção internacional pós-desenvolvimentista, visando a redução da vulnerabilidade externa bem como colocando a política externa a serviço dos diversos grupos nacionais (CERVO, 2008). Pressupunha-se a existência da interdependência econômica, abordando o gerenciamento do movimento da globalização de forma pragmática, visando assim reduzir a vulnerabilidade externa por meio da elevação da competitividade internacional da economia, e do Estado prestando suporte logístico aos empreendimentos nacionais no Brasil e no exterior (CERVO, 2008).

Posto isso, é essencial considerar que o paradigma desenvolvimentista abarca um período histórico bem extenso e determina o eixo balizador geral da ação externa nacional, no entanto, o recorte de 1930 até 1989 não é homogêneo. Em vista disso, para se obter uma

análise mais específica do recorte temporal proposto será usado também o conceito de matriz de política externa, desenvolvido por Sennes (2003), que analisa de forma mais pontual as diretrizes da política externa brasileira conduzida entre 1974 e 1989. Pode-se dizer que os principais elementos desta matriz foram estabelecidos na década de 1970, as posturas multilaterais e bilaterais foram assentadas majoritariamente no governo Geisel e as regionais no governo Figueiredo. Nesse sentido, entende-se que a matriz abarca:

contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional; identifica as ameaças e possibilidades que esse sistema representa para seus próprios objetivos; dimensiona suas potencialidades, recursos, fraquezas e capacidades de ação internacional; projeta os objetivos e interesses dos outros agentes que atuam no sistema internacional; e planeja uma inserção nesse sistema do modo que considera o mais vantajoso possível (SENNES, 2003, p. 36)

A matriz de política externa de um país não é, portanto, fruto de um único núcleo burocrático – civil ou militar, diplomático ou não –, ela reflete teoricamente um “conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional generalizantes a um determinado país” (SENNES, 2003, p. 36). Tendo isso em vista, de acordo com o autor, para se identificar a matriz das posturas externas de um Estado é necessário esboçar uma linha condutora e articulada entre diversos componentes tradicionais como ações econômicas, diplomáticas e militares, os quais constituem a sua projeção internacional, além de outros fatores de natureza distinta que tenham em comum o seu envolvimento direto na disputa de poder a nível internacional. Além disso, a matriz de política externa de um Estado tende a passar por processos de mudanças em períodos de tempo geralmente mais dilatados do que a duração dos governos, principalmente em regimes presidencialistas (SENNES, 2003).

Inserido na matriz de política externa brasileira, guiada de forma geral pelo paradigma desenvolvimentista, está o alinhamento Terceiro-mundista. O conceito de Terceiro Mundo surgiu em 1945 após a Conferência de Yalta e passou a designar os países periféricos do globo, as nações latino americanas e afro-asiáticas que passaram a demandar cada vez mais pelo desenvolvimento econômico. Contudo, a conjuntura do sistema bipolar e das disputas entre as superpotências norte-americana e soviética representavam para os Estados Terceiro-mundistas uma camisa de força que obstaculizava os processos de modernização e desenvolvimento (VIZENTINI, 1997).

Em 1954, ocorreu a Conferência de Colombo, representando o “autêntico signo de

mudanças no cenário mundial (PEREIRA; RIBEIRO; VISENTINI, 2013, p.54), na qual países asiáticos discutiram a articulação de uma frente neutralista, em 1955, a Conferência de Bandung reuniu vinte e nove países afro-asiáticos que repudiavam a Guerra Fria, o sistema dos pactos de defesa coletiva financiados pelas superpotências, bem como, a corrida armamentista, defendiam ainda a descolonização e frisavam a necessidade de desenvolvimento econômico. Bandung enfatizou o neutralismo, o não alinhamento e a prioridade que deveria ser dada ao desenvolvimento, o que implicava em estabelecer um novo sistema de relações internacionais o qual superaria as limitações impostas por Yalta (VIZENTINI, 1997). Apesar de suas ambiguidades, “[...] Bandung marcou a irrupção do Terceiro Mundo no cenário internacional” (PEREIRA; RIBEIRO; VISENTINI, 2013, p.54). Esse contexto fomentou a realização da I Conferência dos Países Não Alinhados, onde convergiram a política da Terceira Via nas relações internacionais – defendida por Tito, Presidente da Iugoslávia, – o neutralismo, o afro-asiatismo de Bandung e o pan-africanismo de Nkrumah. Assim, “[...] Os Não Alinhados¹ se manifestaram contra o domínio das grandes potências e mencionaram a necessidade de uma nova ordem política e economia mundial” (PEREIRA; RIBEIRO; VISENTINI, 2013, p.54).

No Brasil, o segmento nacional-desenvolvimentista dentro do Itamaraty tinha uma compreensão do sistema internacional fortemente condicionada por esta percepção Terceiro-mundista, quando – no governo Geisel – este grupo conseguiu se colocar como definidor da agenda internacional e o Estado brasileiro passou a orientar-se buscando estratégias de inserção que superassem as limitações do sistema do pós-1945 (VIZENTINI, 1997). Dessa forma, a partir da metade da década de 1970 e ao longo dos anos de 1980 os argumentos em torno do posicionamento Terceiro-mundista passaram a ser frequentemente identificados na fala dos presidentes, Ministros e embaixadores brasileiros. Somava-se a isso as recorrentes participações do Brasil em alianças e coalizões terceiro-mundistas dentro organizações multilaterais como o Grupo dos 77, o Pacto Amazônico, o Grupo de Cartagena, o Grupo de Contadora, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) (SENNES, 2003).

O alinhamento político internacional Terceiro-mundista objetivava conferir ao Brasil novas possibilidades de ação externa que favorecessem o projeto desenvolvimentista nacional.

¹Lideranças importantes para estruturação desse grupo foram Jawaharlal Nehru, Primeiro-Ministro da Índia, desde 1947 até 1964; Josip Broz Tito, Presidente da Iugoslávia entre 1953 e 1980; Gamal Abdel Nasser, Presidente de seu país de 1954 até 1970; Sukarno Presidente da Indonésia de 1945 a 1967; e Nkrumah. Kwame foi Primeiro-Ministro de Gana entre 1957 e 1960 e Presidente de 1960 a 1966.

O Movimento do Terceiro Mundo constituiu alguns mecanismos como o sistema de preferências tarifárias e a Cooperação Sul-Sul² (originada das relações horizontais, ou seja, uma cooperação para o desenvolvimento com benefício mútuo entre parceiros), assim a impossibilidade de compor o grupo central e decisório do sistema, foi substituída pelas alternativas conferidas pelo alinhamento Terceiro-mundista (SENNES, 2003). Contudo, Sennes (2003) afirma que o envolvimento do Brasil nos conflitos internacionais norte-sul, como também as ações via coalizão nos organismos multilaterais foram seletivos, pois o ativismo não superava os fóruns de negociação nas áreas econômica e tecnológica; e limitados, uma vez que o Brasil sempre reservou para si uma alternativa seja bilateral ou unilateral para negociar seus interesses.

Deve-se frisar que o Terceiro-mundismo e o Movimento dos Não Alinhados possuíam um discurso questionador da ordem vigente do sistema, contudo, o primeiro assumia um caráter mais econômico, enquanto o segundo era fortemente político-confrontacionista e sensivelmente mais amplo. Em vista disso, o Brasil não se filiou ao Movimento dos Não Alinhados mantendo apenas um contato informal com o envio de observadores, o que fez com que o discurso de política externa brasileira em relação ao terceiro mundo fosse considerado dúbio.

Entretanto, deve-se ter em mente que:

[..] a **afiliação política terceiro mundista do Brasil tinha como limite** não prejudicar possíveis concessões ou vantagens de ordem econômica ou vínculos políticos especiais que o país era capaz de garantir por si mesmo através de sua capacidade política. Ao mesmo tempo, o país não se mostrou disposto a abrir mão das possibilidades de utilizar diretamente seu poder de barganha e influência, segundo seus próprios critérios e interesses, sempre quando viável ou vantajoso (SENNES, 2003, p.42).

Logo, pode-se afirmar que o Brasil, durante o período analisado, era consciente de seu campo limitado de ação no sistema internacional como Estado periférico recém-industrializado e inserido no contexto de disputas do conflito intersistêmico da Guerra Fria. Em virtude disso, utilizou-se do alinhamento ao Terceiro-mundismo e das ações em fóruns multilaterais via coalizão como uma ferramenta tática e não ideológica para manter aberto canais de diálogo e fomentar “um espaço de manobra que permitisse maximizar sua capacidade de negociação e projeção internacional” (SENNES, 2003, p.43).

² “O manto político da cooperação sul-sul permitiu ao Brasil desenvolver relações comerciais que em muito se assemelhavam às tradicionais relações comerciais norte sul, onde o Brasil exportava crescentemente produtos industrializados e serviços e importava matérias primas agrícolas e combustíveis – petróleo, gás natural, carvão” (SENNES, 2003, p.41).

Adicionalmente e em consonância com o que afirma Hélio Jaguaribe (1979), entende-se que o sistema internacional do pós-Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo surgimento de duas grandes superpotências, os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas que constituíam sistemas imperiais; diferentemente das formações imperiais que existiram ao longo da história, os novos impérios tinham poucas características ostensivas, apresentavam-se como Estados independentes semelhantes aos demais, embora fossem dotados de um potencial econômico-tecnológico e político-militar que superava o de qualquer outro país. No entanto, para todos os fins nominais, as demais nações permaneceram figurando nas relações internacionais como atores independentes, sendo preservada sua soberania (JAGUARIBE, 1979).

Dessa forma, os Estados passaram a ser divididos em categorias de acordo com os níveis de capacidade e autodeterminação, que segundo Jaguaribe (1979), podem ser elencados da seguinte forma: a primazia geral, ocupada pelos EUA e pela URSS (partir dos anos 1960); a primazia regional, alcançada pela China; a autonomia, como no caso da Comunidade Europeia e do Japão; a autonomia regional, exercida pelo Brasil e pelo Irã; a autonomia setorial, como no caso da Arábia Saudita em relação ao petróleo; e a dependência, nível que se encontravam a maioria dos Estados. Nesse contexto, as relações no sistema davam-se em duas ordens, entre as superpotências – caracterizadas como complexas relações de cooperação e conflito – e entre o centro e a periferia no âmbito de cada sistema imperial. No sistema americano, caracterizado como “aberto e fluido”, esse intercâmbio era entendido como extremamente complexo (JAGUARIBE, 1979).

No que tange o nível de autonomia³ do sistema, esse baseava-se “em uma complexa rede de interesses inter-relacionados dentro de um enquadramento profundamente assimétrico, que privilegia o centro em relação a periferia”⁴ (JAGUARIBE, 1979, p.95, tradução nossa). Tal assimetria, segundo o autor (1979), era baseada na absoluta superioridade econômico-tecnológica e político militar dos EUA, que assegurava hegemonia dos interesses americanos públicos e privados no âmbito internacional. A autonomia de um Estado dependia da viabilidade internacional, um elemento relativo que atua de acordo com a circunstância histórica, dentro de determinados limites e com as circunstâncias socioculturais de cada país, além disso, existem outros dois condicionamentos básicos: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional (JAGUARIBE, 1979).

³ Segundo o autor, o nível de autonomia só pode ser percebido claramente no âmbito do império norte-americano.

⁴ “En una complejared de intereses interrelacionados dentro de un encuadramiento profundamente assimétrico, que privilegia el centro em relación com la periferia” (JAGUARIBE, 1979, p.95).

Jaguaribe (1979) ainda acrescenta que a viabilidade nacional está subordinada ao momento histórico e à disposição de recursos humanos e naturais. Nesse sentido, verifica-se que o período estudado apresenta uma boa margem de viabilidade nacional, contudo essa sofre variação decrescente ao longo dos mandatos. Durante o governo Geisel, houve um elevado grau de viabilidade nacional visto que o país apresentava uma economia em expansão, ademais, o Regime Militar vigente permitia uma autonomia interessante ao Presidente e aos Ministros. Entretanto, nos governos seguintes o grau de viabilidade nacional diminui em virtude da condição econômica que se deteriorou no governo Figueiredo e se agudizando no governo Sarney.

A permissibilidade internacional, além de ser de especificação mais abstrata e difícil, aborda a capacidade, – tanto interna, como desenvolvimento econômico-militar, mas também externa, como a formação de alianças defensivas – de neutralizar riscos advindos de terceiros, de acordo com a situação geopolítica e as relações internacionais de um Estado (JAGUARIBE, 1979). Nota-se que a conjuntura do sistema da Guerra Fria, entre 1974 e 1990 ofereceu ao Brasil um relativo índice de permissibilidade internacional, dando margem para que esse atuasse na arena global questionando, em certa medida, a ordem vigente e as desigualdades entre os Estados centrais e periféricos.

Ademais, tendo em vista que o objetivo geral da pesquisa é analisar a política externa empregada para Angola e Moçambique durante os anos de 1974 a 1990, torna-se mandatário observar alguns aspectos do processo decisório de política externa. Antes de tudo, deve-se considerar que a política externa é por excelência uma política pública, a qual, por sua vez, não dispõe de uma definição única. Em consonância com Saraiva (2006), política pública consiste em uma série de decisões públicas, que visam a manutenção do equilíbrio social ou a modificação da realidade existente. Essas decisões estão condicionadas as reações e modificações geradas no tecido social, como também pelos valores, ideias e visões daqueles que adotam ou influem sobre o processo decisório (Saraiva, 2006). Ainda deve-se considerar que cada política pública apresentará um quadro próprio de atores que contribuem para sua formulação.

De acordo com Lima (2000, p. 291) “A tarefa da política externa é a defesa dos interesses nacionais, sendo sua formulação e implementação reservadas à burocracia do Estado, movida pelo “interesse público” por oposição à esfera propriamente política, lugar dos conflitos e das facções”. Isso requer que o Chefe de Estado e seu Ministro de Estado centralizem as decisões em si próprios, distanciando a política externa das influências causadas pelas mudanças políticas internas e pelos grupos de pressão (LIMA, 2000). A

abordagem realista concebia os Estados como atores unitários e monolíticos, em que as decisões deveriam estar limitadas ao poder Executivo, desconsiderando a interação entre os agentes domésticos como elementos ativos do processo de tomada de decisão, ela ainda limitava as temáticas de interesse do Estado no âmbito internacional a questões relativas à segurança e ao poder bélico (FIGUEIRA, 2009).

No entanto, a partir da década de 1970, uma série de alterações ocorreram transformando a dinâmica de interação no sistema internacional, as análises baseadas no poder bélico dos Estados perderam força explicativa, pois o mundo entrava em um período de relativa paz - com o congelamento do poder mundial -, de expansão do regime capitalista e do aumento da interdependência entre as economias. O escopo analítico da perspectiva realista mostrava-se insuficiente para interpretar as relações internacionais nesse novo contexto. Assim novas abordagens liberais surgiram, visando compreender o impacto dessas transformações econômicas, como também, dos mecanismos normativos de cooperação que vinham sendo criados pelos países como: regimes internacionais, blocos de integração regional e Organizações Internacionais (FIGUEIRA, 2009).

No que tange os atores encarregados pela definição e implementação da política externa brasileira, nota-se que o Ministério das Relações Exteriores (que a partir de 1945, iniciou um processo de burocratização que cooperou para seu fortalecimento institucional), uma instituição fortemente insulada, é a agência estatal responsável pela implementação da política externa nacional, mas também configura-se como o principal formulador em conjunto com o Executivo das diretrizes da diplomacia brasileiras. No entanto, é fundamental destacar que durante os primeiros anos do regime militar, o Itamaraty dividiu esse papel com a Escola Superior de Guerra (ESG) (a qual adotava perspectivas de análises fortemente vinculadas as perspectivas realistas tradicionais, baseadas em aspectos geopolíticos e de segurança nacional), contudo a partir da gestão Geisel os ideais anacrônicos da ESG começam a perder força de influência dentro do governo, permitindo ao Itamaraty retomar seu posto como artífice central da projeção internacional brasileira.

Outro ator importante no processo decisório da política externa é o Congresso Nacional, responsável pela internalização dos Tratados celebrados pela presidência. Durante o regime militar, a Constituição de 1967 manteve o poder do Congresso em relação a internalização dos acordos internacionais, porém, com o Ato Constitucional número 5 (AI-5) houve a dissolução do Congresso Nacional. Figueira (2009) analisa que a ausência desse poder inviabilizou qualquer espécie de contrapeso decisório em matérias internacionais durante o período, a autora acrescenta que ainda após a retomada dos trabalhos dos

parlamentares, o poder decisório permaneceu centrado no Executivo, blindando as decisões de possíveis opositores.

No aspecto do processo decisório em política externa, passou a se verificar um gradual fim da separação entre a política doméstica e internacional, bem como o dismantelamento da hierarquia entre as agendas de alto e baixo perfil, o que proporcionou uma relativa superação do isolamento dos agentes decisórios. Desse modo, a nova dinâmica de funcionamento do sistema demandava dos Estados uma abordagem inter-temática. Pois, o aumento do grau de interdependência entre os atores, como pode ser verificado durante a primeira crise do petróleo, estimulou que os países concedessem um maior espaço para os foros internacionais e as matérias de teor social e econômico em suas agendas diplomáticas. A política externa brasileira no período estudado foi fortemente sensibilizada por essas modificações, sendo possível notar com clareza a influência que tiveram as temáticas econômicas e a ampliação da interdependência no processo decisório da diplomacia nacional. Maria Regina Soares de Lima analisa que a agenda econômica externa teve duas consequências para o processo decisório da política externa: “desvinculou a política externa da política doméstica e garantiu relativa autonomia do MRE *vis-à-vis* às forças políticas e sociais interna, renovando o padrão de insulamento burocráticos característico da diplomacia nos seus primórdios” (LIMA, 2000, p. 293). A autora ainda explica que enquanto a atuação do governo se fez com o fim de defender a industrialização protegida, a demanda por tratamento diferencial e por exceções às regras do regime de comércio,

a diplomacia não tinha de negociar ou trocar concessões para se beneficiar dos resultados liberalizantes das sucessivas rodadas de comércio. Possíveis ganhos obtidos nas negociações multilaterais tinham característica de bem coletivo [...]. Assim sendo, era racional para os atores empresariais e sindicais não participarem dessas negociações. **Dessa forma, a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país nas rodadas multilaterais, já que contava com uma delegação tácita daqueles setores para conduzir essas negociações** (LIMA, 2000, p. 294, grifo nosso).

Destarte, os agentes diplomáticos constituíam “de jure e de facto o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial”, nesse contexto, “o nível de ratificação doméstica, na lógica dos jogos de dois níveis, era supérfluo, pois o chefe de governo, diferentemente de uma situação de troca real, não precisava conciliar eventuais interesses contraditórios entre as arenas, nem estava sob a pressão cruzada delas” (LIMA, 2000, p. 294).

A redemocratização pouco alterou, com a Constituição de 1988, a regulamentação entre os poderes do Executivo e do Legislativo em matéria de política externa. Entretanto, as novas temáticas da agenda internacional passaram a adquirir maior importância dentro do

texto constitucional, apresentando-se explicitamente em seu artigo 4º. De acordo com Lima (2000, p.195), as mudanças internacionais e domésticas inviabilizaram o papel anterior dos agentes diplomáticos de representantes da coalizão industrializante, ademais a volta da ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica implicaram “em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa em função do seu novo componente distributivo”, o que possibilitou a criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*, diante dos incentivos e restrições nos níveis domésticos e internacional.

Segundo a autora (2000), a principal consequência para o processo decisório em política externa da liberalização política e da abertura econômica foi alterar a “natureza da política externa que além de representar interesse coletivo no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Idealmente, nessa nova situação, a ratificação tende a adquirir uma dinâmica própria, cabendo ao chefe de governo o papel de compatibilizar os dois níveis” (LIMA, 2000, p.195).

Assim, compreende-se que a política externa brasileira de 1974 a 1990 teve características e ações específicas, dentro do paradigma de Estado desenvolvimentista, numa matriz de conduta claramente estabelecida, que levou em conta a parcial permissibilidade do sistema internacional do período e foi favorecida pela viabilidade nacional. Logo, todos esses fatores, juntamente com os impactos das alterações que sofreu o processo decisório da política externa nacional ao longo desses dezesseis anos, possibilitaram o reconhecimento da independência de Angola e Moçambique pelo Estado brasileiro, bem como, propiciou aos governos Geisel, Figueiredo e Sarney o desenvolvimento e aprofundamento de uma política africana propositiva que prezava pelas relações horizontais.

2 UMA INTRODUÇÃO À POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL

O Brasil e a África partilham um vínculo histórico-cultural que remete ao século XVI, quando os colonizadores portugueses ocuparam ambas as margens do Atlântico Sul e passaram a introduzir, a partir do ano de 1554, a mão de obra africana nos engenhos de açúcar brasileiros. Desde então, as relações entre esses dois lados do Atlântico Sul podem ser divididas em períodos marcados por aproximações e afastamentos⁵.

O primeiro, do século XVI ao século XIX, corresponde a época colonial brasileira, foi caracterizado notadamente pelo tráfico transatlântico de escravos e pelo comércio triangular (Brasil-Portugal-África). É importante recordar que nessa época, mercadorias como a cachaça e o tabaco brasileiros eram vendidos em troca de escravos africanos, Lisboa inseria-se como responsável por intermediar esse processo.

A colonização portuguesa baseada no escravismo construiu um espaço econômico e social bipolar, abarcando uma zona de produção escravista localizada no litoral da América do Sul e uma zona de reprodução de escravos centrada em Angola, nesse sentido, surgiu, no final do século XVI, um espaço aterritorial, um arquipélago lusófono formado pelas capitânicas na América portuguesa e pelas feitorias de Angola (ALENCASTRO, 2016). As relações entre o Brasil e os PALOP originam-se desse período, no qual, todos formavam o império ultramarino português, ocupando funções distintas nos processos de exploração e colonização (RIZZI, 2014). Ao longo dos setecentos, o Atlântico Sul tornou-se o centro progressista da economia global, tendo o Brasil como o principal sustentáculo do Império lusitano (VIZENTINI, 2010), nos cem anos seguintes, o comércio e a navegação com a África passaram a ser, em sua maior parte, feitos pelo país, afastando o protagonismo de Lisboa e Porto (RIZZI, 2014).

O segundo período se estende de 1822 ao final do século XIX. Nessa fase, devido, à proclamação da Independência brasileira por D. Pedro I, à inviabilização do tráfico transatlântico de escravos e ao despontar do imperialismo europeu, a relação com o continente foi seriamente comprometida, sofrendo desgastes que resultaram na pouca ou nenhuma presença brasileira em África nesses anos. O Brasil Império usou dos seus primeiros anos de vida soberana para se organizar internamente e a nível diplomático centrou-se na obtenção do reconhecimento de sua independência⁶ pelos demais Estados.

⁵ A periodização das relações entre Brasil e África, ainda que seja parcialmente baseada na divisão feita por Saraiva (1996) é de nossa autoria.

⁶ Segundo Costa e Silva (2011), os primeiros soberanos a reconhecerem a Independência do Brasil, o obá Osemwede, do Benim, e o obá Osinlokun, de Lagos.

É importante recordar que à época da Independência, as colônias africanas estavam muito mais ligadas ao Brasil do que a Portugal, em virtude do comércio bilateral intenso e aos laços culturais, sociais e humanos entre os dois lados do oceano Atlântico, o que fez com que as notícias do 7 de setembro não passassem despercebidas da África. Em Angola, como afirma Costa e Silva (2011), o nascimento do Brasil Império independente do domínio lusitano surtiu um forte impacto com consequências imediatas, surgiu em Benguela, uma corrente política partidária à união daquele território ao Brasil. O levante opôs lideranças angolanas aos governadores e ao bispo, adeptos a metrópole, o movimento sofreu forte oposição portuguesa e inglesa e acabou sendo sufocado (BUENO; CERVO, 2015).

Um dos principais argumentos que justificam o distanciamento político do Brasil em relação ao continente africano, em especial à África portuguesa, nessa época, recai em grande medida sobre o terceiro artigo⁷ do Tratado de Paz e Aliança entre Portugal e Brasil, de 29 de agosto de 1825, que estabeleceu a ruptura das relações com as colônias africanas como pré-condição para o reconhecimento da soberania do Estado brasileiro pela ex-metrópole.

Outro ponto fundamental a ser abordado é o estancamento do fluxo de mão de obra africana, e a atuação arbitrária da marinha britânica no Atlântico Sul, que culminou no desmantelamento da rede comercial Brasil-África, fomentando ainda, a desestabilização das estruturas de poder africanas, permitindo, assim, a transformação de seus territórios em colônias europeias. Entretanto, a Proclamação da República não impactou de modo definitivo sobre os vínculos escravistas.

[...] não havia alterado substancialmente as estruturas econômicas coloniais, fundadas na lavoura latifundiária e na escravidão. Essa aliança entre grande propriedade e trabalho servil tinha-se até mesmo fortalecido, pois, com o acesso do país à soberania política, se rompera a rede do monopólio colonial e se abriram para a exportação de seus produtos os amplos mercados europeus (COSTA E SILVA, 2011, p. 17).

Dado tal contexto, foi Aprovada a Convenção de 23 de novembro de 1826, entre o Imperador do Brasil e o governo britânico, para acabar com o tráfico negreiro, uma reafirmação agravada do ajuste firmado entre Portugal e a Grã-Bretanha em 1817. Assim, a atuação da marinha britânica foi consumindo as conexões comerciais entre o Brasil e a África que haviam surgido como subproduto do tráfico de escravos, até mesmo o movimento de passageiros foi sendo reduzido até se extinguir (COSTA E SILVA, 2011). Ademais, em

⁷ “Sua Majestade Imperial Promete não Aceitar proposições de quaisquer Colônias Portuguesas para se reunirem ao Império do Brasil” (Art. 3º Tratado de Paz e Aliança entre Portugal e Brasil, de 29 de agosto de 1825).

virtude da forte pressão inglesa⁸ sobre a corte no Rio de Janeiro, em 1850, foi promulgada a Lei Eusébio de Queiroz, a qual aboliu o tráfico negreiro, a partir de então, o Império deslocou seus interesses do Oceano Atlântico para a Bacia do Prata, regionalizando a política externa momentaneamente.

Na segunda metade do século XIX, iniciou a corrida imperialista europeia na África, sublinhada pela Conferência de Berlim de 1885 fato que contribuiu para acentuar o afastamento entre os dois lados do Atlântico Sul. A diplomacia brasileira tinha poucas possibilidades de atuação junto às estruturas de poder africanas, já abaladas pela crescente ingerência europeia, em vista disso, esse século vai ser marcado pela presença política restrita⁹ do Brasil na África Subsaariana (COSTA E SILVA, 2011). Com efeito dessa postura, verifica-se que na primeira metade do século XX, 90% do comércio brasileiro com o continente estava concentrado exclusivamente na África do Sul (VIZENTINI, 2010).

O terceiro momento, que abarca as décadas de 1940 e 1950, foi assinalado pela gradual retomada das relações. Esta fase sofreu consequências diretas da década de 1930, quando foi adotado o modelo do Estado desenvolvimentista brasileiro, o qual era baseado na política de substituição das importações identificando a África como potencial consumidor. De modo geral, o teor dos contatos nesse período foi também fomentado pelo contexto africano de eclosão dos movimentos nacionalistas e pela conjuntura do sistema internacional após a Segunda Guerra, que exigia da política externa brasileira uma postura menos incerta para a África (SARAIVA, 1996).

Entretanto, ainda que, em certa medida, tenha ocorrido o resgate das relações com o continente africano, a política externa brasileira assumiu uma postura ambígua, ao passo que propunha uma aproximação com interesses comerciais e políticos, mas, permanecia dando apoio incondicional ao colonialismo português nos debates da ONU (RIZZI, 2014). Nesse sentido, o desenvolvimento de uma política africana foi tolhido pelas relações com Portugal metropolitano as quais, na década de 1950, atingiram seu maior grau de aproximação

⁸ Através da Bill Aberdeen, de 1845, cujo texto conferia o direito aos navios de guerra ingleses de apreenderem embarcações suspeitas à fim de serem julgadas nos tribunais de almirantados e vice-almirantados da Inglaterra (COSTA E SILVA, 2011).

⁹ O autor (2011) ressalta que os escassos representantes oficiais do governo brasileiro na África conservavam diálogo somente com os funcionários das potências europeias que exerciam o controle colonial sobre determinadas regiões do continente. Por algum tempo, a presença oficial do Brasil na África ficou reduzida aos seus delegados na Comissão Mista Britânico-Brasileira. Por decreto de 30 de outubro de 1826 foi nomeado, Rui Germak Possolo como cônsul brasileiro para Angola, que foi, no ano seguinte, vetado por Lisboa, que só permitiu em 1854 a criação de um consulado em Luanda e a nomeação de Hermenegildo Frederico Niterói como cônsul; em 1847 foi estabelecido o Vice Consulado Honorário do Brasil em Freetown; em 1850 foi criado o primeiro Consulado Geral do Brasil em um país africano, na Libéria, logo em seguida a sua independência; em 1863, Eduardo Serendat assumiu o cargo de cônsul honorário do Brasil nas Ilhas Maurícias; em 1868, estabeleceu-se um vice-consulado na ilha de São Tomé ; e, em 1871, outro na ilha do Príncipe.

(SANTOS, 2011). Essas, também se caracterizavam pelo sentimento de fraternidade e paternalismo, no qual reinava a consciência de que o Brasil poderia melhor se relacionar com o continente africano via Portugal¹⁰ (SARAIVA, 1996). Outro fator fundamental foi o *lobby* português no Brasil, que ocupava espaços na mídia e exercendo pressão e influência sobre os centros de poder onde se formulava e executava a política externa nacional.

Sob esse ângulo, o principal marco da dubiedade na política africana do Brasil foi o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, assinado em 1953, durante o segundo governo Vargas. A partir de então, o Brasil passou a subordinar seu posicionamento em relação às colônias portuguesas na África aos interesses de Lisboa, já que o documento estabelecia juridicamente a amizade Brasil-Portugal (RIZZI, 2014). Nesse sentido, de acordo com Santos (2011), a leitura do Tratado realizada pelo governo português inferia que uma das ideias-força presentes no documento (e na qual Portugal investiria de forma mais consistente), era aquela referente à formação de uma Comunidade luso-brasileira no mundo. Contudo, essa transformou-se em uma bandeira que, de maneira utilitária, era agitada por Lisboa em momentos especiais, como a acenar com uma possível recompensa pelo apoio brasileiro nos foros internacionais, a Comunidade simulava apenas uma peça de atração e permanente promessa de futuro usada pelos portugueses (SANTOS, 2011). Na realidade:

Como parte integrante do Tratado, a menção a uma Comunidade cumpria a função de vincular a diplomacia brasileira ao esforço português de manutenção de seu império colonial, o que **criava amplos constrangimentos e tornava extremamente vulnerável a posição brasileira**, tanto no que dizia respeito ao relacionamento com o continente africano, quanto na própria convivência com a Chancelaria portuguesa. (SANTOS, 2011, p. 80, **grifo nosso**).

No entanto, o uso prático da ideia comunitária que Lisboa pretendia fazer ficou claro na troca das Notas Interpretativas, – texto confidencial anexado ao Tratado – onde Portugal fez absoluta questão de restringir o alcance do documento ao território continental português e aos arquipélagos da Madeira e Açores (SARAIVA, 1996). Assim, naquele momento, as vantagens efetivas que o acordo poderia trazer ao Brasil – abrindo os espaços africanos ao contato das mais variadas possibilidades entre as duas margens do Atlântico Sul, de forma, absolutamente livre dos impeditivos controles lisboetas – não se deu graças a ação decidida da delegação portuguesa na defesa de suas posições e a leniente, permissiva, postura dos

¹⁰ Nesse contexto as teses sociológicas de Gilberto Freire ofereceram para a diplomacia brasileira a sustentação intelectual para a política de colaboração com Portugal em sua “missão civilizatória” na África, assim, Brasil tinha a missão de ser o mediador entre a Europa e as civilizações tropicais (SARAIVA, 1996).

negociadores brasileiros ao aceitar as balizas excludentes definidas¹¹ (SANTOS, 2011).

Os anos que seguiram a década de 1950, com a morte de Vargas (1954) e a presidência de Café Filho, são definidos por Bueno e Cervo (2015) como um hiato na política externa nacional. O que chama atenção para esse curto período é o investimento nas relações próximas aos Estados Unidos. Ademais, a dinâmica da Guerra Fria influenciava a agenda internacional do país que foi restringida às Américas, enquanto que as independências dos países africanos, que começaram especificamente durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foram praticamente ignoradas (VIZENTINI, 2010).

É importante destacar, que embora a postura imprecisa do Itamaraty se mantivesse¹², vozes dissidentes, tanto na sociedade brasileira quanto no próprio Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE), passaram a surgir pouco a pouco discutindo a negligência do Brasil em um momento de mudanças tão profundas no sistema internacional (RIZZI, 2014). De acordo com Santos (2011), a embaixada brasileira em Portugal, permanecia atenta ao processo que se desenvolvia, superando as questões de caráter meramente político, a representação do Brasil em Lisboa buscou manter-se informada sobre os movimentos relacionados com a realidade econômica operados pelos países do Terceiro Mundo. O continente africano se sobressaía, nesse sentido, quer pelos laços históricos, étnicos e culturais ou, ainda, pela potencialidade de um relacionamento econômico, onde haveria espaço para a construção de uma inovadora parceria Sul-Sul (SANTOS, 2011).

O quarto período, que compreende do ano de 1961 até 1990 – e onde se insere o recorte temporal da pesquisa (1974-1990) –, foi essencialmente heterogêneo, pois tem como marco inicial o lançamento da Política Externa Independente (PEI) – que realizou uma notória revisão da política africana do Brasil –, mas abrange ainda os governos do Regime Militar, os quais também não configuram um bloco linear no que concerne às diretrizes diplomáticas gerais, tão pouco no que se refere às relações com o continente africano, incluindo ainda nesse recorte o primeiro governo civil depois do término da ditadura.

De modo geral, a PEI propôs uma inserção diferenciada do país no cenário internacional, apresentando-se como uma ferramenta estratégica de questionamento em

¹¹ O embaixador brasileiro em Portugal, Alvaro Lins (1956-1959), relata o episódio em que, chamado pelo Ministro de Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, ouve severas reclamações da subscrição brasileira favorável à criação de um Comitê Econômico da ONU para a África. Diz o Ministro que Portugal estranhava a atitude do Brasil em suas intervenções na ONU em matéria colonial (SANTOS, 2011, p. 80)

¹² No dia 14 de dezembro de 1960, durante a XV Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil votou a favor da Resolução 1514 aprovada com o nome de “Declaração sobre a concessão da independência aos Países e Povos coloniais” – essa definiu o conceito genérico de territórios não autônomos, bem como, especificou os domínios portugueses como integrando esta definição –; e contrário a Resolução, também aprovada, que obrigava Portugal a fornecer imediatamente informações sobre os seus territórios ultramarinos.

relação ao *status quo* do sistema internacional, buscando assim, negociar uma nova forma de inserção do país nesse (RIZZI, 2014). A raiz de tal diplomacia residia nas necessidades do desenvolvimento brasileiro, que encaminhavam para a mundialização da política externa com autonomia em relação ao governo norte-americano, o qual não contribuiu para a economia nacional, como desejavam as elites em troca de seu anterior alinhamento com Washington (VIZENTINI, 2004).

O governo de Jânio Quadros (1961) e de seu Chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, através da PEI, lançou diretrizes, as quais, ao mesmo tempo em que identificavam o país com as teses Terceiro-mundistas, não sugeriam sua inclinação automática, o mandato de João Goulart, por sua vez, sobre a Chancelaria de Santiago Dantas, incrementou o corpo teórico da política externa, a fim de colocá-la em prática (RIZZI, 2014). A ação externa nacional tinha como base os princípios: da expansão das exportações brasileiras para qualquer país, inclusive os socialistas; a defesa do direito internacional, da autodeterminação e a não intervenção nos assuntos internos de outras nações; o desenvolvimento de uma política de paz, desarmamento e coexistência pacífica; o apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes; e a formulação autônoma dos planos nacionais de desenvolvimento e envio de ajuda externa (VIZENTINI, 2004). Esses princípios foram, de certa forma, resumidos na política dos “3 Ds” (desenvolvimento, desarmamento e descolonização), de autoria do Embaixador João Augusto de Araújo Castro durante a XVII Assembleia das Nações Unidas em 1962.

O Brasil diversificou as relações exteriores do Brasil com vários países do globo, dando pontual atenção aos Estados africanos¹³, sem, no entanto, superar a antiga ambiguidade. Pois o novo discurso anticolonial brasileiro acentuou as incertezas em relação às “obrigações internacionais” do Brasil com Portugal, a política externa nacional mesmo se opondo ao colonialismo, em virtude dos compromissos internacionais estabelecidos com Lisboa, se abstinha nas votações que diziam respeito ao assunto nas Nações Unidas (RIZZI, 2014, p. 80). De modo complementar, Vizontini (2004, p. 10) argumenta que “[...] esta nova

¹³ A postura proativa do Itamaraty pode ser percebida em alguns exemplos práticos como na reorganização da Estrutura Ministerial, que passou a ter na Secretaria de Estado das Relações Exteriores uma Divisão da África (DAF), dentro da Secretaria Geral Adjunta para Assuntos da Europa da Europa Ocidental e da África (DEAF); na instalação das primeiras embaixadas brasileiras no continente em Gana, Quênia, Senegal, Nigéria e Etiópia; na abertura dos consulados em Angola, Moçambique, Quênia e Rodésia, atual Zimbábue; e na criação do Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA). Ademais, foi reunido um grupo de trabalho do Itamaraty, visando formular propostas sobre as possibilidades de abertura de novas missões diplomáticas e consulares nos Estados africanos e analisar formas objetivas de estabelecimento de vínculos econômicos e culturais com a África (SARAIVA, 1996).

diplomacia ocorria durante a (e em decorrência da) crise do populismo e da industrialização substitutiva de importações, a ascensão das lutas sociais e da reação norte-americana gerada em decorrência da Revolução Cubana”. Somou-se a isso a conjuntura interna de crise, e a PEI foi sendo gradualmente descontinuada, até sucumbir com a implantação ao golpe de Estado de 1964.

A política externa brasileira do Regime Militar (1964-1985) não constitui um bloco unificado de ações e perspectivas do sistema mundial, no que tange ao continente africano, os dois primeiros governos militares imprimiram um tom mais geopolítico às relações com a África, retrocedendo à postura pró-Portugal – nota-se a preponderância das noções defendidas por grupos como a Escola Superior de Guerra, o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), os setores mais conservadores do Itamaraty bem como do novo bloco de poder, formado pelos altos setores financeiros e pela alta burguesia internacionalizada (SARAIVA, 1996) –; somente a partir de 1970, os demais governos, reformularam o papel do continente na política externa brasileira, superando a ambiguidade para com as colônias portuguesas no continente e dando forma a futura presença brasileira nos Estados recém-independentes (RIZZI, 2014).

O Presidente Marechal Humberto Castelo Branco (1964-1967) e seu Chanceler Vasco Leitão da Cunha adotaram na sua política externa, considerada por Bueno e Cervo (2015) como uma correção de rumos. Registrou-se, nítido refluxo diplomático para o contexto hemisférico e regressão das iniciativas esboçadas pela PEI, com a preponderância para a ordem interna, só mais tarde, o Estado reencontraria a posição em favor da independência colonial, com particular atenção às nações africanas de língua portuguesa (LIMA, 2018). Visto isso, seu o programa baseava-se no desmantelamento dos princípios que conduziram a PEI, abandonando assim a política externa autônoma para África (BUENO; CERVO, 2015) passando a adotar o alinhamento automático ao governo dos EUA e aos interesses empresariais norte-americanos (VIZENTINI, 2004).

A diplomacia desse período – significativamente influenciada pela concepção de Estado como um Estado beligerante, fruto do ideário da Escola Superior de Guerra (SARAIVA, 1996) –, também priorizou a segurança do Atlântico Sul criando, em parceria com Portugal e África do Sul, a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Em síntese, a política africana do período se esvaziou das nuances de cooperação econômica, da solidariedade política e retomou Lisboa como intermediária. Assumindo, assim, um discurso no qual o continente era percebido como um espaço vulnerável a influência comunista, notadamente soviética, dando espaço ao reducionismo da lógica estratégica na definição

limitada da segurança coletiva do Atlântico, entendido como área-chave para o combate às ameaças internacionais comunistas (SARAIWA, 1996).

Por outro lado, a Diplomacia da Prosperidade do Governo do General Arthur da Costa e Silva (1967-1969), sob a chancelaria de José de Magalhães Pinto, visou inserir o Brasil de forma mais independente no sistema internacional, incrementando os contatos com o Terceiro Mundo, numa perspectiva de relacionamento Sul-Sul, de modo especial, com o continente africano (RIZZI, 2014), visando com isso, captar recursos para promover o desenvolvimento do país fomentado pelo Estado, partindo do entendimento de que a conjuntura internacional vivia profundos rearranjos, emergindo novos núcleos de poder que deveriam ser levados em conta por uma diplomacia mais flexível. Todavia, ainda que o governo Costa e Silva tenha se afastado da percepção geopolítica sobre o Atlântico, a diplomacia nacional ainda sofria com os constrangimentos dos tratados vinculatórios. Consequentemente, o Brasil ainda votou contra as resoluções da ONU que condenavam o colonialismo, ratificou uma série de acordos de cooperação com Portugal e se colocou favorável ao mesmo na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos de Teerã (SARAIWA, 1996).

O governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) é definido por Vizentini (2004, p. 136) como um “[...] fenômeno complexo e contraditório [...]”, pois ao mesmo tempo que “repressivo e fortemente pró-americano” defendia o projeto Brasil Potência notadamente “desenvolvimentista”. A vertente africana da Diplomacia do Interesse Nacional elaborada por Médici e pelo seu Ministro das relações exteriores Mário Gibson Barbosa, “consolidou a mudança qualitativa” do Brasil em relação ao continente africano, propondo um desenho diplomático de longo prazo, almejando uma inserção internacional, por meio do alargamento das relações com a África¹⁴ (RIZZI, 2014, p. 82). Rizzi considera, nesse sentido, que

Produtos manufaturados, serviços e tecnologia passariam gradualmente a servir como moeda de troca para matérias primas e petróleo africano. A proximidade entre as duas costas do Atlântico Sul (1.600 milhas) – referida por Médici como —caminhos fáceis do oceano –passou a ser palco de corredores marítimos comerciais com fluxo intenso e baixo frete. Como ponto dessas ações, a projeção da imagem do Brasil no sistema internacional, como —poder tropical e industrial. As relações do Brasil com o continente africano, nesse período, podem ser identificadas a partir de quatro grandes bases de ação inter-relacionadas: a) assinatura de tratados de cooperação comercial e técnica; b) aumento das rotas comerciais marítimas; c)

¹⁴ O Chanceler visitou nove países africanos (Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Gabão, Camarões, Benin, Togo, Zaire e Senegal) com o objetivo de renovar a presença brasileira na região, observar os interesses comuns no Atlântico Sul, expandir os mecanismos de consulta e colaboração sobre produtos primários, estimular a criação de fluxos efetivos de comércio e desenvolver novos modos de cooperação cultural e assistência técnica (VIZENTINI, 2004). Com efeito, foram assinados 30 tratados comerciais com o continente e efetivada a nova reestruturação administrativa do MRE, no qual foi inserido a primeira Divisão de África (DAF) no departamento de África, Ásia e Oceania (DAO).

investimentos em ações de desenvolvimento; d) retomada do discurso culturalista da década de 1960 (2014, p. 82).

No que diz respeito à África portuguesa, o Brasil passou a exercer uma postura menos vinculada aos interesses de Lisboa: na esfera militar cancelou as manobras navais conjuntas e proibiu a venda de armas a Portugal, enquanto que no âmbito político, além de ter excluído as colônias portuguesas das visitas em 1972, evitou o uso da expressão “províncias ultramarinas” em documentos oficiais; e, no comércio, evitou a associação com Portugal na exploração do petróleo angolano, bem como, na abertura de entrepostos comerciais em Angola e Moçambique (VIZENTINI, 2004, p. 179). Foi nesse contexto, como Vizentini (2004) destaca, que o Brasil despontou como candidato a intermediar o conflito em Portugal e as colônias, no intuito de evitar uma ruptura brusca entre as partes “Numa conversa entre os Chanceleres do Brasil e de Portugal, ocorrida em 1973, aquele salientou que se o imobilismo português persistisse, o Brasil se veria obrigado a votar contra o colonialismo na ONU” (VIZENTINI, 2004, p. 179), entretanto verifica-se que relacionamento especial com Portugal permaneceu.

Complementar a isso, nesse período, as disputas intra-burocráticas evidenciaram a ausência de consenso em relação ao papel da África na agenda diplomática brasileira (LECHINI, 2008). Tais posturas foram superadas somente no governo Geisel que, por meio de novas diretrizes de política externa, foi capaz de ir além da retórica empregada na Política Externa Independente (1961), desenvolvendo efetivamente uma agenda de política externa nacional para a África. Esse período de ativa proximidade entre o Brasil e o continente africano, ainda que se diferencie em intensidade e meios para ser implementada, se manteve até o fim do governo Sarney. Desse modo, verifica-se que a política africana do Brasil foi tomando forma com os diferentes governos que se sucederam até os anos 1990, momento no qual, em virtude de uma série de condicionantes externos e internos, deu-se continuidade a estratégia de aproximação entre as duas margens do Oceano Atlântico Sul de maneira muito seletiva, em função de um novo modelo de inserção internacional, como contrapartida, ou talvez reação, a política africana foi retomada com o governo Lula (LECHINI, 2008).

Assim, o quinto período, de 1990 a 2002, foi marcado por certa instabilidade na formulação da estratégia externa, pela emergência do Estado normal e pelo teor neoliberal que eliminaram a ideia de projeto nacional e de interesse nacionais, promovendo uma reorientação diplomática voltada aos grandes centros e à América Latina (BUENO; CERVO, 2015). Houve novamente um distanciamento entre o Brasil e a África, as relações bilaterais foram limitadas e no campo multilateral – ainda com a criação da Comunidade de Países de Língua

Portuguesa, em 1996 – a cooperação foi tímida. Formalmente, não se rompeu com nenhum princípio, mas a agenda para o continente ficou sem conteúdo (SARAIVA,1996).

O sexto e último período, de 2003 a 2016, apresentou uma nova revisão da política externa africana do Brasil quando, os governos Lula e Rousseff agiram com nítidas intenções de consolidar a presença brasileira na África, baseada nomeadamente nos princípios da cooperação sul-sul e do Estado logístico. Nesse sentido, de forma sucinta, pode-se afirmar que os anos gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), de forma especial os dois mandatos do Presidente Lula e de seu Chanceler Celso Amorim, conduziram a revalorização do continente africano na agenda de política externa brasileira. Além de retomar à política africana explorando os laços étnicos e culturais, mas também construindo novas relações econômicas e comerciais (LECHINI, 2008).

O mandato de Michel Temer (2016-2018) e de seus dois Chanceleres José Serra e Aloysio Nunes – ambos políticos do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) cujas nomeações foram fruto de alianças partidárias – representou um novo momento de relativo afastamento, perda de dinamismo e esvaziamento do teor político das relações Brasil-África, que assumiram um caráter predominantemente comercial. Em virtude do abandono da estratégia de inserção internacional autônoma por meio das relações Sul-Sul, a diplomacia brasileira passou a privilegiar contatos com o eixo Norte e dar preferência do bilateralismo em detrimento do multilateralismo. Ademais, a política externa foi significativamente reduzida a um instrumento de promoção comercial fruto de uma análise de estratégia de inserção internacional obsoleta e alheia aos interesses nacionais. Dado esse contexto, os projetos de cooperação para o desenvolvimento foram preteridos em relação aos acordos de livre comércio, assim, concorda-se com Lubaszewski quando afirma que “Visentini defende que a política externa do governo Temer é incoerente, devido ao facto de se chefiada por políticos e não por especialistas: ao mesmo tempo em que se afasta das diretrizes do governo Lula aprofundou as relações econômicas com África para satisfazer empresários, seus grandes apoiantes” (LUBASZEWSKI, 2017).

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE 1974 A 1990

Tendo em vista os diferentes momentos históricos de aproximação e afastamento entre o Brasil e o continente africano, é importante perceber que foi com a Política Externa Independente que teve início um primeiro movimento de superação da ambiguidade que marcava a política africana brasileira nos demais períodos. No entanto, como já foi mencionado, a quarta fase (1961 até 1990) não constituiu um corpo homogêneo, pois os avanços logrados com a PEI – mesmo que limitados em grande medida ao nível do discurso –, com o Golpe de 1964 sofrem sérios retrocessos, fazendo com que o Brasil aprofundasse a postura dúbia em relação às colônias portuguesas. Durante os três primeiros governos militares, as relações com a África foram revisadas precariamente, mantendo-se atreladas aos interesses coloniais de Portugal.

Após um longo processo assinalado por ambiguidades e discursos com frágil viabilidade de concretização, a partir do governo Geisel, a diplomacia nacional passa por uma ampla revisão de diretrizes superando a retórica dos laços de amizade com Portugal e adotando uma política de revalorização da África dentro da agenda internacional brasileira que possuía como peça chave a aproximação com os PALOP, os quais se tornam campo de ação brasileira desde suas independências. Os governos Geisel Figueiredo e Sarney, constituíram um período dezesseis anos assinalados por imensas realizações, em diferentes níveis e domínios, para a política africana brasileira que lograram consolidar o continente africano como um novo horizonte para a ação nacional, mas também traçar as bases para a retomada do desenvolvimento das relações entre o Brasil e a África após os anos 2000.

3.1 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL

A diplomacia empregada durante a gestão do Presidente Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979), sem dúvida, foi um momento emblemático no processo de reaproximação do Brasil com o continente africano, graças à alteração substancial dos vetores de atuação externa brasileira. De forma sintética, nos dizeres de Souto Maior (2018), as condições objetivas do país colocaram o governo diante do dilema entre qual dos dois grandes conflitos mundiais era mais relevante para a atuação político-diplomática brasileira, o confronto político, ideológico e militar entre os blocos capitalista e socialista ou o choque de interesses criado pelo hiato econômico entre países ricos e países pobres. O Brasil optou pelo segundo e residiu nesse a raiz das mudanças que caracterizaram a política externa deste governo. Desse

modo, para uma análise mais atenta sobre esta diplomacia é importante recordar qual era a margem de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional que estava subordinada a ação internacional brasileira.

Nesse sentido, é fundamental ter em vista que todos esses processos ocorreram no contexto de distensão do sistema da Guerra Fria e falência dos acordos de Bretton Woods (quando o Presidente Richard Milhous Nixon, em 1971, decidiu desvincular o dólar do padrão-ouro, representando o fim da estabilidade econômica do período pós-Segunda Guerra Mundial). Viviam-se também o Primeiro Choque do Petróleo (fruto da inesperada força dos países produtores de petróleo por meio da OPEP), o declínio relativo do poder norte-americano frente à União Soviética, a incorporação da China continental ao equilíbrio de poder global e o movimento de descolonização nos continentes africano e asiático, bem como, da entrada desses Estados recém independentes nas Nações Unidas.

A erosão da ordem mundial estabelecida após 1945 gerou novas dinâmicas estratificando o poder no plano internacional, em paralelo com a progressiva liquidação dos impérios coloniais e a emergência de potências intermediárias, cuja atuação, em determinados casos, se deu além do âmbito regional, como consequência da relativa fragmentação de poder no nível do sistema de Estados; verifica-se o recrudescimento de conflitos localizados, que refletiam antes as dinâmicas locais, do que aos interesses das grandes potências (LIMA; MOURA, 2018). Esses fatores levaram ao estabelecimento de uma ordem global que conferiu um relativo índice de permissibilidade internacional para a ação do Estado brasileiro. Assim, esse cenário ímpar viabilizava que a política externa brasileira fosse concebida “como espaço privilegiado para a consecução do objetivo maior, o desenvolvimento econômico nacional, funcionando, dessa maneira, como verdadeiro catalisador do processo de construção da potência sul-americana” (SANTOS, 2011, p. 253).

O golpe de Estado de 1964 estabeleceu um regime burocrático-militar autoritário que controlava o poder político dirigente do país, como também a implementação de um programa político próprio. No entanto, ao longo dos seus vinte e um anos de existência, o Regime Militar não constituiu um corpo uniforme de ideias, sendo suas ambiguidades justificadas na pluralidade de correntes políticas dentro das Forças Armadas (PIMENTA, 2014). A diplomacia do governo Castelo Branco esteve fortemente atrelada às concepções da Escola Superior de Guerra limitando a autonomia do Itamaraty sobre a formulação da política externa. Em 1968, com a presidência de Artur da Costa e Silva, membro da linha dura, o sistema de administração pública foi entregue aos tecnocratas, o que conferiu para alguns

setores do governo – como o MRE¹⁵ por exemplo – uma relativa licença de interferência e um certo insulamento, protegendo-os em certa forma de pressões externas (PIMENTA, 2014). O governo Médici executou uma estratégia diplomática que não se baseava mais no anti-imperialismo, “mas na busca de uma melhor posição para o Brasil dentro do imperialismo, passando-se do radicalismo ao gradualismo e oportunismo (ou “pragmatismo”), evitando-se os extremos da prepotência (de Costa e Silva) e da subserviência (de Castelo Branco)” (VIZENTINI, 2004, p. 139).

O governo do General Ernesto Geisel¹⁶ representou uma tendência mais moderada, e os anos que seguiram foram marcados por grandes mudanças. O presidente, assim como afirma Ligiéro (2011), manteve a ideologia conservadora e repressiva, mas com uma diplomacia não ideológica e progressista, opondo-se a “linha dura”, iniciou o processo de distensão lenta, segura e gradual da política do país, sendo os principais tomadores de decisões do governo foram o Chefe da Casa Civil, General Golbery do Couto e Silva, o Chefe do SNI, General João Baptista Figueiredo, o Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, e o Chefe da Casa Militar, General Hugo Abreu.

A escolha de Geisel para a sucessão presidencial gerou um conflito entre os continuístas e os castelistas (Grupo da Sorbonne), os primeiros, ocupantes de altos cargos no governo Médici¹⁷, defendiam a manutenção do *status quo*, ao passo que os segundos, que, em 1967, perderam a influência sobre o governo, pretendiam uma reforma do Estado (LIGIÉRO, 2011). Dessa relação, resultou uma aliança heterogênea de suporte ao governo, que emitia sinais contraditórios de acordo com os interesses (de curto, médio e longo prazo) defendidos por empresários nacionalistas ou internacionalistas, militares de linha dura ou sensíveis a uma retirada organizada enquanto possível; políticos aferrados às benesses imediatas, ou os que imaginavam meios capazes de construir pontes em direção à democracia, o que obrigou o

¹⁵ Como destaca o autor (2014), o Itamaraty foi um dos poucos ministérios que foi intelectualmente respeitado, evidência disso, foi que apenas durante três anos, das duas décadas de regime, a chancelaria não foi exercida por um diplomata de carreira.

¹⁶ Além de ter feito carreira no exército Geisel ainda foi: Secretário de Finanças e Obras Públicas da Paraíba; frequentou o “Army Command and General Staff College” em Fort Leavenworth, Kansas; membro do gabinete do governo Dutra e do corpo permanente da Escola Superior de Guerra; posteriormente Chefe da Casa Civil, Chefe da Casa Militar, ambas da Presidência da República; Ministro do Superior Tribunal Militar; e antes de assumir a presidência era Presidente da Petrobras. Como coloca Maro da Silva (2008, p. 103) a carreira de Geisel foi marcada por funções militares e cargos civis, de algum modo, ele sempre esteve próximo a pessoas inseridas no processo político e decisório, ademais, ele participou de vários eventos importantes na história política brasileira desde de Getúlio Vargas, o que lhe permitiu formar uma “sólida opinião sobre qual seria o interesse do Brasil, inclusive na área de política externa”.

¹⁷ O governo Médici, que o precedera, foi o mais repressivo do Regime Militar, abrindo espaço para o surgimento de uma série de órgãos de controle interno, os quais acabaram assumindo um grande poder, fugindo do controle das próprias Forças Armadas (LIGIÉRO, 2011).

Palácio do Planalto a seguidos avanços e recuos, à fim de contemplar a diversidade de projetos e pleitos contidos em seu bloco de sustentação política (SANTOS, 2011).

Desse modo, Geisel iniciou a primeira fase da transição democrática, teve que lidar com o crescimento da oposição no Congresso¹⁸, e deu início a várias modificações político-burocráticas, como exemplo, a perda do poder decisório dos Ministros militares; e a centralização da tomada de decisão na sua figura, que acompanhava pessoalmente as principais questões internas e internacionais (LIGIÉRO, 2011). A presidência de Geisel também foi marcada por uma grave crise econômica, a qual surtiu efeitos sobre a política externa deste governo e de seus sucessores. De modo geral, o Regime Militar criou, como ressalta Ligiéro (2011), um modelo calcado no desenvolvimento associado ao nacional desenvolvimentismo, todavia, esse modelo passou por transformações, resultando em uma referência ímpar. Nesse sentido, surgiu o “Projeto Brasil-Grande Potência” (Nacionalismo dos Fins), cujos principais resultados não foram somente o crescimento econômico e o incentivo à exportação dos excedentes industriais, mas sim, acima de tudo, a expansão do capitalismo monopolista de Estado (SILVA, 2004). A autora reforça que o controle desse sobre inúmeros setores da produção e do sistema financeiro, tanto a partir das empresas de sua propriedade, quanto através de controles sobre a iniciativa privada, até mesmo sobre o comércio exterior, abriu e reforçou a base nacional da relativa autonomia do Brasil:

Dessa forma, a diplomacia converteu-se cada vez mais em instrumento do expansionismo econômico, impulsionado pelo capitalismo monopolista de Estado, cujas companhias, como a PETROBRÁS, Vale do Rio Doce, Siderbrás, e Banco do Brasil, entre outras, encarregaram-se de exportar capitais e estender, internacionalmente, os interesses materiais do Brasil. Outra contribuição ao Projeto Brasil Grande Potência fora dada pelas Forças Armadas. Essas empreenderam esforços no desenvolvimento ou transferência de tecnologia para fomentar a indústria de material bélico (SILVA, 2004, p. 396).

As dificuldades da economia nacional iniciaram-se no governo Geisel com o desgaste do “milagre econômico¹⁹” (principal legitimador do Regime) e pelo Choque do Petróleo em 1973, pois

¹⁸ Nas eleições indiretas de novembro a ARENA ganhou para “[...] Governadores e conquistou a maioria dos votos na Câmara dos deputados, mas o MDB quase dobrou sua participação. No Senado, o partido da oposição elevou sua participação total de 7 para 20 cadeiras, e a ARENA caiu de 59 para 46. Mas o MDB obteve 14,6 milhões de votos, contra 10 milhões da ARENA. Nas eleições estaduais, o MDB assumiu o controle das Assembleias de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná, Acre, Amazonas” (LIGIÉRO, 2011, p. 156)

¹⁹ Lançado no Governo Médici, “o “milagre” legara-lhe problemas estruturais, pois esse apostara num modelo que empregava energia importada barata, dependia do afluxo de investimentos de capitais estrangeiros e da utilização de tecnologia também importada. Além do aumento do preço encarecer as importações brasileira produzia uma forte recessão nos países industrializados, o que gerou uma queda nos investimentos externos e nas

O fim do milagre econômico encerraria também o ciclo festivo de exercício de poder sem limites e sem prestação de contas, sem oposição, sem incômodos da livre imprensa e sem compromissos a criar embaraços ao voluntarismo da política econômica. Dava-se início, por outro lado, a um longo período em que se tornaria cada vez mais difícil fazer com que as medidas econômicas razoáveis fossem consideradas politicamente aceitáveis (SILVA, 2004, p. 398)

O aumento rigoroso nos preços do petróleo trouxe um grande desequilíbrio nas contas externas, mas também acometeu o próprio cerne do projeto de desenvolvimento (VIZENTINI, 2004), uma vez que o país era severamente dependente da importação de petróleo. Somava-se a isso, “[...] o desenvolvimento extraordinário experimentado no governo Médici, verdadeiro vislumbre de grandeza, ideológica e propagandisticamente transformado em certeza do destino inexorável da nação, não permitia a aceitação de um rebaixamento do patamar de crescimento já alcançado”, o que levou o novo governo a “desenvolver e aprofundar perigosas operações de alavancagem da economia, através da tomada de vultosos empréstimos em um mercado externo abundantemente líquido pelo ingresso dos petrodólares no sistema financeiro global” (SANTOS, 2011, p. 253).

A alternativa encontrada foi manter o crescimento econômico acelerado, ainda que isso implicasse no aumento substancial do endividamento. E visando buscar alternativas as dependências externas foi lançado, em 1974, o II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979), essencialmente, o II PND propunha um aprofundamento no processo de industrialização por substituição das importações, com o intuito de tornar o Brasil autossuficiente em insumos básicos²⁰ e se possível em energia²¹ (VIZENTINI, 2004). Desse modo, a nova política econômica deveria ser capaz de modificar a estrutura produtiva do país, abrir novas frentes de exportação e estimular o ingresso de capitais estrangeiros (SILVA, 2004). Esses esforços surtiram resultado, pois o Brasil tornou-se o principal exportador entre os países em desenvolvimento, no período de 1973 a 1978, as exportações brasileiras para os países em desenvolvimento não produtores de petróleo cresceram em quase 140%, enquanto as vendas aos países produtores de petróleo aumentaram em quase 320% (LIGIÉRO, 2011).

importações de produtos brasileiros por parte desse, bem como de países em desenvolvimento não produtores de petróleo (VIZENTINI, 2004, p.199).

²⁰ “[...] reduzir a dependência brasileira em três setores básicos: aço, eletroeletrônicos, principalmente informática e bens de capital. Também pretendia diminuir a dependência brasileira de insumos industriais básicos, tais como metais não ferrosos e produtos químicos, inclusive fertilizantes. [...] Para tanto criou novas empresas estatais, entre elas a Investibras a Embramec e a FIBASE sustentando a ampliação das empresas privadas brasileiras mediante a associação com o Estado” (LIGIÉRO, 2011, p. 168, 169)

²¹Iniciaram-se discussões sobre o desenvolvimento de reatores nucleares, foi proposto o etanol a partir da biomassa da cana de açúcar para substituir a gasolina, e o Brasil começou a construção da hidrelétrica de Itapu (LIGIÉRO, 2011) todas medidas historicamente muito importantes, mas tampouco tiveram um impacto em curto prazo.

Todavia, a longo prazo, houve um aumento expressivo da inflação, a balança comercial passou a apresentar déficits e a dívida externa aumentou rapidamente, a economia nacional manteve sua vulnerabilidade diante dos choques externos devido a dependência que se manteve em relação ao petróleo e a fragilidade frente às oscilações das taxas de juros, as quais não foram previstas (SILVA, 2004). Apesar de o país ter adotado medidas que buscavam diversificar suas relações comerciais e atenuar sua dependência de insumos, bens de capital e petróleo importados, foram tomadas decisões que aprofundaram sua vulnerabilidade financeira e sua dependência do capital estrangeiro, e ainda exacerbaram, em curto prazo, a necessidade de importação de petróleo e insumos importados (CUNHA; FARIAS, 2011).

Posto isso, pode-se afirmar que todas as questões acima pontuadas tornaram o processo de decisão política no governo Geisel cercado de particularidades, o que possibilitou a implementação da “política externa mais ousada” dos governos militares, paralelamente, os objetivos estabelecidos pelo II PND conferiram à diplomacia nacional uma estratégia de ampliação das relações internacionais do Brasil (VISENTINI, 2004, p. 197). No entanto, o autor aponta que a originalidade desta política externa reside no fato dela

[...] respaldar uma política de autonomização econômica que não existia antes, e da resposta imediata ousada aos desafios gerados pela crise internacional. Isso explica a “agressividade” dessa diplomacia. Aqui o interesse a ser preservado ou perseguido é de dimensões muito maiores. É só comparar o mar territorial de 200 milhas²² com o Acordo Nuclear, e as respectivas reações internacionais a ambos. As demais características – postura pragmática, ecumenismo, realismo – já existiam antes, ou estavam se desenvolvendo, embora não fossem tão atreladas (VISENTINI, 2004, p. 210 e 211).

No entanto, ainda que a política externa desse período tenha se valido de ideias e posições já vistas em momentos anteriores, essa “logrou estruturá-las e consolidá-las, tornando-se, desde então, efetivamente, a base de sustentação da diplomacia brasileira contemporânea” (LIMA, 2018, p. 14). Nesse sentido, foram lançadas as novas diretrizes de política externa brasileira, batizada pelo Presidente Geisel e pelo seu Chanceler António Francisco Azeredo da Silveira como “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”. Em seu discurso de pronunciamento, durante a primeira reunião ministerial do seu governo, no dia 19 de março de 1974, o Presidente Geisel introduziu a noção de pragmatismo responsável, como

²² O Decreto-lei n.º 1.098, datado de 25 de março de 1970 (governo Médici), oficializou a ampliação do mar territorial brasileiro para 200 milhas – representando um importante ato de afirmação da soberania e das vontades nacionais -, assegurando a liberdade de navegação, a segurança e defesa do Estado, bem como outros interesses, o econômico, a pesca, o meio ambiente e o controle das atividades estrangeiras de investigação científica e econômica em áreas próximas às costas brasileiras (CARVALHO, 1999).

a linha mestra da sua política externa, estabelecendo como tarefa prioritária o relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança, com a diplomacia estando a serviço dos interesses do comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada (SOUTO MAIOR, 2018, p. 205).

Azeredo da Silveira, na XXIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1974, durante o tradicional pronunciamento da delegação brasileira que abre a primeira sessão do encontro anual da organização, explicitou para as demais nações os contornos gerais da política externa brasileira:

Queremos que a nossa linguagem, no plano internacional, seja direta e simples, sem ambiguidades nem subterfúgios. Queremos que o governo brasileiro possa cumprir a **vocação ecumênica de seu povo**, aberto a comunicação desinibida e franca. Queremos explorar todas as vias do entendimento, por acreditarmos, fundamentalmente, que a cooperação é mais eficaz do que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criador do que as ambições de preponderância. Nossa conduta, para alcançar esses objetivos, é pragmática e responsável. **Pragmática**, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. **Responsável**, porque agiremos sempre na moldura do ético e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro (SILVEIRA, 1974, p. 40, **grifo nosso**).

Outro fator que contribuiu para o surgimento da nova estratégia de inserção internacional do país foi a mudança dos atores envolvidos no processo decisório de política externa, o grupo denominado “linha dura” e o Conselho de Segurança Nacional – antes influentes – perderam expressão dentro do núcleo decisório do governo, enquanto o Itamaraty retomou seu papel central (BUÉRE, 2014). O principal agente foi o MRE, junto com a Presidência, mas também participaram os militares, empresários, parlamentares e acadêmicos (LECHINI, 2008). Tendo isso em vista, é importante destacar aqui que a influência exercida pelo grupo militar nas decisões de política externa nacional não se estancou nesse período. Pelo contrário, as questões da diplomacia que afetavam a segurança nacional eram analisadas pela primeira subchefia da Secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional (encarregada dos assuntos como: energia nuclear, recursos do mar, meio ambiente, atividades espaciais, recursos materiais compartilhados e direito do mar), os reatamentos polêmicos, como China e Angola, passaram pela Secretaria-geral (LIMA; MOURA, 2018). Assim, o que se dava “era uma relação estreita entre o Itamaraty e a Secretária-geral na produção de informações que geravam a decisão presidencial. Em alguns casos, como no acordo com a Alemanha, a iniciativa coube à Secretaria-geral; em outros, como na política africana, ao Itamaraty”

(LIMA; MOURA, 2018, p. 336). Levando-se isso em consideração, compreende-se que os militares pareciam assimilar os argumentos do pragmatismo, colocando limites àqueles temas que, na sua opinião, arriscavam a segurança nacional.

Em síntese, o Pragmatismo Responsável e Ecumênico se caracterizou por abandonar a política de fronteiras ideológicas, encerrar incoerências, conflitos e tensionamentos que se faziam presentes na diplomacia nacional há alguns governos, bem como, por retomar certos aspectos da PEI, mas com um campo de atuação mais abrangente. Em consonância com Vizontini (2004), entende-se também que o Pragmatismo Responsável conservou a denúncia do congelamento do poder mundial, iniciada na gestão anterior, estendendo-a a um plano estratégico, em virtude das alterações que se deram no meio internacional e doméstico.

O Pragmatismo Responsável Ecumênico situou o princípio de autonomia brasileira em relação às questões mundiais e concedeu ao Estado uma interessante margem de manobra, pois Geisel e Silveira compartilhavam o pensamento de que era possível gerar mudanças no sistema internacional à luz dos interesses brasileiros, o país deveria aproveitar sua dimensão territorial e demográfica, a capacidade de diálogo bem como sua tradição diplomática para atuar de forma autônoma prezando pela cooperação internacional e pelo desenvolvimento (LIMA, 2018). O Chanceler²³ garantiu que o país almejava alavancar a interdependência horizontal, com base na cooperação e na oportunidade econômica equitativa, ao contrário da interdependência vertical, fundada na subordinação econômica (LIGIÉRO, 2011). O cerne das propostas de Geisel e Azeredo vislumbrava um ordenamento internacional mais justo e equânime, respaldado

[...] nos valores fundamentais da Carta das Nações Unidas, nos princípios da autodeterminação, da igualdade soberana, da não intervenção e num sentido de justiça que levasse em conta as desigualdades econômicas entre os países, determinadas e acentuadas por razões históricas, como o colonialismo e seu corolário: a exploração sistêmica das diferenças entre os povos por ele criadas. Enfim, uma nova ordem marcada por um grau de solidariedade com impacto global sobre o desenvolvimento (LIMA, 2018, p. 15).

²³ Para Lima, “[...] a visão de Silveira refletia tanto o juízo amadurecido do Itamaraty e de seus maiores quanto a capacidade crítica do experiente diplomata que conhecia todos os meandros da Casa de Rio Branco e queria infundir-lhe dinamismo e senso de direção. Por isso mesmo, estava em condições de formular a crítica construtiva e promover os ajustes necessários para corrigir desvios da instituição e renovar seu legado. Esses propósitos ficam claros em seu discurso de posse. Nele, Silveira declara que o diplomata de um país como o Brasil “não é espectador passivo da diversidade do mundo”. Ao contrário, ele está na linha avançada de defesa do interesse nacional e possui a visão de conjunto que a distância proporciona. Pode ver o país sem as “distorções casuísticas ou conjunturais” na salvaguarda dos interesses permanentes da nação” (LIMA, 2018, p. 16).

Nesse sentido, Ligiéro (2011) analisa que a inserção e o conceito internacional do Brasil, ainda que tenha mantido os princípios tradicionais do ideário político diplomático brasileiro (autodeterminação dos povos, não intervenção em assuntos internos de outros países, solução pacífica de controvérsias, rejeição do uso da força e respeito aos acordos internacionais) sofreram modificações (como a inserção do conceito moderno de interdependência, implementada por meio da cooperação internacional), pois, o país permanecia sendo um Estado em desenvolvimento inserido na periferia do sistema capitalista, contudo, sua presença internacional havia se expandido significativamente (LIGIÉRO, 2011).

A visão política estratégica do novo governo compreendia o Brasil como um país ainda em vias de desenvolvimento, mas que, no entanto, detinha enormes potencialidades, uma economia de consideráveis dimensões, claras possibilidades de atuação externa, de modo particular, mas não exclusivamente, no plano regional (SOUTO MAIOR, 2018). Se os dois objetivos fulcrais dos governos militares foram a segurança nacional e o desenvolvimento econômico, o governo Geisel se destaca por redirecionar a prioridade para o segundo (LIGIÉRO, 2011), que se fazia em certa medida condicionado pelo contexto internacional. Essa noção fez da diplomacia nacional um ator central na execução do principal propósito nacional o desenvolvimento econômico que passa a ser entendido como base da segurança nacional (SOUTO MAIOR, 2018).

Deriva-se desse quadro os objetivos estratégicos mais específicos da diplomacia brasileira desenvolvidos com os demais Estados e regiões. Spektor (2004) destaca que a “tônica do pragmatismo”, ou seja, seu “elemento mais distintivo” situa-se no tratamento dos vínculos com os principais relacionamentos do Estado, detecta-se notórias mudanças em todas as áreas relevantes da agenda externa. No relacionamento com os norte-americanos, na Bacia do Prata, com os Estados andinos, com a Europa Ocidental e Oriental, Oriente Médio, China e Japão – as providências tomadas nos casos da Argentina, de Israel e de Portugal, superaram uma postura de longa tradição na diplomacia nacional – no campo multilateral uma nova postura também foi adotada, redefinições importantes foram realizadas nesse período, em certos casos, sistemáticas, do comportamento brasileiro no ambiente internacional.

No plano multilateral, o Pragmatismo Responsável continuou a pautar-se pelas denúncias intensificando-as, inclusive, como meio de defrontar o “congelamento do poder mundial”²⁴, além de empenhar-se para a instauração de uma nova ordem econômica

²⁴ Por meio da recusa sistemática sobre a revisão à Carta de São Francisco, que resultou a criação da ONU e conferiu poder de veto a cinco potências, como também por intermédio do Tratado de Não Proliferação, que visa a manutenção do monopólio das decisões nas mãos das mesmas (LIMA; MOURA, 2018).

internacional (VIZENTINI, 2004). Em um primeiro momento, a atuação brasileira na via multilateral teve a tarefa de saldar as hipotecas das gestões anteriores que colocavam o Brasil isolado nos foros multilaterais, contagiado pelo alinhamento automático a posições dos EUA, por vezes contrárias a sua identidade e a seus valores históricos, como por exemplo, o apoio ao colonialismo, representando a descaracterização da política externa brasileira (LIMA, 2018). Tendo isso em vista, a diplomacia brasileira precisava “renovar-se a começar por sua política externa, num mundo cada vez mais interdependente e globalizado”, recolocando “o país na posição de prestígio que lhe cabe nas Nações Unidas” e reforçando “suas tradições e credenciais históricas” contribuindo assim “para a defesa e promoção de seus interesses políticos e econômicos” (LIMA, 2018, p. 10).

As relações Brasil-Estados Unidos passaram por uma densa redefinição, após um quarto de século da vigência da *Pax Americana*, a diversificação do centro capitalista, por meio da recuperação da Europa Ocidental e do Japão, significou aos Estados como o Brasil a abertura de novas opções econômicas e políticas dentro do mundo capitalista, sendo assim, a diversificação da dependência ou, eufemisticamente, a diversificação das relações bilaterais ampliou as potencialidades de barganha de Brasília em relação a Washington e potencializou os campos de divergência e de atrito entre os dois governos (LIMA; MOURA, 2018). De aliado indispensável, os EUA passaram a representar uma crescente desilusão, em virtude da falta de compensação a fidelidade brasileira, o pragmatismo da diplomacia nacional refletiu em uma política de afirmação face à dependência norte-americana, o Itamaraty, optou por redirecionar vários setores bilaterais de conflito para fóruns multilaterais, nos quais o Brasil não precisaria confrontar os EUA sozinho (LIGIÉRO, 2011).

Dentre as divergências entre os dois Estados, na esfera econômica, segundo Vizentini (2004), o conflito era análogo ao dos anos anteriores, relacionava-se aos esforços brasileiros na ampliação da venda de manufaturados para os EUA, somado ao desinteresse americano em uma reforma do sistema comercial e financeiro internacional. Destacam-se na dimensão política a questão nuclear, a área de direitos humanos e outras atitudes da diplomacia brasileira – notadamente a abstenção brasileira na OEA em relação às sanções contra Cuba; o discurso de clara condenação ao racismo e ao regime sul africano do *Apartheid*, o relacionamento com os países árabes, e o reconhecimento de governos revolucionários da Guiné Bissau, Moçambique de Angola – que não estavam ligadas diretamente aos norte-americanos, mas refletiram em tensionamentos entre os governos²⁵.

²⁵ O contencioso envolvendo a oposição estadunidense ao Acordo de Cooperação Nuclear e o Protocolo de Cooperação Industrial entre o Brasil e República Federativa da Alemanha (RFD), que foi assinado em 1975,

Não obstante os desentendimentos, em termos bilaterais, identifica-se um grau de cooperação nas relações, haja visto o Memorando de Entendimento assinado, em fevereiro de 1976, pelo secretário de Estado Henry Kissinger e pelo Chanceler Azeredo da Silveira, assinalou uma inovadora etapa nas relações²⁶. De acordo com o Chanceler (1974), as relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América evoluíram intensamente e desde o início do governo houve a percepção de que era aconselhável construir mecanismos institucionalizados que possibilitassem orientar produtivamente essas relações, impedindo que as mesmas permanecessem ao sabor de eventuais turbulências.

No que diz respeito à América Latina e Caribe, o Brasil adotou um olhar diferenciado. Segundo Vizontini (2004), foi mantida uma postura semelhante à do governo Médici, ainda que a agenda latino-americana tenha sido extensa, parece ter ficado em um plano inferior, no entanto, no nível de discurso, a região permaneceu sendo considerada o foco principal da ação internacional brasileira. Os esforços visavam a superação de séculos de dificuldades – evidenciados nas tentativas de cooperação econômica das últimas décadas como a ALALC, ALADI, que mostraram as barreiras do processo de aproximação – consubstanciadas, em certos momentos, nas rivalidades regionais, em outros, nas competições por mercados de produtos similares, ou mesmo no desencontro político-ideológico, além de divisões artificiais fomentadas de fora do continente “com finalidade do *divide et impera*” (LIMA; MOURA, 2018, p. 337).

De maneira geral, verifica-se que o “Brasil passa a buscar dois tipos de objetivo nessas relações: a cooperação comercial e técnica com as potências médias, e a cooperação assistencial no plano tecnológico comercial e financeiro com Estados de desenvolvimento

visava a aquisição do domínio do ciclo do átomo, desde a fissão até o enriquecimento do urânio, produção de eletricidade e aproveitamento de plutônio, pelo Brasil. O documento reforçava o projeto de superar a dependência energética do país. Desde o início, o governo norte-americano tentou dissuadir a parte alemã, sendo em vão esses esforços; Washington passou a pressionar para que o acordo incluísse maiores garantias que prevenissem o uso da tecnologia nuclear para a produção de armas pelo Brasil, em vista disso o Acordo ficou atrelado a assinatura de um documento de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) aprovado em fevereiro de 1976. Contudo, com a administração Carter em 1977, o tema foi reaberto, insistindo junto ao Brasil e a RFA na denúncia do instrumento já então vigente há mais de um ano, em verdade, as pressões não surtiram o efeito desejado por Washington, tendo o acordo se convertido em dos pontos centrais de atrito do Brasil com os Estados Unidos, e de aproximação com a RFA (SOUTO MAIOR, 2018). O Governo Carter também dedicou esforços a denunciar o Brasil na área dos Direitos Humanos. Silveira, em 1977, concedeu uma importante parte do seu discurso na Assembleia Geral da ONU para rebater indiretamente o governo norte-americano.

²⁶ No entanto, Vizontini (2004) ressalva que o documento – o qual serviu também para tranquilizar os militares e civis anticomunistas, inquietos com as ações do Brasil no plano externo – estava mais imbuído de um caráter simbólico do que de resultados práticos. Levando em conta o interesse em sedimentar os canais de diálogo e cooperação bilateral em um contexto de mudanças internas e externas, o documento atuava como um mecanismo de consultas recíprocas sobre temas de interesse mútuo e comprometia as partes a manter reuniões semestrais (CORRÊA, 2018).

relativo menor” (VIZENTINI, 2004, p. 226). Contudo, apesar da política brasileira se guiar por um comportamento independente e pragmático nas relações fora do hemisfério, no que diz respeito à América Latina os posicionamentos de Brasília eram pautados por uma interação mais complexa entre os objetivos pragmáticos do Itamaraty e as definições de segurança do grupo militar (LIMA; MOURA, 2018).

Nos foros multilaterais latino-americanos foi “tímida e evasiva de retórica”, sendo a integração sempre obstaculizada, embora o discurso indicasse o contrário (VIZENTINI, 2004), entende-se assim, que o MRE percebia via multilateral regional como um espaço destinado ao desenvolvimento de uma posição latino-americana comum a ser adotada em foros globais, pretendendo uma coesão regional maior, para conseguir diante dos grandes centros de poder uma capacidade de coerção mais significativa. Complementar a isso, as relações multilaterais brasileiras também passaram a ser vistas como um modo de estabelecer novos contatos que posteriormente seriam desenvolvidos na via bilateral (LIGIÉRO, 2011) sobre este aspecto que se justifica a atuação bilateral como estratégica, sendo ela a parte operacional do pragmatismo, permitia o ajuste a cada caso particular (VIZENTINI, 2004).

A respeito das relações com a Argentina, sublinha-se a superação dos tensionamentos envolvendo o aproveitamento dos recursos hídricos compartilhados da Bacia do Prata, notadamente assinalada pela construção de Corpus-Itaipu²⁷, tema crítico e vital para os interesses brasileiro. O grande teste da gestão Geisel-Silveira na América do Sul consistia em resolver essa questão com a Argentina, uma vez que a não solução dessa criava, potencialmente, condições de instabilidade regional e repercutia, negativamente, em foros multilaterais (LIMA, 2018). O contencioso com o governo argentino foi atenuado pelas ideias geopolíticas, que alimentavam as desconfianças mútuas entre os dois países. Nesse sentido, a diplomacia brasileira consciente da gravidade de um conflito aberto iniciou uma complexa negociação que resultou no Acordo Multilateral Corpus-Itaipu, de junho de 1979, já no governo Figueiredo.

O Tratado da Bacia do Prata e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)²⁸ – que se tornou o marco da aproximação do Brasil com os membros do Pacto Andino, de 1969 –

²⁷ A Argentina alegava que a construção da represa de Itaipu nas dimensões definidas pelo Brasil e pelo Paraguai representava uma ameaça para navegação do Rio Paraná, além de bloquear o projeto de construção da hidrelétrica de Corpus (fronteira entre Argentina e Paraguai). A parte brasileira por sua vez, colocava que dependendo da definição da cota máxima da represa de Corpus os projetos brasileiros estariam ameaçados, o Brasil aceitava uma cota máxima de 100 metros, no entanto a Argentina defendia que com cota menor que 105 metros não haveria rentabilidade econômica.

²⁸ O TCA surgiu como um novo instrumento que viabilizava o objetivo do MRE de criar um quadro referencial formal e dar um novo fôlego político a cooperação entre os Estados amazônicos para o desenvolvimento dos recursos da região e para promover a integração física entre o Brasil e seus vizinhos da parte setentrional da

tinham por sua vez o propósito de ampliar áreas de coincidência ou convergência de interesses, e reduzir os atritos inevitáveis (LIMA, 2018). O pragmatismo despontou como instrumental para as relações com os governos democráticos da Venezuela, Colômbia e com a Junta Militar de esquerda do Peru, destacando sempre durante as declarações bilaterais o respeito ao pluralismo ideológico regional e o interesse nacional pela fundação de uma nova ordem econômica internacional (LIGIÉRO, 2011).

Quanto à Venezuela, predominava um relacionamento frio e distante fruto do caráter militar e autoritário do regime brasileiro (Caracas chegara a romper relações com o Brasil em 1964) somava-se com a tradicional desconfiança a uma suposta ambição de hegemonia regional brasileira e com as aspirações de liderança da própria Venezuela (SOUTO MAIOR, 2018). Após a crise do petróleo essa tornou-se porta-voz contra o expansionismo brasileiro, reforçando o Pacto Andino e aumentando seus esforços de integração indo contrária a preferência brasileira por esforços bilaterais (LIGIÉRO, 2011). Já no final de seu governo (1978) o Presidente Geisel em visita ao México, assinou diversos acordos nas áreas de comércio, cooperação científica, tecnológica e nuclear. Destaca-se mais uma vez o imperativo da questão energética e de mercados para os produtos brasileiros. Ademais, aproximação com o México também teve significado político, uma vez que aquele país era um crítico do Regime Militar brasileiro, o Brasil, assim, demonstrava um interesse em um maior pluralismo (LIGIÉRO, 2011).

As relações com Cuba haviam sido rompidas em maio de 1964; nos anos seguintes, os contatos foram marcados por hostilidades mútuas, com o Brasil sendo o principal aliado norte-americano nas sanções contra o Estado cubano, depois de dez anos do Regime Militar o governo assumiu uma postura mais segura e pragmática em relação às nações socialistas (LIGIÉRO, 2011). Contudo, Cuba permaneceu sendo “a fronteira intransponível”, apesar de Silveira ser a favor da suspensão da política de isolamento do regime de Fidel Castro, Geisel era firmemente contrário, classificava Cuba como uma ameaça a subversão da ordem interna (LIMA, 2018). A postura adotada pelo Brasil em relação a Havana, apesar de ser entendida por alguns analistas como a evidência da manutenção da ambiguidade na política externa brasileira, aqui compreende-se como um reforço a ideia da responsabilidade e do pragmatismo. É preciso destacar que, assim como afirma Ligiéro (2011), Cuba não oferecia um grande mercado para os produtos brasileiros, nem poderia fornecer matérias primas que

América do Sul (SOUTO MAIOR, 2018). Ainda sobre o TCA o Chanceler (1978), durante uma palestra na Escola Superior de Guerra, destacou que além de demonstrar um amadurecimento das reações entre o Brasil e os demais Estados amazônicos correspondendo a um teste de boa vontade e capacidade negociadora entre as partes, em virtude de seu ineditismo.

interessassem ao Brasil, além de não ocupar uma posição estratégica importante, não representando os interesses geopolíticos dos militares. Mas, apesar disso, o Brasil se absteve à proposta de suspensão das sanções a Cuba e sua integração no sistema interamericano (Reunião de Consulta da OEA, Quito, 1974), o que já foi visto com maus olhos pelos EUA.

Quanto à Europa Oriental e os Estados socialistas, identifica-se no governo Geisel o aumento dos contatos e o incremento do comércio – que permaneceu em desequilíbrio em favor do Brasil–, com a União Soviética foram celebrados acordos de cooperação técnica, preponderantemente para o fornecimento de petróleo e venda de turbinas. A Europa Ocidental, assim como o Japão, representava uma alternativa aos EUA na diplomacia brasileira, essa via europeia possibilitava ao Brasil diversificar as parcerias no mundo desenvolvido uma nova fonte de capital e tecnologia, dando maior margem de manobra e superando a dependência em relação aos EUA. Ademais, a “opção europeia” servia de contraponto as críticas sobre o terceiro-mundismo da política externa Brasileira do período. Nesse sentido as relações com os estados europeus que já eram sólidas, foram reforçadas. O Brasil passou de um comprador passivo, que recebia créditos para a compra de equipamentos, para a de comprador ativo, participando das negociações com os parceiros para a aquisição de tecnologia e a formação de *joint ventures* (LIGIÉRO, 2011).

A percepção do Presidente encontrava eco principalmente no contexto econômico. Os ganhos dos países exportadores de petróleo, imensamente elevados após 1973, se encontravam investidos em grande parte na Europa, cujas leis bancárias permitiam maior flexibilidade nas aplicações. O continente era o ponto de partida de um excesso de capitais que seria reinvestido em aplicações de maior risco e maior retorno, o que fez da região ator privilegiado para países que, como o Brasil, buscavam financiamento (PIMENTA, 2014, p. 88).

Desse modo, o governo Geisel buscou intensificar suas relações com a Grã-Bretanha, assinando em 1974 um “memorando de entendimento”, o qual estabelecia mecanismos flexíveis de consulta política, quando em sua primeira visita oficial ao continente europeu Azeredo firmou acordos, similares aos que haviam sido pactuados com o governo norte-americano, com a Alemanha Ocidental, a Grã Bretanha, a França e a Itália (LIGIÉRO, 2011). Com a França, o Brasil ainda formou, em outubro de 1975, uma *Grande Commission* com o fim de examinar e rever as relações bilaterais, bem como, para a discussão de outros temas internacionais (PIMENTA, 2014). De acordo com Ligiéro (2011), a Alemanha Ocidental, ao lado do Irã, era identificada como um dos polos das novas relações geopolíticas do Brasil, sendo o fato mais importante dessas relações o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha que

[...] representava para o Brasil a possibilidade de reduzir a dependência externa de energia e manter o ritmo de crescimento econômico, mediante a transferência e absorção progressiva da tecnologia nuclear. **Oferecia também ao país a oportunidade de escapar do esquema de “congelamento do poder mundial”** a que se referira Araújo Castro em 1968 e representava uma forte tendência para a diversificação das relações exteriores que pretendia Geisel, **representando o maior projeto brasileiro baseado na chamada “interdependência horizontal” propugnada pelo Presidente** (p. 219, grifo nosso).

Esses documentos representaram um instrumento importante de aproximação dos contatos entre o Brasil e as potências europeias, esta estratégia que foi ainda reforçada pelas viagens presidenciais (PIMENTA, 2014). E muito além de refletir a interpretação de Silveira sobre o sistema internacional, que “apesar de suas assimetrias e sua rigidez, comportava espaço de manobra para os países emergentes desde que soubessem aproveitá-lo na criação de condições de confiança e promoção de interesses recíprocos” (LIMA, 2018, p. 25), ainda se fez um elemento para desenvolver relações econômicas com base na já citada “interdependência horizontal” com os Estados desenvolvidos, sendo um contraponto as tradicionais relações Norte-Sul, colaborando para a afirmação do Brasil quanto potência emergente.

A proposta do Itamaraty para as relações com a Comunidade Europeia se respaldava no princípio de benefício mútuo, o impulso inicial gerou ganhos muito proveitosos. As importações de equipamento militar brasileiros, por exemplo, deslocou-se dos EUA e passaram a se concentrar na Europa Ocidental, contudo, ao fim do governo foi adotada uma postura menos favorável aos países europeus, com a Política Agrícola Comum houve o aumento das restrições as importações dos produtos agropecuários brasileiros reduzindo as vantagens do Sistema Geral de Preferências (LIGIÉRO, 2011).

Durante sua palestra em 1978, na Escola Superior de Guerra, Silveira afirmou que a Ásia ainda representava uma fronteira em expansão para a diplomacia brasileira. Segundo o Chanceler (1978, p. 196) dentro do contexto asiático, “o Japão ocupa lugar especial ao seu desenvolvimento e a importância dos laços que com ele mantemos. Nossas relações econômicas progridem em ritmo acelerado, mas muito poderá ser feito ainda no terreno do comércio, dos investimentos e de transferência de tecnologia”. O Estado japonês surgia como um dos polos de poder econômico do sistema e seu território reduzido com recursos limitados faziam do Brasil um interessante parceiro para suprir as demandas de seu parque industrial, o Brasil, por sua vez, tinha grandes interesses nos investimentos vindos daquele país²⁹.

²⁹ Em setembro de 1976, o presidente Ernesto Geisel realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Japão; ao longo do seu governo foram assinados acordos visando a aumentar o investimento japonês no

Considerada como “umas das medidas de maior impacto do Pragmatismo Responsável” (VIZENTINI, 2004), o estabelecimento de relações diplomáticas com a China em 15 de agosto de 1974, demandou um esforço para convencer os setores mais conservadores do governo e se inseriu no contexto estratégico do pragmatismo. As relações haviam sido rompidas com a República Popular da China logo após o golpe que destituiu João Goulart da presidência, manteve-se desde então contatos próximos com Formosa. Em abril de 1974 foi enviada uma missão de 15 membros da Associação dos Exportadores Brasileiros, representantes do MRE, do Ministério do Planejamento e da Indústria e Comércio e o Brasil recebeu uma missão comercial chinesa (VIZENTINI, 2004). Nesse ano volumaram-se as pressões, em especial de empresários e da imprensa para que o Brasil restabelecesse as relações com a China Continental, sobretudo depois que diversos países da América Latina haviam assumido a liderança desses contatos (LIGIÉRO, 2011). Havia linhas de coincidência entre a política externa Brasília e Pequim, ambos os países, possuíam semelhanças quanto a seus projetos de inserção no sistema internacional: as políticas externas do Brasil e da China Popular tinham como um dos traços principais o estreitamento de relações com os países do Terceiro Mundo e a diversificação de interesses de dependências com relação ao Primeiro Mundo (VIZENTINI, 2004).

Segundo Vizentini (2004), classificados como “episódicos” até o governo Médici, os contatos com o mundo árabe após a crise do petróleo assumiram uma importância sistemática, pois os países do Oriente Médio eram fundamentais para o tipo de inserção internacional almejada pela diplomacia brasileira, era área de fontes de investimento promissora além de se enquadrar os projetos de cooperação Sul-Sul. O autor (2004) ainda destaca que a gestão Geisel-Silveira encerrou as ambiguidades e a política de não comprometimento de Médici e assumiu uma nova postura, obra de uma análise pragmática da conjuntura energética do momento. Essas constatações são reforçadas ao se analisar o discurso de abertura do Chanceler da XXIX Assembleia Geral da ONU:

É surpreendente – diria até chocante – verificar que o mundo parece voltar suas preocupações para o Oriente Médio apenas quando se produzem crises de natureza bélica nessa conturbada região. A problemática que, há tantos anos, aflige os povos do Oriente Médio deveria impor à comunidade internacional a preocupação de cooperação contínua e criadora. Dentro desse contexto, **o cumprimento do disposto na Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, se é verdade que constitui, possivelmente, uma das condições indispensáveis para o encaminhamento da solução do problema,** não esgota o conjunto de medidas

Brasil. Destaca-se dessas relações a criação do Programa de Cooperação Nipo-brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), que deu início a expansão do agronegócio na região Centro-Oeste do Brasil.

essenciais à consecução dos objetivos mais amplos de paz, segurança, tranquilidade e desenvolvimento econômico e social dos países da região (SILVEIRA, 1974, p. 42, **grifo nosso**).

Além do apoio à Resolução 242, o Brasil reforçou seu apoio político ao mundo árabe com o voto na ONU a favor da Resolução 3379 da Assembleia Geral, adotada em 10 de novembro de 1975, que passou a considerar o sionismo como forma de racismo, motivando reações polêmicas de grupos internos e de governos como dos EUA. Esse desfecho havia sido antecipado pelo MRE, Silveira sugeriu ao Presidente especificamente o voto de abstenção, Geisel, no entanto, não entendeu a validade do recurso à abstenção em matéria tão delicada e polêmica (LIMA, 2018). O Brasil pretendia evidenciar com clareza para os Estados do Oriente Médio a postura adotada pelo país e seus esforços a fim de fortalecer os laços diplomáticos e comerciais.

Estamos certos, por outro lado, de que um maior esforço de cooperação internacional com os países do Oriente Médio, nos planos econômico e social, poderá prestar contribuição decisiva para a paz. É grato constatar que parecem abrir-se consideráveis avenidas nesse sentido. E se as partes, conscientes de suas crescentes responsabilidades, trabalharem com imaginação criadora e firmeza de propósitos, deverão surgir modalidades de cooperação inéditas, que serão de grande significado para a comunidade internacional, e de modo especial para os países em desenvolvimento. Essa cooperação, que interessa a todos os países e a todas as regiões, se conduzida corretamente, poderá produzir resultados de extrema importância na reorientação das correntes de comércio, de investimentos e de financiamentos, corrigindo as distorções usuais que contribuem para a insegurança e a instabilidade no plano internacional (AZEREDO, 1974, p. 56).

Os fundamentos ideológicos, usados para justificar as relações, foram as teses de Araújo Castro; segundo ele, a questão era anterior ao conflito imediato entre Israel e países árabes e estava atrelada ao processo global de deterioração dos termos de troca entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, baseada nisso, a timidez em relação ao Oriente Médio, demonstrada por Médici, deu lugar a uma política mais afirmativa e quase de “divulgação” das posições pró-árabe da diplomacia brasileira (VIZENTINI, 2004). O Oriente Médio tornou-se uma das áreas mais dinâmicas da diplomacia brasileira nesse período: em 1978, o Irã havia se tornado o terceiro maior fornecedor do Brasil, logo atrás do Iraque e da Arábia Saudita, e o segundo maior importado de bens e serviços brasileiros na região, superado apenas pelo Iraque, esse após o acordo de exploração das reservas de petróleo intensificou a cooperação que se estendeu até a década de 1980, dando espaço nos mercados para a inserção das indústrias brasileiras de material bélico, insumos e tecnologias nucleares e de construção civil (LIGIÉRO, 2011).

No que diz respeito às diretrizes de política externa do Brasil para o continente africano durante a gestão Geisel-Silveira, “[...] o Atlântico Sul não mais seria espaço de separação, mas, sobretudo, de aproximação e integração”, assim, além do diálogo fluido com as potências ocidentais no mais alto nível, a África passou a ser um vizinho com o mesmo grau de interesse dado aos países sul-americanos (LIMA, 2018, p. 26). A necessidade de expansão das exportações e a busca por novos fornecedores de petróleo, para superar a vulnerabilidade energética, fizeram do Atlântico um espaço privilegiado, em vista disso, o continente africano passou a ser identificado como uma área onde o Brasil teria maior facilidade para obter alguma influência regional, quando comparados aos países da América do Sul, os Estados africanos ofereciam menos resistência a presença brasileira (SARAIVA, 1996).

O anacronismo da leitura geopolítica sobre o Atlântico Sul foi superado, junto com os argumentos do “perigo comunista” e a segurança ocidental. Assim, a premissa para a aproximação entre o Brasil e a África tornou-se o próprio contexto do desenvolvimento capitalista unido a vulnerabilidade energética que passava o Estado Brasileiro, nesse período, portanto, a segurança estava subordinada ao desenvolvimento (SARAIVA, 1996). A redefinição da política africana brasileira “era resultado de uma ação estruturada no tempo” e “[...] coroava a mudança de percepção brasileira operada a partir do governo Costa e Silva e aprofundada nos governos Médici e Geisel” (SANTOS, 2011, p. 269). A nova posição brasileira, muito além de insinuar alguma esperança em participar das discussões sobre a descolonização, visualizava a impossibilidade do aprofundamento de negociações com um governo português cada vez mais ideologicamente afastado ao Brasil dos generais (SANTOS, 2011).

Nesse sentido, o governo Geisel serviu para consolidar a política brasileira para a África, priorizando as relações com este continente na agenda internacional do Brasil, cujos objetivos políticos prevaleciam sobre os comerciais, o que é corroborado pelo plano de expansão diplomática no continente (PIMENTA, 2014). Visando, então, aproveitar esse momento impar para aumentar o espectro de parceiros na arena internacional o governo sentiu necessidade de uma nova ampliação da representação brasileira no continente africano (RIZZI, 2014). Assim, em 16 de agosto de 1976, a Divisão de África (DAF) dentro do Departamento de África, Ásia e Oceania foi dividida em dois setores DAF-I e DAF-II (CASTRO, 2009a).

Com esta aproximação, de acordo com Vizentini (2004), o Brasil identificou a possibilidade de uma espécie de “exportação” do modelo de desenvolvimento brasileiro, a

partir do aproveitamento dos laços culturais, linguísticos e da convergência climática, o Brasil poderia oferecer aos africanos produtos e tecnologias mais próximos à sua realidade. Um aspecto importante da reaproximação econômica do Brasil em relação à África foi a tentativa de entrar nos mercados africanos, por meio da criação progressiva de sua própria estrutura de comércio, tal estratégia incluiu ações das mais diversas, desde incentivos à criação de *trading companies* no Brasil, até o estabelecimento de novas redes de comércio fora da esfera das companhias monopolistas, que se originaram nas ex-metrópoles (SARAIVA, 1996).

As relações com o continente africano também tiveram uma importância econômica notória, graças ao surgimento de uma espécie de comércio compensatório, cujos lucros resultantes da exportação do petróleo ao Brasil financiavam a compra de bens aqui produzidos, esse pode ser identificado nas relações econômicas com países como Nigéria, Argélia e Angola (PIMENTA, 2014). Superando o campo meramente comercial, o aumento do intercâmbio se deu ainda nos setores de venda de serviços, tecnologia e bens de capital remetidos a obras de infraestrutura (construção de represas hidrelétricas, estradas, ferrovias, obras de saneamento, telecomunicações, agropecuárias e capacitação de mão de obra técnica) (LECHINI, 2008).

A retórica diplomática fazia proveito da exaltação dos laços culturais para abrir caminho nos mercados africanos; o continente era fundamental ao projeto de desenvolvimento brasileiro, pois quase todos os seus países se encaixavam na categoria de menor desenvolvimento relativo, o que possibilitava a inserção dos manufaturados nacionais, ao mesmo tempo que garantia ao Brasil matérias-primas e produtos primários além das parcerias técnicas que perdiam transferência de tecnologia e de know-how (VIZENTINI, 2004).

Lechini (2008) analisa que, durante esse período, as exportações brasileiras para a África apresentaram um crescimento significativo: no início do governo Médici as mercadorias brasileiras destinavam-se predominantemente para o norte da África e a África do Sul; durante o período Geisel, a África do Sul perdeu espaço nas exportações, devido à política de afastamento – que em 1977 levou o Itamaraty a fechar sua representação na cidade do Cabo e impor restrições a imigração sul-africana ao passo que países como Gabão, Congo e Angola começaram a ter uma participação mais significativa (LECHINI, 2008). No entanto, a autora (2008) ressalta que não se tratou simplesmente de uma alteração de parcerias, mas também, de uma profunda alteração na composição da pauta de exportações brasileiras para aquele continente, que passou a ser predominantemente de produtos manufaturados.

Contudo, as relações comerciais foram obstaculizadas por alguns fatores. A Convenção de Lomé (fevereiro de 1975) foi um deles; acordada entre a Comunidade

Econômica Europeia (CEE) e suas ex-colônias da África, Caribe e Pacífico, conferia vantagens para as ex-metrópoles no relacionamento comercial com esses países. Essa se tornou um problema em virtude do alto grau de adesão ao documento no continente – de toda África, só Argélia, Marrocos, Tunísia, Líbia, Egito, Sudão, Angola e Moçambique não assinaram – sendo que os Estados do norte africano já possuíam acordos diretos com a CEE (VIZENTINI, 2004). Outra barreira foi a própria estrutura do comércio no Atlântico, baseada na troca de matérias-primas e petróleo por produtos manufaturados do Brasil, provocando uma relação desequilibrada, além disso, o baixo nível de industrialização dos Estados africanos inviabilizava o fornecimento de produtos manufaturados para equilibrar a balança comercial; ademais, haviam ainda as problemáticas da diversidade dos mercados africanos e o nível variável da capacidade de consumo dos mesmos (SARAIVA, 1996).

É correto afirmar que o Pragmatismo Responsável conduziu a uma gradual recomposição das relações com os novos Estados Africanos no contexto de sua política atlântica, fazendo da África um dos vetores mais substanciais da atuação internacional brasileira. Logo após Geisel assumir a presidência, uma circular (assinada por Azeredo, mas com a aquiescência do Presidente) foi distribuída aos membros do primeiro escalão do governo, a qual abordava as informações a respeito das mudanças a serem efetivadas na orientação das relações com as colônias lusófonas.

Para tanto, o Brasil precisava urgentemente superar sua postura ambígua quanto à questão da descolonização³⁰; nesse sentido, a principal característica da política externa brasileira para África, nesse período, foi a reversão da posição do Brasil quanto ao colonialismo português, o que só se fez possível graças à queda do regime autoritário salazarista liderado por Marcelo Caetano. Apesar do desgaste das relações e dos desencontros entre Brasil e Portugal, foi só com o 25 de abril, que a chamada Revolução dos Cravos de 1974 ocupou um importante lugar no cálculo estratégico que o Palácio do Planalto deveria realizar, definindo a nova postura diplomática do Brasil, que enfim se alinhava aos anseios da África lusófona (SANTOS, 2011). Após décadas de suporte do governo brasileiro ao colonialismo de António de Oliveira Salazar, a cautelosa operacionalização de uma alteração de caráter excessivamente gradualista – iniciada desde a gestão Médici, que ao mesmo tempo não alienasse a amizade lusitana e não indispucesse o Itamaraty com os tradicionais

³⁰ Um dos fatores definitivos que motivaram o Brasil a reconsiderar seu posicionamento “[...] se originou com a iniciativa, em 24 de novembro de 1973, de 17 países da África negra, exportadores de petróleo, que incluíram o Brasil na lista dos seis países que receberiam sanções nas questões da África Austral, especialmente no que se referia às posições recalcitrantes na questão da descolonização de Angola e Moçambique. O embargo de petróleo era a espada de Dâmocles utilizada pela aliança afro-árabe contra os países que insistiam em apoiar Israel, a África do Sul e o jugo colonial português na África” (SARAIVA, 1996, p. 159 e 160).

apoiadores de Portugal no Brasil, notoriamente os que constituíam o *lobby* português – se defrontou com uma inesperada revolução de caráter esquerdista que modificou profundamente a presença e o papel lusitano no cenário internacional (SANTOS, 2011).

Transposta a barreira dos embaraços tradicionais impostos por Portugal, um momento chave da retomada do discurso anticolonialista e antirracista se deu em 04 junho de 1974 quando o Itamaraty recebeu da Organização da Unidade Africana (OUA) um comunicado oficial, solicitando, que o país no posto de amigo de Portugal, exercesse sua influência intercedendo junto ao novo Governo português para a concessão da independência de Moçambique e de Angola e do reconhecimento da República da Guiné-Bissau (RIZZI, 2014). No dia 18 de julho do mesmo ano, o Palácio do Itamaraty divulgou a nota que reconhecia a independência da Guiné-Bissau pelo governo Brasileiro. O reconhecimento já havia sido assegurado dois dias antes, em Nova York, pelo representante do Brasil na ONU, Ministro Lindemberg Setti, quando comunicou ao representante da Guiné-Bissau, Julio Semedo, que o Estado brasileiro apoiaria o ingresso do país nas Nações Unidas em setembro de 1974 (SANTOS, 2011). Em nota oficial, o Itamaraty afirmou que a inclusão de uma nova nação irmã de língua portuguesa na comunidade internacional era recebida com singular contentamento pelo governo nacional (O BRASIL, 1974). Em seu primeiro discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1974, Azeredo da Silveira deixou claro o posicionamento brasileiro condenatório ao colonialismo:

Logo salta aos olhos o problema da descolonização. Temos sobre esta questão uma posição de absoluta clareza: **o Brasil acredita, sem restrições, que não se justificam protelações ou subterfúgios na condução do processo descolonizatório, [...]. O Brasil prestará o seu apoio a que os povos ainda sujeitos a formas de dominação colonial possam alcançar, no mais curto prazo possível, a independência nacional a que aspiram.** Acreditamos que, na medida em que se generalize a disposição, por parte da comunidade de nações soberanas, de apoiar a aceleração do processo de descolonização, **maiores serão as possibilidades de que ele se realize de forma pacífica e em condições que permitam a cooperação construtiva entre os povos dos países que vinham sendo colonizados e aqueles cujos governos seguiam, antes, uma política colonizadora** (SILVEIRA, 1974, p. 40, grifo nosso).

Muito além de sublinhar o compromisso com o anticolonialismo, o Chanceler exaltou o acordo entre o Governo português e a Frente de Libertação de Moçambique: “Saudamos o acordo que, em 7 de setembro, [...]. Há pouco mais de um século e meio, essa data marcou a primeira independência de uma ex-colônia portuguesa. E é essa ex-colônia, aqui representada pelo meu país, o Brasil, que oferece a mão a seus irmãos africanos” (SILVEIRA, 1974, p. 41). O Chanceler defendeu ainda que a emergência de nações africanas independentes

possibilitaria a retomada do “convívio estreito”, em “pé de igualdade”, “com povos que se constituíram em fontes mais copiosas de nossa maneira de ser” (SILVEIRA, 1974, p. 41). O Ministro encerrou seu discurso repudiando o *Apartheid*, bem como qualquer aspiração da comunidade internacional de ambicionar colonizar culturalmente as nações em África. Vizentini (2004) ressalta que a questão colonial africana (assim como as exportações bélicas para o Oriente Médio) foi o resultado inevitáveis da projeção de uma potência média, que procurava dar vazão às suas potencialidades econômicas, políticas e diplomático-militares.

Pinheiro (2009) analisa que a decisão de se reconhecer a Guiné Bissau independente abriu uma nova era para a política brasileira em relação ao colonialismo africano. A visita de Azeredo da Silveira a Dakar, em novembro de 1974, pode ser interpretada, segundo a autora (2009), essencialmente como um gesto simbólico em direção a África, reforçado pela concessão de uma linha de crédito de US\$ 10 milhões ao Senegal – para financiar a importação de produtos brasileiros – e a assinatura de um acordo de cooperação técnica.

Foi a partir de então inaugurado um novo período nas relações com o continente africano o qual passou a ocupar um lugar privilegiado na política externa e comercial brasileira, – que se projetou até o fim do Governo Sarney (1990). Ao longo dessa fase, as relações Brasil-África se intensificaram nas áreas econômica, diplomática e no campo da cooperação técnica. O Estado brasileiro, neste momento, dispôs de um poder de decisão mais forte, o qual lhe permitiu avançar além do limite tradicionalmente admitido na ordem internacional entre as nações da periferia (VIZENTINI, 2010). Reaproximar-se dos Estados africanos representou uma questão de princípios e de interesses, o objetivo era a promoção da solidariedade entre os países do Sul e, concomitantemente, ampliar a capacidade de influência do Brasil nos assuntos globais, por meio de uma diversificação de suas relações externas, tanto em aspectos políticos como econômicos (LECHINI, 2008). A nova política africana do Brasil foi sendo desenvolvida como consequência de um processo com alguns momentos emblemáticos, iniciou-se com os países africanos de língua inglesa e francesa para alcançar depois os de língua portuguesa (LECHINI, 2008).

A partir desse novo discurso em relação à África, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) surgiram na agenda de política externa brasileira como uma área de atenção, interesse e influência natural, justificada pelo vínculo histórico-social e cultural (RIZZI, 2016). Refere-se a eles os fatos mais marcantes da ação internacional brasileira nesse período, o reconhecimento das independências (RIZZI, 2014). A Guiné-Bissau conquistou a independência em 25 de abril de 1974, e o Brasil já em julho do mesmo ano a reconheceu, Cabo Verde (5 de julho de 1975), São Tomé e Príncipe (12 de julho de 1975) e Moçambique

(25 de julho de 1975) tiveram suas independências reconhecidas pelo Brasil no mesmo dia da proclamação, e por fim, o Estado brasileiro foi o primeiro no mundo a reconhecer a independência de Angola (5 de novembro de 1975). O prestígio dado à emancipação desses países deve ser interpretado como parte da estratégia brasileira que visava se colocar como país-ponte entre os interesses do Primeiro e do Terceiro Mundo (RIZZI, 2014).

Em abril de 1975, o Brasil instalou uma Representação Especial em Lourenço Marques (atualmente Maputo) e no dia 25 de junho de 1975, por meio do Acordo Lusaka, Moçambique se declarou independente de Portugal, e Brasília reconheceu a independência moçambicana, no mesmo dia. O governo moçambicano nutria um profundo ressentimento e desconfianças em relação ao Brasil, fato que obstruiu em um primeiro momento a aproximação.

Em Angola, a luta contra Portugal se desenvolveu organizada por meio de movimentos de libertação. O Brasil com o objetivo de recuperar o espaço perdido no estabeleceu em Luanda, ainda durante o processo de transição uma Representação Política Especial. Houve em Angola duas proclamações de independência, a República Popular de Angola, em Luanda, governada pelo MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), e a República Democrática de Angola, em Huambo, com o governo compartilhado entre a FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Em 11 de novembro de 1975, o Brasil foi o primeiro Estado a reconhecer a Independência de Angola sob o governo marxista-leninista do MPLA.

O ato de reconhecimento da independência de um Estado não é uma decisão trivial, representa uma questão essencialmente política, decidida no mais alto nível do governo, e que traz consequências tanto internas quanto externas (LIMA; SANTOS, 2015). “No caso de Angola, ambos aspectos se mostravam complexos. A opção política se confundia com a ideológica, o que lançava o Brasil no meio do jogo das superpotências em plena Guerra Fria na África [...]” (LIMA; SANTOS, 2015, p. 23). Em vista disso, o reconhecimento das independências angolana e moçambicana foram frutos de um processo de análise e estudo articulado pelo Chanceler Azeredo da Silveira diplomata Ítalo Zappa, Chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania. Esse foi responsável pela iniciativa de criar Representações Especiais, em Moçambique e Angola, com o *status* de Embaixadas antecipadas.

Compete ressaltar que o reconhecimento do governo do MPLA influenciou não exclusivamente nas relações do Brasil com Angola, mas teve um impacto positivo nas relações com todos os países do Terceiro Mundo, em particular com os países de língua portuguesa e especialmente com Moçambique. Foi ainda fundamental para o país se

desvincular da imagem de apoio ao colonialismo português e retomar a política africana de 1961, garantindo novos mercados para os produtos brasileiros e o abastecimento de petróleo, tão fundamental ao desenvolvimento nacional (LEITE, 2010).

Sendo assim, a efêmera Comunidade Luso-Brasileira entrou em degeneração, o Brasil por sua vez aproveitou o novo contexto para recuperar o tempo perdido: dado o término do alinhamento automático de posições portuguesas e brasileiras na África, Brasília se projetava para Luanda, Bissau e Maputo ansiando em sepultar a Comunidade Luso-Brasileira (SARAIVA, 1996). Nos anos seguintes, o Brasil se inseriu gradualmente nos PALOP sob um forte viés político, logo, os esforços iniciados com os reconhecimentos das independências em 1975 foram consagrados em 1989 com o início da criação da Comunidade lusófona.

3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FIGUEIREDO

A política externa do governo João Batista Figueiredo (1979-1985) e de seu Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, denominada de Universalista, foi caracterizada por revisar as posturas regionais, bem como, por manter a matriz estabelecida e consolidada na década de 1970. Entretanto, algumas transformações no sistema internacional, bem como fatores internos, implicaram em adaptações nas diretrizes de política externa. Segundo Bueno e Cervo (2015), o paradigma atrelado ao desenvolvimento nacional evoluiu para uma fase de crise e contradições, ainda que o desenvolvimento tenha se mantido como o vetor da diplomacia em foros multilaterais, e a cooperação tenha avançado qualitativamente, fatores nocivos limitaram a condição de eficiência desse.

A década de 1980 foi notadamente marcada por significativas mudanças na conjuntura internacional. A situação econômica e política mundial não era mais tão favorável a atuação do Brasil, tendo em vista, principalmente, o Segundo Choque do Petróleo (1979), gerado pelo aumento do preço do produto pela OPEP, o qual provocou graves consequências para a econômica brasileira, desacelerando o ritmo do seu desenvolvimento e sepultando o chamado milagre econômico que se promovia por meio dos abundantes empréstimos de petrodólares. Soma-se a isso, o fim do movimento de distinção da Guerra Fria, *détente*, marcado pelo recrudescimento das disputas, com a reação agressiva norte americana durante a Era Reagan. Nesse período, ainda eclodiram graves conflitos como a invasão do Afeganistão pelas tropas soviéticas, o início da Guerra das Malvinas, o golpe de Estado de Bouterse no Suriname, a intervenção dos EUA em Granada, o conflito bélico Peru-Ecuador e a intervenção militar da África do Sul na Namíbia.

Ademais, é importante ressaltar que ao longo dos anos de 1970 ocorreu uma rearticulação das formas produtivas, o estabelecimento de uma nova divisão internacional da produção e do encadeamento da Revolução Científico-Tecnológica, que mais uma vez, tornou a ampliar a distância entre os países capitalistas avançados e os em desenvolvimento (VISENTINI, 2004). Os EUA adotaram na década de 1980 um maior protagonismo nas relações internacionais (por meio da Nova Guerra Fria e da Iniciativa de Defesa Estratégica), além de tentar restaurar a bipolaridade e enfraquecer a URSS, o governo norte-americano criou instrumentos para a subjugação política e extração de recursos do Terceiro Mundo (VISENTINI, 2004).

Tanto na esfera política quanto militar, os dois mandatos de Ronald Reagan (1979-1987) conferiram uma postura mais agressiva – após o interregno que foi o governo Carter, o qual deu preferência ao *soft power*, em virtude da chamada “síndrome do Vietnã” – e à revelia da ONU, promoveu intervenções armadas na América Central e no Afeganistão, dando início também a Guerra nas Estrelas (FRANCO, 2008). Na esfera econômica, tendo em vista esta estratégia, em 1981, Reagan estimulou a elevação da taxa de juros, objetivando aumentar a dívida externa dos países do Sul, dessa forma, a crise da dívida constitua um instrumento de pressão contra a política econômica dos mesmos e um golpe no projeto de desenvolvimento de nações como o Brasil (VIZENTINI, 2004). O contra-ataque estadunidense foi além, eliminando as opções multilaterais e desarticulando progressivamente a atuação coordenada do Terceiro Mundo, completando esse cenário instaurava-se nos países centrais o neoliberalismo que fazia, ainda mais tensa, a sobrevivência de experiências capitalistas nacional desenvolvimentistas no Sul global (VIZENTINI, 2004).

O governo Figueiredo foi o último e mais extenso do Regime Militar (1979-1985), o “Presidente da abertura” assumiu o objetivo de dar continuidade e conclusão ao processo de redemocratização, internamente teve que lidar com a crescente oposição, a intensa mobilização social e o agravamento da crise econômica (VIZENTINI, 2004). As obras faraônicas iniciadas nos Governos militares anteriores (Rodovia Transamazônica, Usina Hidrelétrica de Itaipu, Ponte Rio-Niterói, Centrais Atômicas) com o financiamento de empréstimos internacionais a juros baixos, passaram a onerar, cada vez mais, o tesouro em virtude de amortizações progressivamente mais elevadas, corroborando para a agudização da crise financeira, o crescimento da inflação, o desabastecimento, o desemprego e a insatisfação popular (CASTRO, 2009a). É importante frisar que a dependência energética, um gargalo de estrangulamento histórico do desenvolvimento nacional, consistiu em exemplo bem-sucedido

de medidas de superação articulado pela diplomacia³¹, liberavam-se, assim, recursos da balança comercial, que poderiam destinar-se a investimentos produtivos, no entanto, havia sido criado outro gargalo de estrangulamento, os serviços da dívida externa (BUENO; CERVO, 2015).

Em um contexto de prisões e intimidações, em agosto de 1979 foi assinada a Lei de Anistia e em novembro do mesmo ano se deu a reforma partidária (que extinguiu a Arena e o MDB), abrindo caminho para a criação de novos partidos no primeiro semestre de 1980 (VIZENTINI, 2004). A reforma foi proposta pelo General Golbery Couto e Silva (que se manteve até 1981 como Chefe da Casa Civil) – almejava fragmentar a frente oposicionista que aumentava cada vez mais; uma vez formados os novos partidos, o governo aprovou a Ementa Constitucional, em novembro de 1980, essa reintroduzindo as eleições diretas para governadores e vices (VIZENTINI, 2004)³².

O Universalismo, como se autodenominou a política externa empregada pela gestão de Figueiredo e de seu Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro estabeleceu-se, segundo Sennes (2003), levando em conta alguns pontos como: a percepção de que o Brasil, nos aspectos político e econômico, apresentava uma relevância significativa no sistema internacional, e sua posição estratégica no Atlântico Sul corroborava com isso; o posicionamento alinhado ao Terceiro Mundo; a postura crítica ao protecionismo dos países centrais e a dívida externa dos países periféricos; e o comportamento ativo em organismos multilaterais buscando a consolidação de alianças e coalizões.

A familiaridade com o Terceiro Mundo atuou na esfera da consciência política, criando condições para iniciativas regionais, influenciou em determinadas decisões multilaterais e estabeleceu o universalismo da diplomacia brasileira na solidariedade (BUENO; CERVO, 2015). Assim, a diplomacia empregada no período empenhou-se em conservar a autonomia do Brasil em um sistema internacional, que se mostrava cada vez mais desfavorável a atuação

³¹ Para Bueno e Cervo, “[...] especialmente no que tange ao consumo de petróleo bruto em 1973, ano do primeiro choque do preço do petróleo, o Brasil produzia 9,8 milhões de metros cúbicos de petróleo bruto e importa 37 milhões; em 1985 produzia 31,7 e importava 30,9, equilibrando as variáveis, e o país acrescentava ao consumo 8 milhões de metros cúbicos de álcool combustível. O dispêndio em divisa com a importação de petróleo bruto, que alcançara a cifra de 11,3 bilhões de dólares em 1981, reuniu-se a 5,9 em 1985” (BUENO; CERVO, 2015, p. 462).

³² Vale ressaltar que, ainda que houvesse alguma parcela divergente, a maioria dos militares preferiram abandonar o desgastante exercício direto do poder, mantendo-se somente como fiadores do processo político, assumindo uma participação mais direta atores como a burguesia brasileira e o capital internacional, inseridos em estruturas mais diversificadas, as quais proporcionassem “a diluição da mobilização e conscientização popular e da radicalização política” (VIZENTINI, 2004, p. 275). Desse modo, a distensão política, principiada no Governo Geisel, decidida para ser lenta, gradual e segura, continuou. A atmosfera de mudanças influenciou o modo pelo qual a comunidade internacional passou a ver os primeiros passos do Brasil no seu retorno à plena democracia (CASTRO, 2009b).

brasileira (RIZZI, 2014). Ainda que tenha mantido características de continuidade com o Pragmatismo Responsável Ecumênico de Geisel e Azeredo da Silveira, o Universalismo definiu o Brasil como parte do Terceiro Mundo, permaneceu atuando nos foros internacionais criticando as estruturas políticas e econômicas internacionais em conjunto com o Movimento dos Não Alinhados, mas sem integrá-lo (VIZENTINI, 2004).

O Brasil, assim como grande parcela dos Estados em desenvolvimento, passou a “sofrer” com os efeitos do sistema internacional, e sua capacidade de influir sobre ele reduziu-se, porque não mais encontrava o caminho das reações adequadas e das alternativas criadoras (BUENO; CERVO, 2015). O MRE tinha a percepção de que se articulava no sistema internacional uma conjuntura fortemente negativa para a autonomia das potências médias no Terceiro Mundo, dessa forma, a diplomacia brasileira, nesse período, manteve e aprofundou sua presença em todas as regiões do planeta, concretizando e intensificando muitas iniciativas do governo Geisel (VIZENTINI, 2004). Figueiredo em sua Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa de 1980, evidenciou os princípios que guiariam a política externa brasileira em sua gestão:

A política externa do Brasil continua orientada de acordo com **os vetores do universalismo, da boa convivência internacional e da soberania e dignidade nacionais**. A pauta cumprida pela diplomacia brasileira, neste primeiro ano de Governo, evidencia que essa orientação corresponde às necessidades do momento nacional e vem colhendo expressivos frutos, apesar das difíceis realidades internacionais de nossa época.

Nossa política global caracteriza-se pela presença, cada vez mais marcante, dos interesses nacionais em variadas regiões do planeta e na ampla gama de temas em debate no plano internacional. O Brasil de hoje valoriza suas relações tanto com o mundo industrializado, quanto com os países da América Latina, África e Ásia. **O universalismo da política externa se expressa pela ampla disposição ao diálogo, com base no respeito mútuo e no princípio da não-intervenção. Em sua ação, o Brasil procura afirmar um novo tipo de relações internacionais, de natureza aberta e democrática, horizontal, sem subordinações nem prepotências** (FIGUEIREDO, 1980, p. 22,23, **grifo nosso**).

Para Saraiva Guerreiro, o Universalismo apresentava-se como “a solução necessária para absorvermos o impacto da mundialização do sistema internacional, em que todos os acontecimentos afetam, de uma forma ou outra, a todos os países”, o Chanceler assegurou que o Brasil tinha “consciência de que a complexidade do quadro internacional e a dificuldade de encontrar opções e caminhos fáceis exigiam o trato mais íntimo e mais abrangente com os inúmeros atores do sistema internacional”, nesse sentido, o “Universalismo não é uma aposta na quantidade de contatos, mas tem contornos claramente qualitativos; implica a aceitação de

que a construção da ordem internacional se sustenta também na aceitação da diversidade, na busca permanente de conciliação de interesses antagônicos” (GUERREIRO, 1984a, p. 85).

O fortalecimento das relações com o Terceiro Mundo foi ao longo dos anos 1970 e início dos anos 1980 um dos eixos mais importantes no qual se articulou a política externa brasileira, resultando no aumento do número de países com os quais o Brasil se relacionava e na intensidade, bem como, no incremento do volume de mercadorias exportadas para os mesmos. Ampliaram-se, ainda, os acordos de cooperação e o número de visitas, tanto presidenciais quanto de Chanceleres e Ministros (FRANCO, 2008). O posicionamento político Terceiro-mundista objetivava expandir novas possibilidades ao Brasil, compensando em certa medida, a impossibilidade de integrar o círculo central e decisório das Grandes Potências (SENNES, 2003).

A diplomacia brasileira teve atuação destacada nos foros multilaterais durante a política externa do Universalismo, e o multilateralismo brasileiro atingiu seu apogeu, um dos fatores que reforçam essa ideia foi o fato de Figueiredo ter sido o primeiro chefe de estado brasileiro a comparecer a sede das Nações Unidas, em 1982, na ocasião o Presidente apontou a questão da dívida como um problema a ser discutido com todos os Estados, sugerindo uma reforma dos mecanismos que regulam a cooperação internacional, incluindo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. (VIZENTINI, 2004). Figueiredo (1992) advertiu sobre a distorção sobre a aplicação dos princípios de livre comércio que se dava de modo seletivo e arbitrário limitando-se aos fluxos de capital, ao passo que permanecia intacta a transferência de tecnologia, tolhendo assim a capacidade de atuação por parte dos Estados em desenvolvimento importadores de capital.

Os ideais do livre-comércio não podem ser contraditórios com a preservação e mesmo o reforço da autonomia dos países do Terceiro Mundo. Aos países em desenvolvimento, [...], abre-se hoje o novo desafio de preservar a soberania sobre o seu espaço econômico próprio. [...]. A preservação e o fortalecimento do espaço econômico nacional não limitarão a expansão do sistema econômico internacional. Será, sim, fator de alargamento do espaço econômico global, para benefício de todos e ao aperfeiçoamento do relacionamento político internacional. (FIGUEIREDO, 1982, p. 20).

O Presidente também usou a oportunidade para denunciar o recrudescimento dos conflitos da Guerra Fria e a gravidade da “ampliação do processo de transferência para as regiões menos desenvolvidas das tensões geradas pela confrontação entre as superpotências. A política de prestígio e de poder com relação ao Terceiro Mundo engendra divisões e afeta seriamente as propostas de cooperação entre as nações em desenvolvimento (FIGUEIREDO,

1982, p. 15). Figueiredo aponta ainda, que os foros internacionais estavam se degenerando e tornando-se cada vez mais impenetráveis as demandas dos países do Terceiro Mundo, e reafirmou o comprometimento brasileiro em manter esforços para fazer das Nações Unidas o núcleo de concertação das ações dos Estados que compõem o sistema internacional.

Reaparecem hoje sinais que lembram de forma dramática as experiências da década de 30. Nova crise econômica, que atinge indiferentemente países de sistemas distintos, mostra-se refratária às terapias ortodoxas e assume dimensão global.

Criada para examinar e dirimir controvérsias entre os Estados, **a Organização das Nações Unidas, paradoxalmente, se viu transformada, com excessiva frequência, em palco de confrontações estéreis. Sabemos, porém, que outras formas de condução da vida internacional dependem inevitavelmente do arbítrio dos Estados mais poderosos**, que às vezes, se contrapõem à causa da liberdade e da justiça entre as nações e entre os homens.

Diante desse quadro, o Brasil reitera seu compromisso de, com os demais Países - Membros, de fazer das Nações Unidas um verdadeiro centro de harmonização dessas ações dos Estados. Não hesito em conclamar todos os Governos aqui representados a que observem estritamente, no âmbito internacional, os propósitos e princípios que orientam nossa Organização. (FIGUEIREDO, 1982, p. 14, **grifo nosso**)

O discurso defendido pelo Presidente e pelo seu Chanceler nos foros internacionais estava em grande medida alinhado a pauta do Movimento dos Países Não-Alinhados, no qual o país se inseriu unicamente na condição de observador. O problema essencial nas relações internacionais do Terceiro Mundo na década de 1980 foi a questão da dívida externa, que se tornou um elemento chave da diplomacia brasileira no governo Figueiredo. Em um primeiro momento, a estratégia brasileira de negociações buscava evidenciar a especificidade do caso brasileiro, e paralelamente tentava realizar programas de ajustamento que atendessem as exigências do FMI, por meio das Cartas de Intenção, contudo, como já mencionado Brasil não era o único sensibilizado por este problema (VIZENTINI, 2004).

Nesse sentido, Vizentini (2004) analisa que os países latino-americanos buscaram articular uma ação conjunta baseados na tese de que a crise representava um problema político generalizado aos países periféricos. Assim, segundo o autor, durante os encontros para discussões da crise, a diplomacia brasileira se comprometeu com o ideal da necessidade da abordagem política nas negociações da dívida, porém, descartando, a proposta da Argentina, Venezuela e Equador, que sugeriram a composição de um “clube de devedores”, e opôs-se a possibilidade do pedido de moratória coletiva. “Essa orientação de ressaltar a identidade do programa de ajustamento brasileiro e de negação do tratamento global da questão teve prosseguimento, pois no final de 1984, um quadro mais favorável se abria para o Brasil” (VIZENTINI, 2004, p. 350)

Logo, no que tange às negociações da dívida externa, um dos principais limitadores da ação internacional do Brasil, o Governo Figueiredo passou a optar pela via bilateral, identificando que assim, as negociações seriam mais eficazes aos interesses nacionais. Por outro lado, Bueno e Cervo (2015, p. 350) ressaltam que “[...] a decisão da área econômica em conduzir por si as negociações da dívida externa, de acordo com a imposição dos credores, de forma permanente, contabilista, empírica e despolitizada, sem articulação com o Congresso e a Chancelaria” afetaram o paradigma de desenvolvimento nacional, reduzindo suas condições de eficiência.

No entanto, a via multilateral permaneceu sendo importante para a defesa dos interesses nacionais brasileiros no sistema, em particular, no que diz respeito a denúncia ao crescente protecionismo dos países desenvolvidos. Vizontini (2004, p. 351) aponta que foi dada a chancelaria o trabalho de “[...] conduzir iniciativas que visassem ao pleno desenvolvimento das operações brasileiras de comércio exterior”, ficou a cargo do Itamaraty “[...] a postulação, no âmbito dos organismos multilaterais, da modificação da estrutura comercial e financeira internacional. Além disso, [...] o Brasil persiste na estratégia de diversificação do intercâmbio econômico para pressionar a redução do protecionismo nos países industrializados”.

Em relação ao Ocidente, o país rejeitou o paternalismo em prol de moderna interdependência, politicamente madura (BUENO; CERVO, 2015). Em relação os Estados Unidos, como já fora mencionado, a ascensão de Reagan à presidência em 1981 atenuou as tradicionais áreas de atrito – direitos humanos, comércio e não transferência de tecnologia sensível –, ao mesmo tempo que surgiram novas, essas estavam atreladas essencialmente à nova luta contra o terrorismo, o destaque dado às soluções militares, o constrangimento financeiro contra o Sul, a hostilidade em relação a autonomia das potências médias, como o Brasil, e novos desacordos na questão nuclear (VIZENTINI, 2004).

Diante do contexto de declínio de sua hegemonia, os EUA adotaram uma conduta contencionista das forças contestatórias e sua política externa passou a ser guiada pela obsessão de acabar com expansionismo soviético-cubano na América Central e Caribe, bem como pela ênfase nas relações bilaterais e pelo esvaziamento das novas formas de cooperação multilaterais, isto era particularmente acentuado quando à tentativa de limitação da autonomia diplomática de potências médias como o Brasil (VIZENTINI, 2004)³³.

³³ Franco (2008) destaca que no âmbito comercial também foram adotadas medidas agressivas, como a utilização da Super 301, uma medida interna contra os competidores estrangeiros e os subsídios concedidos pelo governo brasileiro aos exportadores, objeto de constantes denúncias dos norte-americanos, dentre outras medidas de

De modo mais pontual, Vizontini (2004) destaca que a diplomacia brasileira não abordou a crise centro-americana pelos parâmetros da política externa da administração Reagan, o governo Figueiredo descartou a via de um alinhamento privilegiado com Washington, pois a tese da nova Guerra Fria colocava em risco sua política de relações prioritárias bilaterais e multilaterais, como país do Terceiro Mundo, no campo do diálogo Norte-Sul (VIZENTINI, 2004). O Itamaraty, como acrescenta o autor (2004), não tinha interesse em abdicar de sua autonomia, buscou assim retirar a crise da América Central e do Caribe do contexto de confronto Leste-Oeste, reconhecendo sua particularidade e os meios de atuação para uma solução negociada entre as forças internas ao conflito, mesmo assim, o Universalismo se resguardava de atitudes radicais e de um crível confronto diplomático com Washington.

Além de não se colocar ao lado dos EUA nos conflitos na América Central e em África (sobretudo Angola), o Brasil recusou às pretensões norte americanas de transformar o Atlântico Sul em zona de segurança, por meio de uma aliança com a África do Sul, o país também não aderiu ao boicote às Olimpíadas de Moscou, nem ao embargo de cereais contra a URSS, como protesto à invasão do Afeganistão (FRANCO, 2008). Diante disso, verifica-se que o relacionamento político-diplomático do Brasil com os EUA, durante o período demonstra que, o Brasil teve autonomia suficiente para adotar orientações que colidiam com os objetivos estratégicos da política externa norte americana, segundo Vizontini (2004, p. 284), “o distanciamento, contudo, entre Brasília e os EUA não é consequência de dificuldades conjunturais, mas de elementos estruturais, fundados também em visões divergentes a respeito dos problemas da ordem internacional”.

Na América Latina, o Itamaraty buscou robustecer as relações bilaterais, por fim as desavenças e fixar mecanismos de ação conjunta. Diante das crescentes dificuldades com relação à cooperação com os Estados desenvolvidos, a ação internacional do Brasil estreitou seus vínculos com a América Latina, conferindo um “conteúdo sólido para uma prioridade recorrente, mas nunca materializada” (VIZENTINI, 2004, p. 277). Figueiredo (1980, p. 3) destacou que com as “nações vizinhas e irmãs da América Latina, pratica-se uma política de igualdade, não-intervenção e descontraimento, que visa ao benefício comum”, nesse sentido, o país “assume integralmente sua condição de país latino-americano”. O Presidente (1980, p.

caráter protecionista. Outra providência tomada pelos EUA foi nos organismos multilaterais de comércio (GATT) e finanças (Banco Mundial) propondo a titulação dos Estados, com base na tese dos *New Industrialized Countries* (NICs), na qual Brasil, México, Índia e Coréia do Sul, não poderiam desfrutar do mesmo tratamento que os países mais pobres e não industrializados, como tarifas preferenciais, pois aqueles países já haviam chegado a um grau de desenvolvimento que não legitimava tais prerrogativas (FRANCO, 2008).

3) defendia que a integração regional latino-americana permitiria não apenas acelerar o desenvolvimento “[...] com realismo e atenção às potencialidades e necessidades de cada país, senão também que lhes [facilitar a] presença mais homogênea nas negociações econômicas com os países desenvolvidos”.

Tendo isso em vista, o discurso se traduziu em ações concretas, foi criada em Montevideu, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e além disso, foram assinados instrumentos internacionais significativos como: o Acordo Brasil-Paraguai-Argentina, para o aproveitamento hidrelétrico de Itaipu e Corpus; a Convenção sobre Direitos do Mar, na Jamaica, amparada pela ONU; a Declaração de Cancun, no México, que condenava o protecionismo dos países desenvolvidos e o Consenso de Cartagena, na Colômbia, que inaugurou uma política conjunta dos países latino-americanos com alusão à crise da dívida externa (CASTRO, 2009b). Na América Central, o Brasil fez-se cada vez mais presente, dando suporte Grupo de Contadora na mediação do conflito centro americano, convergindo com a diplomacia mexicana, venezuelana e argentina, já a América do Sul ao seu turno, se fez um espaço valorizado pela diplomacia brasileira, incrementando uma cooperação político-econômica, cujo eixo era a aproximação com a Argentina (VIZENTINI, 2004).

No que concerne o continente europeu, preservou-se a cooperação e avançou no diálogo político com os países socialistas, contudo, com gradual submissão da Europa Ocidental³⁴ ao rearranjo econômico e diplomático-estratégico do governo Reagan, a cooperação com estes Estados conheceu uma significativa redução (VIZENTINI, 2004), ademais, seguindo o conceito de *NIC's* o Brasil foi “graduado” em 1981 e perdeu preferências comerciais com a CEE, essa, que regularmente apresentava reclamações contra o protecionismo draconiano brasileiro para produtos industrializados, contra os subsídios concedidos pelo Estado para as exportações (BUENO; CERVO, 2015)³⁵.

Quanto aos países socialistas europeus, o Presidente Figueiredo em seu discurso de posse afirmou “Às Nações com sistemas diferentes do nosso, reitero a disposição de manter um relacionamento profícuo e dinâmico. Desejamos aproveitar construtivamente todas as

³⁴ A cooperação bilateral, contudo, manteve um ritmo ascendente, corroborado por vínculos políticos resultantes de intenso e profícuo intercâmbio de visitas de chefes de Estado e altas autoridade, os acordos cresceram ampliando as áreas abarcadas e, sobretudo, atingindo, ainda, pequenos países da periferia europeia, que eram pouco integrados a teia de cooperação internacional brasileira (BUENO; CERVO, 2015). Destaca-se pontualmente as relações com a Alemanha Federal e com a França, em relação ao primeiro Estado, foram assinados acordos de transporte marítimo, protocolos de cooperação financeira e na área energética; quanto o segundo, Figueiredo visitou Paris em 1981, visando a ampliação da cooperação nas áreas de energia, telecomunicações e informática (VIZENTINI, 2004).

³⁵ Em 1982, destaca-se a assinatura do Acordo Marco de Cooperação com a Comunidade Europeia, por meio do qual setores exportadores brasileiros puderam discutir de forma institucional o relacionamento comercial bilateral (VIZENTINI, 2004).

oportunidades de cooperação, com resguardo das singularidades sociais e políticas, na esperança de um caminho de paz” (FIGUEIREDO, 1979, p. 04). De forma geral, os contatos políticos³⁶ com a URSS foram reativados, porém se mantiveram em questões de ordem genérica. As relações com a Europa socialista conheceram, na década de 1980, “uma evolução díspar”, o intercâmbio comercial não prosperou, apesar das intenções e esforços bilaterais, mantendo-se o déficit do bloco com relação ao Brasil, suavizado em pequena medida pelo incremento nas importações pelo petróleo soviético a partir de 1982 (BUENO; CERVO, 2015).

Conforme Vizontini (2004, p. 346), “[...] as relações com a China, da mesma forma que as relações com alguns países-chave do Oriente Médio, constituem um elemento estratégico para a política externa brasileira e para as relações internacionais em sentido amplo como exemplo da cooperação Sul-Sul.”. Dessa forma, nos anos 1980, em virtude das dificuldades colocadas ao diálogo Norte-Sul e as relações com os Estados industrializados, Brasília buscou reforços nos vínculos com o Sul, e estabeleceu novas parcerias, em especial com a China (BUENO; CERVO, 2015). Nesse sentido foram diversos os contatos de alto nível e missões especiais que culminaram em acordos³⁷ de cooperação científica e tecnológica, especialmente no campo nuclear e espacial, embora, o comércio ainda mantivesse dimensões limitadas (VIZENTINI, 2004).

O Universalismo logrou em ampliar contatos com outro grande país asiático como a Índia, levando em com os objetivos permanentes de sua política externa, no entanto, os resultados não podem ser comparados aos que foram obtidos das relações chinesas (BUENO; CERVO, 2015). Para Vizontini (2004, p. 346), “...a verdadeira parceria estratégica que se esboçava com a China autonomizava a diplomacia do Brasil no âmbito do cenário mundial, especialmente por tratar-se da cooperação entre dois países de dimensão continental, colocando ambos em posições de autonomia dentro dos sistemas de que ambos faziam parte”

³⁶ Os contatos que viabilizaram a intensificação do intercâmbio comercial com a URSS foram muitos, em vista disso, em 1979, realizou-se a Reunião da Comissão Mista Brasil-URSS, visando a ampliação das relações comerciais entre o Brasil a Europa Oriental, nesta ocasião, foram prorrogados até 1982 os acordos de fornecimento de máquinas e equipamentos soviéticos ao Brasil e de produtos brasileiros à URSS; aconteceu também na URSS a II Reunião de Consulta sobre transporte Marítimo brasileiro soviético; e foi realizada a Assinatura de Acordos de Cooperação, em nível empresarial, pela CNI, Federação das Câmaras de Comércio Exterior (CCE), Câmara de comércio da Hungria e Câmara de Comércio e Indústria da URSS (VIZENTINI, 2004).

³⁷ Ainda nesse ano ocorreu a assinatura do acordo bilateral que previa a estação de um consulado chinês em São Paulo e um brasileiro em Xangai, isso sinalizou a o comprometimento com a intensificação das relações diplomáticas e comerciais avaliando a importância das duas cidades; destaca-se a assinatura de um Acordo de Cooperação Científico-Tecnológico, em 1982, e de um Memorando de Cooperação sobre o uso pacífico da energia nuclear, em 1984 – que teve como resultado a dinamização do programa nuclear brasileiro (VIZENTINI, 2004).

O Presidente considerava que as relações com os Estados árabes entravam em um importante estágio, o Governo brasileiro reconheceu que a Organização da Libertação da Palestina (OLP) representava o povo palestino e que deveria estar presente nas negociações que decidiriam o destino da Palestina. Quanto ao conflito Irã-Iraque, Brasília se manteve neutra, mas, percebendo a dificuldade em lidar com a Revolução Islâmica não ignorou a oportunidade de suprir o Iraque com produtos manufaturados, alimentos e armas (BUENO; CERVO, 2015).

Sobre a questão petrolífera, levando em conta que o mercado internacional marcado por crise generalizada e posições especulativas, Figueiredo garantiu que o Brasil estava salvo das manifestações negativas do mercado e de possíveis tratamentos discriminatórios, a política brasileira se guiava em ampliar a cooperação com os Estados fornecedores, intencionando estabelecer um relacionamento comercial e financeiro mais equilibrado, que permitisse minorar os atuais problemas do balanço de pagamentos (VIZENTINI, 2004).

A política externa brasileira para o Oriente Médio também conheceu forte incremento durante o governo Figueiredo. Contudo, muitos aspectos da cooperação bilateral permaneceriam, e ainda permanecem obscuros, devido a interesses de segurança nacional e de implicações diplomáticas. É o caso principalmente das exportações de armamentos e da cooperação no campo tecnológico e nuclear, sobretudo porque tal política correspondia a uma forma de cooperação entre países de porte médio, que não envolvia relações de dominação/subordinação, representando uma forma destacada de inserção internacional, na medida que o Brasil apresentava-se, ainda que de forma discreta como protagonista da política de uma das regiões mais sensíveis e importantes do planeta em termos estratégicos. Dessa forma, as relações do Brasil com o Oriente Médio estava longe da mera, embora importante, relação comercial ou de abastecimento de petróleo (VIZENTINI, 2004, p. 333).

Bueno e Cervo (2015) ressaltam que, depois de superada a euforia dos anos 1970, novas modalidades de cooperação ainda foram sugeridas, como os serviços de engenharia brasileira que foram convidados a intervir com redobrado empenho na prospecção de petróleo, na construção de estradas e assistência militar que se inseriram alguns países como Iraque, Líbia, Arábia Saudita, fomentando um espaço para importantes contratos e grandes negócios com armamentos.

Completada a fase inicial dos anos de 1970, denotada de um caráter mais exploratório, as relações com a África foram marcadas pela continuidade e pela consolidação dos vínculos nas áreas políticas e econômicas (BUENO; CERVO, 2015). Uma vez estabelecidas as diretrizes, o estreitamento político se desenvolveu sob o impulso de elementos como a ampliação da rede diplomática, a troca de visitas, entre Chefes de Estado, Ministros e inúmeras missões especiais, como também, a formulação de comunicados conjuntos, os quais

convergiam cada vez mais as aspirações de cooperação e intercâmbio (BUENO; CERVO, 2015).

O Chanceler Saraiva Guerreiro em discurso, no Palácio do Itamaraty, em 1979, durante o almoço oferecido ao Ministro dos Petróleos de Angola, Jorge Morais, traduziu a postura que o Brasil adotaria em relação aos países africanos e evidenciou o lugar desses na construção da ação internacional brasileira. Segundo Saraiva Guerreiro, “[...] nossa comum condição de países em desenvolvimento, nos estimula a reforçar laços e a propugnar, em conjunto, pela reformulação da atual ordem econômica internacional, em busca de padrões mais justos de relacionamento entre os países do Norte e do Sul”. Nesse sentido, “[...] a cooperação brasileira é prestada em bases de igualdade, através da troca de experiências, do intercâmbio de ideias e de projetos. Não nos seduzem resultados imediatistas de esquemas de cooperação vertical, incapazes de criar raízes, de gerar atividades auto-sustentadas e, na verdade, pouco diversos de práticas colonialistas”. A concepção brasileira das relações de cooperação primava pela por “vantagens recíprocas e da mutualidade de interesses”, pois “a cooperação verdadeira e frutífera é a que une os países soberanamente iguais” (SARAIVA GUERREIRO, 1979, p. 61).

A gestão de Saraiva Guerreiro reafirmou a África como um dos grandes vetores da agenda internacional do Brasil. Figueiredo foi o primeiro Presidente brasileiro a visitar oficialmente o continente (Nigéria, Senegal, Guiné Bissau, Cabo Verde e Argélia) implementando uma política que suscitou resultados como, a abertura de embaixadas e o aumento do fluxo comercial. O MRE, mais uma vez sofreu uma reestruturação em suas Subsecretarias, a Divisão de África passou de duas para três Divisões (DAF-I, DAF-II e DAF-III) (CASTRO, 2009b). O Universalismo se norteava pela manutenção da autonomia nacional em um cenário internacional desfavorável, assim procurou que a cooperação, anteriormente iniciada, fosse mantida, ainda que a conjuntura fosse de crises econômicas tanto para o Brasil e como para os países africanos (RIZZI, 2014). Dessa forma, o incremento das relações comerciais e econômicas decorreu de conveniências de ambas as partes. Se por um lado para o Brasil, a África se fazia uma via alternativa diante do protecionismo e das barreiras alfandegárias postas pelos países ricos, por outro lado para a África, o mercado brasileiro tornou-se uma nova fonte de suprimento de bens e serviços, abrandando a dependência em relação às ex-metrópoles, assim, o Brasil exportava as manufaturas e serviços com tecnologias ajustadas às condições de um sistema produtivo similar ao africano, e importava matéria-prima, minérios, principalmente petróleo (BUENO; CERVO, 2015).

O petróleo assumiu um papel de instrumento estratégico no comércio bilateral entre o Brasil e o continente africano, nesse contexto, passaram a ser utilizadas as operações de *countertrade*, que consistiam em uma modalidade de comércio na qual o pagamento era realizado através de mercadorias ou serviços, no intercâmbio comercial do Brasil com a África predominantemente as manufaturas e serviços brasileiros exportados eram pagos por meio de petróleo. Esse tipo de transação, – além de explicar o crescimento avultado do comércio brasileiro com um seleto grupo de países africanos –, viabilizava as trocas em casos onde há a escassez de divisas, em vista disso, essa é características entre os países em desenvolvimento exatamente em função de utilizar a capacidade ociosa que neles existe (SANTANA, 2003). O autor (2009) acrescenta que

Um aspecto marcante da aproximação econômica do Brasil com a África no Governo Figueiredo foi a tentativa de criação de uma estrutura própria de comércio envolvendo as mais diversas iniciativas, desde o aperfeiçoamento da estrutura de serviços informativos e informáticos instalada no Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty até a criação de *trading companies* privadas e estatais. Nesse particular, a Interbrás, trading brasileira subsidiária da Petrobrás, estabeleceu associação com 21 companhias instaladas no Brasil e na Nigéria para comercializar cerca de cem produtos industrializados brasileiros sob a marca exclusiva Tama (SANTANA, 2009, p. 122).

A expansão político-econômica das relações entre as duas margens do Atlântico Sul gerou acordos de cooperação ampliados no sentido horizontal e vertical, com perspectivas de se incluírem setores de tecnologia de ponta “a gama de interesses em jogo transformou o Brasil em parceiro importante da África Negra, com vantagens mútuas no sentido de reforçar o progresso social e as independências nacionais” (BUENO; CERVO, 2015, p. 481). Contudo, os autores (2015) apontam as potencialidades do intercâmbio não foram saturadas em nenhum domínio, passando a sofrer com a interferência da comunidade financeira internacional sobre a economia brasileira e sobre os órgãos de financiamento para projetos no Terceiro Mundo. Vizontini (2004) ressalta que, segundo o Chanceler, não seria possível explicar a política externa africana do Brasil fazendo uso unicamente de aspectos econômicos, apesar das possibilidades de relações econômicas nesses países (Nigéria, Gabão, Angola, Moçambique, entre outros) fossem significativas. Nesse sentido, Santana descreve que:

De certo modo, a crise do mercado interno brasileiro de construção civil contribuiu para a maior presença dessas empresas no mercado externo. Entre estas, podemos citar a Mendes Júnior, pioneira nesse campo com a construção da Transmauritânia [inaugurada em 1978], que atuou principalmente na construção de estradas e aeroportos na Nigéria e na Mauritânia; a Norberto Odebrecht, que desenvolveu projetos de construção de estradas, hidroelétricas e hotéis em Angola, envolvendo-se no setor de óleos por meio de sua subsidiária Tenenge; a Ecisa, que construiu a rodovia Morogaro-Dodoma, na Tanzânia; a Andrade Gutierrez, que utilizou o sistema *built-operate-transfer* para contratos de construção e gerenciamento de

minas de ouro no Zaire, além de construir estradas nos Camarões e no Congo, onde foi responsável, em 1984, por uma rodovia de 134 km em plena floresta equatorial, envolvendo cerca de dois mil trabalhadores, dos quais quinhentos brasileiros; a Sisal, que preparava pessoal e reformava hotéis para tornar a capital angolana viável a estrangeiros (SANTANA, 2003, p. 124).

As relações com a África do Sul foram fortemente marcadas por ambiguidades. O governo sul africano, na década de 1980, tinha demonstrado efetivo interesse em reativar suas relações com o Brasil através de mecanismos institucionais de segurança coletiva na região atlântica, o projeto pretendia ligar Brasília a Pretória por uma linha de segurança que passaria também por Buenos Aires, por meio da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), o empreendimento tinha o aval norte-americano que voltava a identificar o Atlântico como uma área de atenção. O Brasil, por sua vez, pretendia evitar ao máximo o estabelecimento de qualquer pacto militar na região, e de forma geral a esquerda criticava a postura do governo de não ter rompido relações com a África do Sul, e a direita pressionava pela manutenção dos laços comerciais e de segurança (VIZENTINI, 2004). Brasília³⁸, porém buscava mostrar à África Negra em especial para Angola e Nigéria que os contatos entre o Brasil à África do Sul tinham cessado, no entanto, ainda que o Brasil mantivesse a política de isolamento internacional junto com a adoção dos mecanismos de sanções seguindo as recomendações das Nações Unidas, a presença dos interesses econômicos e políticos da África do Sul ainda se fazia notar no Brasil (SARAIVA, 1996)³⁹.

Surgia assim, o projeto de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). O Itamaraty, ainda que tenha tido uma atuação limitada nas negociações da dívida externa, permaneceu com massiva presença na dimensão atlântica da política africana, o MRE pretendia aproveitar a fervor instigado pela proposição da OTAS para defender o Atlântico “como uma área desmilitarizada, fora da corrida nuclear e cada vez mais aberta ao comércio. A intenção do Itamaraty era óbvia: reforçar os laços com os países da África Negra e contrabalanceia a influência argentina e sul-africana na região” (SARAIVA, 1996, p. 211).

³⁸ O Itamaraty se fez muito importante atuando para convencer o governo de que não havia sentido uma Câmara de Comércio Brasil-África do Sul e obstaculizaram o aumento dos investimentos da Anglo Corporation (uma multinacional sul-africana a maior na área mineira do mundo), na indústria de minérios do Brasil (SARAIVA, 1996).

³⁹ Saraiva Guerreiro tinha certeza que o Estado brasileiro perderia em ambos os lados do Atlântico se fosse conivente com qualquer acordo de segurança na região envolvendo a África do Sul; o Chanceler agiu diretamente nos países africanos mais sensíveis ao *Apartheid* em manobra diplomática para fazer frente à OTAS, para o Itamaraty que qualquer iniciativa nesse sentido deveria envolver também os países africanos da África Negra e as Nações Unidas (SARAIVA, 1996). Na realidade, desde a década de 1970, a diplomacia brasileira já defendia a transformação do Atlântico Sul em uma zona de paz e cooperação, superando toda e qualquer abordagem que envolvesse o conceito de segurança coletiva na região (SARAIVA, 1996).

Assim, ao lado do Brasil a Nigéria despontou como um importante aliado na ofensiva diplomática para a obtenção de votos na ONU para o projeto brasileiro. De modo complementar, o Itamaraty adotou uma posição firme a favor da instalação de um regime da maioria no Zimbábue, e da autodeterminação e independência da Namíbia, ocupada pela África de Sul (VIZENTINI, 2004).

A África lusófona se fez como a grande prioridade dessa política⁴⁰, nesse sentido, ganhou particular destaque a aproximação de Brasília e Luanda – o que quase teria levado o Brasil a enviar tropas brasileiras para defender Angola da África do Sul em 1981 – vale destacar, em especial, as viagens a Moçambique e Angola do Chanceler brasileiro (embora tenha sido em Angola muito bem recebido, Saraiva Guerreiro encontrou um ambiente de certa desconfiança em Moçambique, (VIZENTINI, 2004). O Presidente Figueiredo, durante seu pronunciamento ao Congresso Nacional destacou que em relação ao

[...] continente africano, cujos povos têm com os brasileiros tantas e tão importantes afinidades, está se abrindo nova etapa em nossas relações. Estão retomados os contactos e forjados vínculos de confiança com as nações africanas. **Agora, devemos rapidamente operacionalizar nosso relacionamento. Especialmente com as nações de língua comum — Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe — estamos passando a uma fase mais produtiva, como evidencia a aceleração de contactos, visitas e entendimentos, verificada nos últimos doze meses.** (FIGUEIREDO, 1980, p. 04, grifo nosso).

Os laços com a África portuguesa eram evidentes, mas isso não implicou em uma postura negligente em relação às demais regiões do continente. Em mensagem ao Congresso Nacional, o Presidente Figueiredo (1980) apontou que novos campos de cooperação estavam sendo identificados, e as relações se firmavam em bases sólidas e mutuamente benéficas, como simbolizava a vinda ao Brasil, no ano de 1979, de um total de 18 delegações só da Nigéria. De acordo com Ivo Santana (2003), a Nigéria foi o primeiro Estado africano a estabelecer contratos de *countertrade* com o Brasil, tornando-se a maior parceria comercial brasileira na África, o que deu origem em São Paulo, a Câmara de Comércio Brasil-Nigéria,

⁴⁰ Pontualmente, destaca-se a visita oficial do Ministro da Agricultura São Tomé e Príncipe, no dia 26 de maio de 1980, o país estava interessado em reforçar os vínculos de amizade e cooperação com o Brasil, uma vez, que pouco tempo antes, uma delegação brasileira havia estado no arquipélago, ocasião na qual foram firmados atos de cooperação em vários níveis e setores (SENAC, SENAI, agricultura, turismo e comércio) (VIZENTINI, 2004). Em abril, o Diretor Geral de Cooperação da Guiné Bissau, visitou a Coordenadoria Internacional do Ministério da Agricultura (CINGRA), a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA), o Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL) da Unicamp. Em junho do mesmo ano, o Brasil recebeu a visita do Presidente da Guiné Bissau, Luiz Cabral, no ano seguinte foi realizada em Brasília a II Reunião da Comissão Mista Brasil-Guiné Bissau, quando foi ratificado o Acordo de Cooperação Técnica e Comercial. Saraiva Guerreiro esteve novamente no país, em 1983, quando ocorreu a III Reunião da Comissão Mista Brasil-Guiné Bissau, ocasião onde buscou-se aprofundar o intercâmbio universitário (VIZENTINI, 2004).

no ano de 1983, e a Câmara de Comércio Nigéria-Brasil, no ano seguinte, em Lagos, Nigéria. O Chanceler em sua viagem, entre 1º a 13 de junho de 1980, para a África visitou além de Angola e Moçambique, os Estados da Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. O presidente, em 1983, voltou ao continente africano realizando visitas oficiais ao Gabão, Costa do Marfim e Guiné Bissau (CASTRO, 2009b)⁴¹.

Identifica-se através do que foi analisado que a política externa adotada no governo Figueiredo atuou no sentido de aprofundar as relações com a África. Nesse sentido, verifica-se que a política africana empregada pelo Brasil assume um tom mais maduro que consegue ir além das declarações formais implementando ações concretas. Além do Presidente Figueiredo ter sido o primeiro chefe de estado brasileiro a visitar oficialmente o continente, identifica-se avanços significativos nas relações no campo comercial e na articulação política organismos multilaterais.

3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO SARNEY

O governo de José Sarney (1985-1990), após 21 anos de Regime Militar, representou o fim formal da ditadura, mas ao mesmo tempo, ainda constituiu uma etapa que deveria ser completada no processo de transição democrática; representou, assim, como afirma Pereira (2003) um período muito importante para a análise da inserção internacional do Brasil, pois se insere em um momento crítico de transição de paradigmas do desenvolvimentismo para o neoliberal. Cabe ressaltar, ainda, que este período, apesar de já apresentar os primeiros sinais da abertura política e econômica que aconteceria nos anos 1990, não foi caracterizado simplesmente por uma postura passiva em relação aos acontecimentos da política internacional. Segundo a autora (2003), o governo Sarney foi fruto de um compromisso entre o Regime Militar e a oposição moderada e tinha como propósito criar os alicerces de um novo regime político. Nota-se que o projeto nacional vigente foi comprometido em grande medida nos campos econômico e diplomático, dessa forma a atuação do governo oscilava entre a fragmentação do poder e os esforços para dar continuidade ao plano de desenvolvimento (PEREIRA, 2003).

⁴¹ O Brasil criou embaixadas no Togo e na Tanzânia, foram formalizadas as relações diplomáticas com o Congo, Burundi, Zimbábue e Ruanda; diversas autoridades africanas visitaram oficialmente o Brasil como o Presidente da Zâmbia, o Ministro de Minas e Energia da Nigéria, os Ministros de Negócios Estrangeiros, do Urbanismo e da Informática do Senegal, os Ministros da Agricultura e da Produção Animal da Costa do Marfim, o Ministro do Desenvolvimento Industrial do Mali, o Presidente da Guiné, o Presidente, o Ministro Negócios Estrangeiros e o Embaixador do Congo, e o Presidente do Mali; além dos encontros bilaterais em Comissões Mistas, realizadas com a Costa do Marfim, Senegal e Nigéria (VIZENTINI, 2004).

Em termos econômicos, a década de 1980 foi caracterizada por profundas mudanças estruturais. Em linhas gerais, “a presente e abundante liquidez internacional, provocada pela primeira crise do petróleo, transforma-se, com a política de vertiginosa elevação dos juros conduzida pelos EUA, numa crise de primeira grandeza para os países que haviam vinculado seus investimentos ao acentuado endividamento externo” (CÔRTEZ, 2010, p. 54). O cenário internacional desenhava-se com um profundo desequilíbrio entre os Estados e suas capacidades efetivas de atuação no sistema, aumentando a importância do poder econômico e da capacidade industrial e militar o que impactou negativamente, em certa medida, até mesmo os países do centro (PEREIRA, 2003). Para a América Latina e logo para o Brasil, o novo cenário se colocou de maneira aguda e negativa nas contas externas, atuar sobre a dívida tornou-se um denominador comum para o setor econômico destes Estados, verifica-se, assim, que esta conjuntura colaborou para o desgaste dos regimes autoritários, como também, dificultou o estabelecimento de regimes mais abertos (CÔRTEZ, 2010).

Um amplo movimento dos atores centrais do sistema articulou a implementação de um quadro de reajustes políticos e econômicos que se propunha firmar critérios para homogeneizar os Estados, gerando graves conflitos, e ampliando a desigualdade entre as nações (PEREIRA, 2003). Sobre a ótica política, o governo norte-americano de Ronald Reagan retomou a intensificação do conflito Leste-Oeste, somou-se a isso a modificação da liderança soviética, assumindo, em 1985, Mikhail Gorbachov, que implementou as novas diretrizes internas, as quais enfraqueceram de modo irreversível a influência externa do regime comunista de Moscou. No continente europeu teve importância, para esse período, a aprovação do ingresso de Portugal e da Espanha na Comunidade Econômica Europeia. No Oriente Médio, atos ligados ao terrorismo e outros atos violentos, tais como, o bombardeio israelense aos escritórios da OLP na Tunísia, destacaram-se no cenário internacional. No Caribe, houve a queda da ditadura da família Duvalier, e, na América Latina, a questão mais relevante foi o conflito entre os EUA e os sandinistas na Nicarágua.

Em linhas gerais, sobre o aspecto econômico, o governo via-se diante da ascendente inflação e da enorme dívida externa. O serviço da dívida consumia grande parte dos recursos e não havia perspectiva de solução efetiva em curto prazo; o comércio exterior passava a dar sinais de recuperação, entretanto, não eram indícios significativos; quanto à atividade produtiva, essa também passava por uma lenta recuperação, mas o Estado ainda sofria com a queda do Produto Nacional Bruto (CÔRTEZ, 2010). Em fevereiro de 1987, o país determinou moratória do serviço da dívida externa, foram implantados novos planos de estabilização na tentativa de reduzir a inflação por meio do congelamento de preços e eliminação da correção

monetária, mas sem reformas que visassem o equilíbrio das contas do setor público (BARRETO, 2012).

Internamente, os anos foram marcados por uma nova configuração na cena política nacional. Em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral elegeu a Chapa Tancredo de Almeida Neves-José Sarney, colocando um fim formal ao Regime Militar. Apesar da grande mobilização em torno da campanha pelas “Diretas Já” em 1983, o governo militar manteve a prerrogativa das eleições indiretas, que deveria assegurar a maioria dos votos para o candidato da situação Paulo Maluf do PDS (Partido Democrático Social), contudo, esse foi rejeitado por parte dos membros do partido, que se juntaram e criaram o Partido da Frente Liberal (PFL) que se aliou ao PMDB (Partido do Movimento Democrático do Brasileiro) formando a Aliança Democrática com a chapa Tancredo Neves (PMDB) e Sarney (PFL) (PEREIRA, 2003).

Uma vez eleitos com 480 votos contra 180 do candidato do PDS, a posse foi marcada para o dia 15 de março; Tancredo não chegou a assumir, falecendo no dia 21 de abril – a transição se fez dentro do sistema, mas a abertura definitiva foi modificada por um fato inesperado, uma vez eleito um representante do PMDB, assumiu em seu lugar o ex-presidente do PDS. José Sarney tomou posse como Vice-Presidente da República, no exercício do cargo máximo da Nação e empossando um Ministério, que não havia sido escolhido por ele (CORTÊS, 2010). De acordo com Corrêa (1996), a transição democrática brasileira seria a transição possível, o aspecto cujo mínimo de consenso operacional seria possível reunir entre os atores políticos, econômicos e sociais brasileiro era o de simplesmente evitar uma nova ruptura democrática, na realidade o único interesse compartilhado entre esses. Em vista disso, a montagem dos quadros e do programa de trabalho do futuro governo, tornou-se um processo complexo e delicado em virtude da grande malha de alianças e compromissos assumidos para reunir apoio, estavam ali “políticos do PMDB, do PFL, militares, os antigos quadros da oposição que agora, fora do PMDB, formavam partidos da base aliada e, até mesmo, os dissidentes do governo que se encerrava. Há interesses antagônicos decorrentes do espectro heterogêneo que garantira a vitória” (CORTÊS, 2010, p. 44)⁴².

⁴² Desse modo, em consonância com o que afirma Corrêa (1996), compreende-se que o corolário do pacto político da transição foi a composição do governo e de sua base partidária no Congresso; tratava-se de uma coalizão informal, que representava um amplo espectro político que muitas vezes atuava independente da divisão partidária. Ainda segundo o autor (1996), a transição, nos moldes em que se deu, fez do governo particularmente permeável as demandas e interesses do Congresso e das forças política, inúmeros canais foram abertos com os mais diferentes setores do espectro político, de modo a reforçar a base político partidária já aberta na formação do Gabinete e nos escalões superiores da Administração Federal direta e indireta.

Não se pode perder de vista, ainda, que de acordo com o que afirma Cortês (2010, p. 47), Sarney destacava como fundamental para a viabilidade do projeto a eleição de Tancredo Neves; em suas palavras, “o progresso de redemocratização brasileiro se diferencia de todos os outros por fazer a transição com os militares e não contra os militares”. Nesse contexto a configuração do Congresso Nacional – que surge como uma nova e importante variável no processo decisório do governo – Sarney contava com “o apoio de uma aliança que reunia um partido majoritário, o PMDB, do qual até poucos meses antes era adversário político, e outro, o PFL, recentemente surgido da dissidência de seu partido de origem. O próprio PDS sobreviveu, ao redor de adversários do novo Governo [...]” (CORTÊS, 2010, p. 49). A “[...] reciclagem de velhos políticos do Regime Militar em direção a oposição, proclamando-se liberais e democratas muitos deles ingressando diretamente no PMDB contribuiu para alterar a correlação de forças”, contudo, ainda que tenha havido a vitória da chapa Tancredo-Sarney os representantes da oposição, ficou evidente “[...] a manutenção de forças do Regime Militar no “novo” governo. Assim, a base de apoio desse governo era composta pelos partidos PMDB e PFL, com os militares discretamente permanecendo como mantenedores e auxiliares no processo de transição política, a fim de garantir os limites da democracia a ser estabelecida no Brasil” (PEREIRA, 2003, p. 30).

Entende-se que a gestão Sarney correspondeu a um período transitório no sistema político brasileiro. Nesse sentido, existiam uma série de desafios para o novo governo, tais como: transformar as estruturas jurídicas e institucionais que restaram do autoritarismo, convocar a Assembleia Nacional constituinte, solucionar as demandas sociais e políticas recém liberadas, encaminhar o ajuste econômico, encarar uma complicada série de problemas sócio econômicos (pressão da dívida externa, inflação, crescimento da pobreza absoluta, incremento dos problemas urbanos, crise do abastecimento, progressivo desinvestimento, problemas ambientais e de direitos humanos) (CORRÊA, 1996).

Dessa forma, no governo Sarney, a interação das conjunturas externas e internas delimitaram o espaço, além de indicar a direção e a intensidade na qual o Brasil da Nova República poderia executar sua política externa (CÔRTEZ, 2010). O Presidente Sarney sempre demonstrou estar plenamente consciente das íntimas vinculações existentes entre as vertentes internas e externa da crise brasileira, diferentemente da grande maioria de seus antecessores, ele percebia o fenômeno internacional em todas as suas dimensões sendo capaz de estabelecer as inter-relações entre a fenomenologia interna e externa e de distinguir linhas de ação completares tanto em um quanto no outro nível (CORRÊA, 1996). Em outras palavras, verifica-se que durante a gestão Sarney, as fragilidades brasileiras no plano

internacional, ou seja, as relações de dependência do Brasil se agravaram assumindo a condição mais aguda do período estudado, reduzindo assim a permissibilidade internacional para a atuação da diplomacia nacional. Por outro, embora a margem de viabilidade nacional tenha passado a estar sujeita a deterioração da condição econômica. A conjuntura democrática inseriu novas variáveis ao processo de decisão da política externa promovendo potencialidades para essa, pois ao desvincular o país dos constrangimentos inevitáveis de um regime autoritário o Brasil passou a dispor de um novo espectro de autonomia no sistema a ser explorado pela diplomacia nacional.

Em 1985, assumiu como Chanceler, por indicação de Tancredo Neves, Olavo Egídio Setúbal (não era um diplomata de carreira, e sim um político filiado na época ao PMDB), engenheiro, industrial e banqueiro, que exercera o cargo de Prefeito da capital paulista durante a ditadura militar (BARRETO, 2012). Dentre os desafios impostos a gestão Sarney-Setúbal, naquele período, estava a articulação entre os Estados centrais e torno de temáticas que invertiam o quadro de acusações em direção ao Sul, como o narcotráfico, a degradação ambiental, direitos humanos, imigração ilegal, conflitos regionais, democratização, o que configurava um quadro extremamente complexo para a atuação da diplomacia brasileira (PEREIRA, 2003). Assim, de modo geral, pode-se afirmar que a política exterior executada pelo governo Sarney confrontou-se com limitações e novas possibilidades das estruturas vigentes, muito embora, fosse possível identificar alguns traços de continuidade com políticas anteriores.

Côrtes (2010) aponta dois importantes aspectos da nova administração, o primeiro seria um caminho relativamente livre para a tomada de decisões internacionais, uma vez que, a atenção dos atores políticos estava concentrada na frenética dinâmica interna, havia a sensação, entre esses, que a política externa já estava firmada em bases condensadas pela sociedade. O segundo ponto destacado pelo autor (2010), diz respeito ao ressurgimento das credenciais democráticas, o governo Sarney iniciava seu mandato amparado por um amplo leque de possibilidades a serem exploradas pela diplomacia brasileira, tendo o adicional positivo do status de um governo democrático, com esse, o Estado brasileiro ganhou novas perspectivas de atuação internacional. Essa nova desenvoltura adotada pelo Brasil possibilitou, por exemplo, aos agentes diplomáticos modificarem o perfil discreto com que agiam em relação à imprensa internacional, às organizações não governamentais, aos partidos e organizações políticas (CORRÊA, 2010)

A redemocratização forneceu a linha inicial de ação externa do governo; em seu discurso diplomático e na implementação de sua política regional e multilateral, Sarney

utilizou os valores da democracia para amparar princípios e objetivos de atuação, através disso, foi possível superar a desconfiança dos anos do Regime Militar e desembaraçar algumas vias de comunicação com o centro do sistema (CORRÊA, 1996). A fim de reforçar a credibilidade de suas críticas indiretas as posturas dos Estados centrais, o Brasil passou a fazer uso reiterado do argumento do “espírito democrático” em seus pronunciamentos. Para Sarney (1985),

[...] o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação de presença. **Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional.** E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações. **Uma política externa independente, dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social.** Não seremos prisioneiros de grandes potências nem escravos de pequenos conflitos. (SARNEY, 1985, p. 04, **grifo nosso**)

Outro fator importante derivado do movimento de transição democrática que teve consequências sobre a formulação da política externa nacional foi a implementação da nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Essa, ao fixar os parâmetros para a atuação diplomática brasileira, reiterou a linha mestra pacifista além de elencar, no seu artigo 4º, os dez princípios⁴³ pelos quais o Brasil deveria guiar-se nas suas relações internacionais, dentre esses, o que mais se destaca é o parágrafo único, onde fica determinado como objetivo que “a diplomacia brasileira fica obrigada, por força de norma constitucional, a buscar ‘a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações’” (CORTÊS, 2010, p. 63).

Pereira (2003, p. 36) destaca que “a Constituição de 1988 manteve os princípios do pragmatismo e do universalismo, reforçados pela promoção de uma política externa integracionista”, houve ainda a preservação da relativa autonomia dos formuladores da diplomacia nacional, sob influência, tanto do alto grau de institucionalização das funções atribuídas a esse grupo, como das estruturas de poder do regime anterior. A autora (2003, p. 37) ainda ressalta que a manutenção da opção presidencialista na Constituição de 1988, denotou a conservação das competências em matéria de política externa.

⁴³“Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Cabe destacar, nesse aspecto, a reestruturação da Secretaria de Estado que também ocorreu nessa época, motivada logicamente pela Nova República, mas também, pelas modificações da participação brasileira no âmbito internacional, que demandaram uma reorganização estrutural e atualização dos métodos de trabalho do Itamaraty. A estrutura do MRE herdada do Regime Militar representava um fator limitante em relação a atuação da diplomacia brasileira tendo em vista o aumento da participação do Brasil em foros de concertação e o surgimento das novas temáticas da agenda mundial⁴⁴.

Uma das atualizações mais importantes deu-se no Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), subordinado diretamente a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Comerciais (SGEC), esse já era responsável por três divisões e foi acrescida, em 1987, pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A ABC foi sem dúvida um dos maiores feitos da gestão Sarney na ação diplomática, representando uma nova percepção da estrutura de cooperação internacional brasileira tornando-se um instrumento fundamental para o aprofundamento das relações com a América Latina e a África. Para Cortês, a proposta de criar a Agência ia muito além de uma mera reorganização do organograma do Governo, em verdade

concentrava no Itamaraty os principais instrumentos adequados para a execução da política externa do País. Almejou-se dar maior grau de coordenação às ações no campo externo, submetidas a considerações que extravasavam a área técnica e que continham no seu bojo razões de natureza política (2010, p. 279).

A criação da ABC evidenciou a importância da área de cooperação na política externa brasileira do período, sendo um meio de complementar as relações políticas e comerciais, assim “essa cooperação horizontal, que passaria a ser técnica especialmente nas áreas de saúde, educação e recursos humanos, deveria conduzir a política externa do Brasil, identificando demandas e potencialidades” (RIZZI, 2014, p. 92). Desse modo, a configuração da diplomacia nacional de cooperação, por meio da Agência, teve como vetor principal a promoção do desenvolvimento. Essa cooperação

⁴⁴ Dessa forma, citam-se aqui algumas dessas mudanças que foram pontuadas pelo Embaixador Octávio Henrique Côrtes (2010). Segundo ele, ainda que no período tenha havido rigorosas restrições financeiras, em virtude das dificuldades das contas públicas, essas não implicaram na estagnação ou apatia nas atividades do Ministério. O Embaixador aponta que em 1985, foi criada a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais e Especiais (SGAM) a qual eram subordinados o Departamento de Organismos Internacionais (DOI), o Departamento de Temas Internacionais Especiais (DTE) e o Departamento Cultural (DC) -propunha-se assim, revigorar a participação nacional nos respectivos foros, sem prejudicar o funcionamento da área política bilateral - complementar a isso, foi criada uma série de subdivisões no DOI, de tal modo, além da Divisão das Nações Unidas (DNU), em 1989, estabeleceu-se a Divisão de Direitos Humanos e Meio Ambiente (DHM) que tratava exclusivamente dos “novos temas”. Substituindo a Divisão da Associação Latino-americana de Desenvolvimento e Integração (DALADI), foi estabelecida, a Divisão Ergonômica da América Latina (DECLA), a qual o autor (2010) classifica como futuro pilar na Chancelaria brasileira do arcabouço institucional do MERCOSUL.

[...] **se concentrou nos setores da economia considerados prioritários, tanto pelo doador quanto pelo receptor:** agro-industrial, pecuário, ecológico, educativo, de transporte, mineração, irrigação, saúde, saneamento, assistência social e recursos humanos. A parceira da ABC com agências internas e principalmente com externas (como a Food and Agriculture Organization of United Nations, a United Nations of Development Programme, a Organização dos Estados Americanos e a Organização Internacional do Trabalho) **passou a ser padronizada a partir desse momento, também possibilitada pelo conceito da triangulação (possibilidade de um país em desenvolvimento receber recursos de cooperação de um país desenvolvido ou organismo internacional, para absorver tecnologia brasileira), onde o Brasil era a base dessa triangulação** (RIZZI, 2014, p. 93, grifo nosso).

Outra “instância inovadora” foi o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), criado em 1987, e subordinado a Fundação Alexandre de Gusmão, cuja proposta era ser uma plataforma de desenvolvimento e divulgação de pesquisas sobre temas referentes às relações internacionais, no intuito de se aproximar da comunidade acadêmica. A iniciativa “ganhou vida na esteira dos ventos democráticos que varriam o País e queria não somente afastar a imagem da “torre de marfim” atribuída pela academia ao Itamaraty, mas também fortalecer, para proveito geral, as discussões sobre relações internacionais (CORTÊS, 2010, p. 283).

Olavo Setúbal afirmava que a diretriz fundamental de sua administração era a de que “[...] toda a diplomacia independentemente de sua dimensão estratégica, econômica ou valorativa”, teria “um caráter inequivocamente político”, dessa forma, a política externa, por ele nomeada como a “diplomacia para resultados”, deveria ser “flexível, criativa e realista”, baseada na “explicitação de nossos interesses concretos no que se refere à retomada do crescimento e à redução de nossa vulnerabilidade externa nos campos financeiro, tecnológico e comercial” (SETÚBAL, 1985, p. 13). É interessante notar, como destaca o Chanceler em seu discurso de posse do Ministério das Relações Exteriores, que a diplomacia para resultados tinha como fonte de legitimidade e autoridade moral “um Governo compromissado com a democracia”, que logo não abdicaria de sua soberania e independência. Enfim, “[...] como vem afirmando o Presidente Tancredo Neves, não podemos aceitar ‘imposições que se valham de nossas situações de vulnerabilidade momentânea’, razão pela qual “não negociaremos o inegociável nem dialogaremos sob pressão” (SETÚBAL, 1985, p. 14).

Nesse trecho do discurso ficam evidentes dois aspectos da postura internacional brasileira, o uso estratégico da credencial democrática para defender seus objetivos e amparar seus princípios diante de Estados centrais e a clara referência que o Chanceler faz se referindo as negociações da dívida externa, onde o Brasil era posto em uma delicada situação de

subordinação às políticas monetárias dos Estados desenvolvidos. Côrtes (2010) indica que foi através do pilar democrático que a diplomacia nacional pode defender a política de desenvolvimento nacional e em alguma medida resistir as crescentes retaliações dos poderes centrais. Pereira (2003) complementa que inúmeras vezes pautas fundamentais da agenda internacional brasileira eram ignoradas pelos centros de poder, o que tolhia o encaminhamento de questões de interesse nacional, o que de fato se verificou foi a aberta atuação dos países centrais em normatizar, aos seus critérios, em que termos se dariam as relações com periferia. A autora (2003) ainda argumenta que a postura do governo oscilava entre a conciliação e a confrontação, mesmo que discreta, chegando em momentos a rejeitar o monitoramento dos organismos intencionais, o Brasil logo frustrou suas expectativas de obter um espaço privilegiado em foros internacionais (como Conselho de Segurança, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e G-7).

Em fevereiro de 1986, o Ministro Olavo Setúbal foi substituído por Roberto de Abreu Sodré, que também não era um diplomata de carreira⁴⁵, o qual ocupou o cargo até o final do governo Sarney. Nesse contexto, as diretrizes da atuação externa brasileira se mantiveram as mesmas de forma geral, algumas alterações foram feitas. Em virtude das frustrações obtidas na tentativa de diálogo Norte-Sul, pois o projeto de desenvolvimento nacional defendido pelo Brasil não era bem visto pelos interesses dos centros desenvolvidos.

Percebe-se aqui, como ressalta Pereira (2003), que importantes modificações na conjuntura internacional iniciaram uma nova fase das desigualdades no plano global, a qual levou os países do Leste e do Sul assumirem posturas no intuito de ampliar a rede do sistema de cooperação. Tendo em vista esse contexto,

[...] a política externa brasileira desenvolveu-se sob a influência de um conjunto de linhas de transformação, tanto no contexto regional, quanto na macro-estrutura internacional, resgatando os princípios da política exterior efetuada nos últimos governos militares. **Esses momentos distintos na política externa apresentam-se em níveis de formulação e consolidação de mecanismos viáveis de inserção internacional. A alteração dessas bases, portanto, foi entendida devido ao desgaste de uma proposta de alinhamento e a busca de uma relativa autonomia dentro do quadro político que se configurava** (PEREIRA, 2003, p. 40, grifo nosso).

A partir de 1986, o Presidente Sarney e Sodré apontaram que os objetivos centrais da política externa brasileira seriam: a) estabelecer uma nova ordem econômica internacional

⁴⁵Advogado, fazendeiro e político, fundador da União Democrática Nacional (UDN) em 1945 e posteriormente integrante da Arena, a partir de 1966, durante a ditadura foi Deputado estadual, Governador do Estado de São Paulo, entre 1967 e 1971, e presidiu a empresa Eletropaulo. Em 1980, fundou o Partido Democrático Social (PDS), sucessor da Aliança para a Renovação Nacional (Arena).

mais justa e equitativa, com foco no encaminhamento do problema da dívida externa; b) priorizar às relações as nações da América Latina; c) intensificar os contatos com o continente africano e o repúdio ao *Apartheid*; d) desenvolver as relações com a Ásia; e) aperfeiçoar a cooperação com os Estados de economia planificada; f) fortalecer a ONU, a OEA e entre outras organizações internacionais; g) e ainda aprimorar as relações com os EUA e Estados europeus ocidentais (BARRETO, 2012).

Essa proposta de atuação internacional demandaria do Brasil uma presença mais efetiva nos foros multilaterais e nas negociações bilaterais, por meio dessa estratégia o governo conseguiria uma maior margem de manobra para gerir sua política econômica de modo independente. O mundo gradualmente não era mais dominado apenas por quem detivesse o poder militar, mas por aquele que tivesse melhores condições de competitividade, logo, outra grande linha de força da diplomacia do governo Sarney foi a mudança qualitativa na agenda multilateral do país (CORRÊA, 1996). Muito embora os principais foros internacionais fossem influenciados pela política de enfraquecimento e desarticulação levado a cabo pelas potências centrais, a diplomacia nacional fez dessas arenas um de seus principais instrumentos.

Atuando nas Nações Unidas e na Organização dos Estados Americanos, o país alinhou seu discurso interno com o externo buscando a democratização das estruturas do sistema internacional, até mesmo no GATT, o novo perfil democrático gerou uma inflexão na atuação brasileira no âmbito das negociações comerciais, na qual o Brasil passou a adotar uma postura mais construtiva, mas sem abrir mão dos interesses nacionais (CÔRTEZ, 2010). Dessa forma, o espaço dos foros multilaterais foi constantemente empregado pela chancelaria brasileira adotando um discurso de “denúncia, discordância e protesto contra as desigualdades entre os Estados e em favor da superação das dependências”, era também constantemente posto em pauta a necessidade de modificações no sistema internacional, visando um ordem mais justa favorável à cooperação entre os atores (PEREIRA, 2003, p. 45).

Corrêa (1996) destaca que a estratégia empregada pela diplomacia nacional logrou em, após vinte anos de ausência (consequência do processo de isolamento que pesou sobre Brasil nos anos 1970 e das hipotecas que as transformações introduzidas a partir da gestão Geisel não foram suficientes para liquidar), retornar a ocupar uma cadeira não permanente no Conselho de Segurança da ONU entre 1988-1989, o que conferiu ao país a possibilidade de participar de importantes decisões as quais davam indícios do papel chave que o órgão assumiria no desenvolvimento da nova ordem internacional. Ainda segundo o autor,

Essa participação terá sido decisiva para que iniciassem no Brasil um processo de avaliação sobre as possibilidades de se promover alterações na composição do Conselho, de forma a abri-lo à participação permanente de novos países. Essa percepção anunciada como objetivo no final do governo Sarney, passaria a constituir um elemento importante na estratégia multilateral do Brasil e determinaria a decisão de voltar a buscar seguidamente, sempre que possível, um lugar não permanente no Conselho (CORRÊA, 1996, p. 372).

Outro aspecto importante da arena multilateral foi o engajamento da diplomacia nacional em relação às temáticas emergentes na agenda internacional, como o meio ambiente, o desarmamento e os direitos humanos. Quanto à temática do desarmamento, Barreto (2012, p. 46) destaca que a diplomacia nacional agiu segundo alguns princípios como: a) valorização do papel central da ONU e dos foros específicos de desarmamento (Comissão de Desarmamento e Conferência do Desarmamento); b) prioridade para medidas concretas de desarmamento nuclear; c) responsabilidade especial das potências nucleares no processo de desarmamento; d) prevalectimento dos interesses da maioria das nações sobre os interesses unilaterais dos blocos militares; e) inadmissibilidade de restrições à livre exploração de tecnologias para fins pacíficos; f) necessidade de estrita observância de compromissos internacionais formalmente assumidos – especialmente os contraídos pelas potências nucleares relativos à segurança dos países não nucleares.

Com relação ao tópico da proteção ambiental, esse foi inserido na agenda da diplomacia nacional em 1985 ganhando cada vez mais atenção nos anos posteriores. A modificação da postura brasileira levou a que a imagem do país sobre o assunto se alterasse substancialmente, sendo que ao final do governo Sarney, as preocupações ecológicas internacionais já estavam assentada sem determinadas balizas e devidamente relativizadas, especialmente, no referente à questão da divisão das responsabilidades internacionais em matéria ambiental (CORRÊA, 1996), destaca-se nesse sentido a candidatura brasileira para sediar a Conferencia da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Em relação à matéria de direitos humanos, já durante os primeiros meses do governo civil, identificava-se que o Brasil superara a tese na qual os acordos nesta área eram definidos como artifícios para legitimar intervenções externa e atentados contra a soberania nacional⁴⁶.

⁴⁶ Nesse sentido, o Presidente Sarney assinou a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Corrêa (1996) analisa que essas iniciativas seriam precursoras da transformação definitiva sobre o modo que o Brasil se relacionava com o sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos, tais adesões configuraram-se como o marco fundamenta de um processo de estabelecimento de uma cooperação mais ampla entre o Estado brasileiro e os organismo internacionais, a qual tornou-se hoje um dos pilares da política nacional na área de direitos humanos.

No que concerne os Estados Unidos, a credencial democrática favoreceu o diálogo entre os dois países, mas não foi suficiente para alterar as estruturas que se baseavam as relações e por consequência obter de Washington um novo caminho para negociar a questão da dívida externa (PEREIRA, 2003). Para o Ministro Olavo Setúbal, o relacionamento bilateral com o governo estadunidense, baseado em “vínculos históricos de denso conteúdo”, estava sendo conduzido para uma nova fase com um diálogo mais “aberto e maduro”, para o Chanceler, “duas grandes democracias não podem temer a franqueza, nem pressupor, de parte a parte, a aquiescência sistemática. É preciso aprofundar as relações com os Estados Unidos e discutir iniciativas conjuntas em curso, bem como novas modalidades de cooperação” (SETUBAL, 1985, p. 36). No entanto, o resultado frustrado evidenciou os limites que o novo perfil político do país possuía no cenário internacional, – o que, no entanto, não invalidou a iniciativa nem reduziu sua potência em outras áreas (PEREIRA, 2003).

Ronald Reagan iniciava seu segundo mandato e, em demonstração de interesse no relacionamento bilateral, o vice-Presidente George H. W. Bush esteve presente à posse do Presidente José Sarney, mas pouco tempo depois os primeiros desentendimentos surgiram. Ao contrário do que sugeriu o Ministro Olavo Setúbal, os EUA não estavam dispostos a um diálogo “aberto e maduro”; o governo norte-americano utilizou das mais diversas ferramentas diplomáticas para constranger o Estado brasileiro e reduzir sua margem de atuação autônoma no sistema internacional. Em vista disso, as relações bilaterais foram marcadas por disputas, como a denúncia norte americana em relação à política protecionista do Brasil sobre o mercado de informática nacional que, segundo o governo estadunidense, ia contra as diretrizes acordadas no GATT, a questão das exportações de material bélico para Líbia, desmentida pelo governo brasileiro em 1986, a dívida externa com a moratória declarada em 1987, e a recusa do Palácio do Planalto em assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).

A América Latina, nos anos do governo Sarney, vivia uma relativa abertura de espaços, onde os países da região, tendo como denominador comum a dívida externa, identificaram a oportunidade de concertação política – isso graças ao acirramento do conflito Leste-Oeste, o qual diferentemente de momentos anteriores, projetava-se de forma mais indireta na região concentrando-se em um embate direto entre os EUA e a URSS (CÔRTEZ, 2010). Assim, as perspectivas em relação à região sofreram mudanças significativas evoluindo do distanciamento e competição para o acertamento e cooperação, essa aproximação foi fruto, entre outros fatores, do processo de marginalização do Terceiro Mundo no sistema internacional desencadeado pelas políticas das potências hegemônicas (PEREIRA,

2003). O Brasil passou a exercer um efetivo e influente papel na política regional, representando um nítido elemento de inovação na diplomacia do país (CORRÊA, 1996). Desse modo, verifica-se que se foram mantidas as linhas anteriores de atuação, ou seja, o não alinhamento automático e a inexistência de aliados preferenciais. No entanto, foi também superado no discurso a expressão “potência emergente” passando a adotar a noção de que os meios de atuação à disposição do país eram naquele momento limitados (PEREIRA, 2003). Foi mantido, com cada um dos interlocutores regionais, um programa de consultas e de cooperação que deu ao país a possibilidade de “assegurar uma presença diferenciada e uma relevância objetiva”, apesar das limitações impostas pela crise econômica e pela descontinuidade do fluxo de financiamento para projetos de infraestrutura do Brasil (CORRÊA, 1996, p. 370).

Nesse contexto, a coincidência de regimes democráticos na Argentina e no Uruguai conferiu nova base para as relações. Superados o contencioso com o governo argentino durante a gestão de Figueiredo, Sarney identificou a oportunidade de estabelecer com seu homólogo argentino Raul Alfonsín um ambicioso programa de integração (CÔRTEZ, 2010). Em 1986, os países assinaram a Ata para Integração Brasileiro-Argentina, e uma Declaração Conjunta sobre Política Nuclear. Para Corrêa (1996), uma das principais e mais duradouras linhas da política externa do governo Sarney foi a reformulação do relacionamento com a Argentina, através da superação de rivalidades e desconfianças, do entendimento democrático e de integração econômica o qual viria culminar no Mercosul (Mercado Comum do Sul). Essa movimentação foi resultado da

[...] percepção de que a América Latina, principalmente o sul do continente, constituía um “espaço vazio”, em nível mundial, onde ainda não havia sido iniciado um processo de criação de uma área política econômica, **fez com que o Brasil procurasse romper o isolamento e aproveitasse o espaço geográfico na tentativa de maximizar as possibilidades de ação nesse sistema internacional** (PEREIRA, 2003, p. 45, grifo nosso).

Em relação à região amazônica, a Nova República impulsionou os contatos bilaterais desenvolvendo a ideia de uma colaboração regional mais efetiva por meio dos mecanismos do, já anteriormente criado, Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) (CÔRTEZ, 2010). Esse contexto de priorização da América Latina implicava o estabelecimento de canais adequados de diálogo e cooperação com o governo cubano. Em março de 1985, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, recomendou, por unanimidade, o reatamento das relações com Cuba, o Itamaraty e o Conselho de Segurança Nacional

endossaram e as relações diplomáticas foram retomadas, ainda que com focos de resistência no meio militar (PEREIRA, 2003). O caso cubano apresentou uma medida muito equilibrada de inovação e continuidade, cujo instinto político do Presidente foi essencial para conferir a medida exata da linha política adotada (CORRÊA, 1996).

No que diz respeito à postura da diplomacia nacional quanto aos organismos multilaterais regionais latino-americanos, o Chanceler Olavo Setúbal afirmou que:

Devemos repensar com realismo a OEA, particularmente quanto aos seus instrumentos de superação de crises socioeconômicas e à sua atuação como foro de cooperação para o desenvolvimento. Nossos esforços deverão dirigir-se, igualmente, para o terreno das relações econômicas, no âmbito da ALADI. Pretendemos, também participar ativamente dos trabalhos do Sistema Económico Latino-Americano (SELA), contribuindo para que ele desempenhe plenamente o seu papel de foro regional de negociação de projetos de cooperação. São precisos mecanismos criativos para que os níveis de comércio, deprimidos nos últimos anos, não apenas recobrem seus valores anteriores à crise da liquidez da região, como também alcancem novos patamares de volume e valor (SETÚBAL, 1985, p. 35).

Como já mencionado, durante o governo Sarney a diplomacia nacional esteve limitada por condições adversas para a inserção externa do país. Nesse sentido, as críticas dirigidas à postura norte americana, o reatamento das relações diplomáticas com Cuba e a reorientação da agenda internacional, com vistas às relações com os Estados vizinho – de forma especial a aproximação com a Argentina – deram força à perspectiva de consolidar um eixo de integração e cooperação regional, diminuindo as chances de um consenso em torno da política internacional imposta pela Casa Branca (PEREIRA, 2003).

Outro aspecto importante foi a Criação do Grupo do Rio em 1986. Nele estavam reunidos oito Chanceleres dos Estados pertencentes aos Grupos de Contadora e de Apoio que decidiram conformar seus encontros como um Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política. A Declaração do Rio de Janeiro estabeleceu como objetivo do Grupo o fortalecimento da democracia através de um vigoroso desenvolvimento econômico e social regional, tendo como base um crescente processo de cooperação e integração latino-americano, os temas abordados nessas reuniões abrangiam desde a dívida externa até questões como meio ambiente e direitos humanos (BARRETO, 2012)⁴⁷.

⁴⁷ Corrêa (1996) analisa que, apesar do Brasil lamentar o intervencionismo norte-americano, sempre se absteve de um envolvimento mais sólido na região sob a justificativa de que não dispunha de elementos de informação e persuasão suficientes. Dessa forma, complementa o autor (1996), o envolvimento diplomático brasileiro no Grupo foi fundamental para a superação do juízo que havia se formado na região, durante o período militar, de que o Brasil não interessava em manter relações com a América Latina, esta ideia limitava o exercício das responsabilidades brasileiras na política regional, logo, o Grupo do Rio representou um nítido elemento de inovação na condução da política externa do país. O Grupo, ao longo do período, mostrou-se ativo em

A Europa Ocidental, por sua vez, dedicava-se quase que a totalidade de seus esforços em viabilizar o projeto de integração regional. A diplomacia nacional observava o continente com “cuidadosa atenção”, tendo consciência da importância que as relações com os países europeus⁴⁸ tinham assumido para a ação internacional brasileira, uma vez que, representavam uma parceria central alternativa aos EUA, tanto como mercado, como política (PEREIRA, 2003). Contudo, a política protecionista da Comunidade no setor agrícola e de produtos manufaturados, que compunham a pauta de exportações brasileira, passou a obstaculizar as relações, é importante destacar que a Comunidade Econômica Europeia havia substituído os EUA como principal mercado brasileiro no início da década de 1980 (PEREIRA, 2003).

No que diz respeito à Europa socialista, com o lançamento das reformas *glasnost* (abertura ou transparência) e *perestroika* (reestruturação), a União Soviética iniciava um processo de mudanças. Nesse contexto, o Ministro Olavo Setúbal foi o primeiro Chanceler brasileiro a visitar a URSS em dezembro de 1985, quando assinou acordo sobre fornecimento de máquinas e um Memorando de Entendimento. Em outubro de 1989, Sarney visitou Moscou e resultou desse encontro com o líder soviético um protocolo sobre a cooperação no campo de pesquisa espacial e utilização do espaço para fins pacíficos como também um acordo sobre a instalação de Consulados-Gerais nas cidades de Rio de Janeiro e Leningrado. Contudo, as reformas acarretaram na erosão da URSS e na convergência com a política norte americana, assim, o Leste Europeu se desorganizou e passou a buscar novas parcerias.

Sob a perspectiva de fortalecimento das relações Sul-Sul, os contatos com o continente asiático foram intensificados com países desenvolvidos e em desenvolvimento. A respeito das relações com esses Estados, o Chanceler Olavo Setúbal, em seu pronunciamento na Comissão de Relações Exteriores na Câmara dos Deputados, defendeu a posição ascendente que a Ásia possuía no futuro da diplomacia nacional, segundo ele a “tendência à aproximação com esses distantes parceiros, decorrência da universalização natural da presença brasileira, é acentuada

manifestações contrárias a iniciativas unilaterais dos EUA no âmbito da América Latina e do Caribe, assumiu uma postura incisiva a favor da democracia na região e contra golpes de Estado (BARRETO, 2012).

⁴⁸ Mas parte significativa das negociações do Brasil com a Europa se dava pelas vias bilaterais, destaca-se, assim as relações com a República Federal da Alemanha, Setúbal assinou nove ajustes complementares para cooperação técnica, a cooperação econômica sofreu um impulso com a visitado Presidente da RFA ao Brasil em 1987; Sarney assinou acordos de cooperação científica e tecnológica com Portugal em 1986; com o Reino Unido o projeto de construção de 130 aviões Tucano para o treinamento dos pilotos da Royal Air Force teve progresso; com a Noruega a Braspetro foi encarregada do projeto de prospecção de petróleo no Mar Norte. (BARRETO, 2012). Vários fatores contribuíam para o distanciamento entre a América Latina e CEE, dentre eles estava a conjuntura internacional, os problemas internos na construção da união econômica e monetária e os acontecimentos no Leste europeu, o segundo, em especial, tomou a atenção da Comunidade desde 1989 (PEREIRA, 2003).

pela convicção de que a Ásia e a Oceania constituirão um foco de desenvolvimento material no planeta durante os próximos decênios” (SETUBAL, 1985, p. 37).

Cabe, desse modo, ressaltar o papel de destaque que a República Popular da China assumiu nesse contexto. No governo Sarney, as relações bilaterais entre esses dois países, no que concernem visitas, contatos políticos, volume de comércio e acordos de cooperação que foram firmados na área de ciência e tecnologia foram expressivos (PEREIRA, 2003). A China assumiu um peso estratégico na configuração do sistema mundial de poder (dentre vários fatores, mas também porque ocupava uma posição de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU) e cabia ao Brasil definir que lugar esse Estado ocuparia no esquema diplomático brasileiro (PEREIRA, 2003)

As limitações impostas nas relações com os Estados centrais levaram o Brasil a buscar complementar seus contatos com os países periféricos, estabelecendo parcerias até então pouco exploradas, dessa perspectiva surgiram as relações com o Oriente Médio e o Magreb, a diplomacia nacional buscou desenvolver através desses contatos novas modalidades de aproximação⁴⁹ e intercâmbio comercial, científicos, tecnológicos e nuclear (PEREIRA, 2003). Em 23 de novembro de 1988, o MRE emitiu uma nota reiterando o apoio brasileiro a causa palestina e a legitimidade da OLP, ainda que não tenha reconhecido o Estado palestino proclamado em Argel (BARRETO, 2012). Nesse sentido, a postura brasileira com frequente apoio às teses palestinas impulsionou as relações cordiais com os países árabes, identifica-se um aumento significativo das relações comerciais.

No governo Sarney, o continente africano permaneceu sendo um importante vetor de atuação internacional brasileira. Contudo, a crise econômica, que afligiu tanto o Brasil como a África e o reordenamento do sistema internacional representaram grandes limitadores para relações. Outra variável relevante foi a instabilidade política pela qual passava significativa parcela dos Estados africanos. Segundo Barreto (2012) no ano de 1989, apenas cinco dos quarenta e sete países africanos (Botsuana, Gâmbia, Mauríius, Senegal e Zimbábue)

⁴⁹ Em março de 1985, o Ministro iraquiano do Comércio, Hassan Ali, visitou o Brasil, no ano de 1987 o Iraque e o Brasil estabeleceram um Protocolo de Comércio e Cooperação Econômica, o qual previa o aumento das exportações brasileiras em torno de 1,2 bilhões de dólares, as relações entre os dois países se desenvolveu de forma significativa e diversificada (PEREIRA, 2003). O Brasil exportou armas, mercadorias industriais e agrícolas, participou também da exploração de petróleo através da Braaspetro além de desenvolverem uma intensa cooperação científica e tecnológica em áreas sensíveis como a desenvolvimento de mísseis (PEREIRA, 2003). Em 1985, em visita, o Chanceler egípcio afirmou o interesse em manter ampliar as relações comerciais bilaterais, discutiu-se também, os interesses egípcios em torno do projeto de instalação de uma fábrica no Egito destinada à montagem de aviões brasileiros e produção de peças de reposição (PEREIRA, 2003). No ano seguinte, o Brasil assinou um contrato com a Arábia Saudita no valor de 3 bilhões de dólares, pela venda de tanques Osório, lançadores de foguetes Astro 2 e aviões de treinamento Tucano, estava previsto ainda a instalação de uma fábrica de peças de reposição do Osório pela Engesa, também houve contatos importantes com a Líbia e os Emirados Árabes Unidos (PEREIRA, 2003).

adotavam o sistema político multipartidário – situação que iria se modificar na década de 1990. No entanto, as condições políticas e econômicas mais críticas apresentavam-se na África Subsaariana, os anos de 1980 haviam reduzido o investimento privado na região, além das guerras civis que faziam de Angola e Moçambique uma das situações mais dramáticas. Esses fatores contribuíram, em grande medida, para que as relações não avançassem no ritmo dinâmico e acelerado que fora verificado nos governos anteriores. A política externa do Brasil para África adquiriria uma nova dimensão política, que compensaria, em certa medida, o enfraquecimento do antes intenso relacionamento econômico do final dos anos de 1970 e início da década de 1980.

Dessa forma, notam-se avanços inéditos e particularmente importantes na via multilateral com a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e o Encontro de Chefes de Estado dos Países de Língua Oficial Portuguesa, em São Luís do Maranhão. Assim, “[...] a política africana para o Brasil teve continuidade ainda que em uma perspectiva mais branda, porém permanente” (PEREIRA, 2003, p. 69). Nesse sentido, a diplomacia brasileira para a África do governo Sarney se caracterizou pela tentativa de manutenção dos contatos já conquistados até aquele período, contudo, nenhum interesse no sentido mais pragmático pode ser verificado, a condenação do *Apartheid* e os conflitos na África Austral foram temáticas que receberam pontual atenção pela diplomacia brasileira (RIZZI, 2014).

O Brasil tornou-se um ferrenho crítico do governo de Pretória, quando em seu discurso de abertura da XL Assembleia Geral da ONU, em 1985, Sarney frisou: “[...] nos repugna a recrudescência do conflito racial ditado pela intolerância racista, ou a persistência de configurações coloniais. Reitero solenemente nossa total condenação do *Apartheid* e nosso apoio sem reservas a emancipação imediata da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas”. O Presidente ainda ressaltou que “o racismo, um colonialismo diferente, amoral e perverso, não pode manchar a página de ouro da descolonização” (SARNEY, 1985, p.10). Mas, o que conferiu uma interessante coerência ao discurso brasileiro condenatório ao *Apartheid* foi que, além dos pronunciamentos oficiais nos foros internacionais reafirmando sua postura, a nível interno, de acordo com Barreto (2012), o Congresso e grupos de pressão também apoiavam a política *anti-Aparteísta*, e por meio do Decreto 91.524 estabeleceu-se restrições ao relacionamento com a África do Sul, medida que foi bem recebida pelos países da região.

O Brasil sustentava que a atuação do governo racista sul-africano na África Austral tinha um caráter colonialista e era a origem das tensões na região, pois difundia uma política de desestabilização contra Angola, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. A

diplomacia nacional reiterou firmemente sua solidariedade com os Estados atacados pelas forças sul africanas, por meio de recorrentes notas e comunicados⁵⁰ condenando os ataques de Pretória. O empenho do Brasil por uma resolução dos conflitos na região foi reconhecido pelos Estados membros da Conferência de Coordenação e Desenvolvimento da África Austral (SADCC) através de um convite para que o governo brasileiro estivesse representado na reunião anual, o qual foi naturalmente aceito pelo Brasil.

O Presidente Sarney tinha clara consciência da importância das relações com os Estados africanos de língua portuguesa e, desde o princípio de seu mandato, estava em harmonia com a política pregressa do Itamaraty; o que reforça essa ideia é a configuração de sua viagem para Portugal em 1986, na qual o Presidente incluiu no roteiro original uma visita a Cabo Verde, com o intuito de evidenciar que a postura de diplomacia brasileira seria de equilíbrio ante as novas nações africanas e Portugal (CÔRTEZ, 2010). Sarney esteve na cidade de São Vicente durante os dias 9 e 10 de maio e, em seu discurso para a Assembleia Popular do país, reiterou “[...] os princípios da condenação ao *Apartheid* como fonte das tensões na África austral, da defesa da soberania e integridade territorial de Angola e da desmilitarização do Atlântico Sul” (CÔRTEZ, 2010, p. 167)⁵¹.

Durante sua viagem à África em novembro de 1986, o Chanceler Abreu Sodré esteve em Angola, Zâmbia, Zimbábue, Nigéria e Camarões. Em Angola, o Ministro reafirmou a prioridade com que a África se inseria na política externa nacional, encontrou-se com o Presidente da SWAPO (Organização do Povo do Sudoeste Africano), Sam Numa (que visitaria o Brasil em março de 1986) – na oportunidade, o Brasil reiterou apoio à independência da Namíbia – cujo território estava ocupado pela África do Sul e através do qual a UNITA promovia ataques contra o governo angolano. No ano de 1989, um escritório de observação brasileira foi instalado na capital da Namíbia. Também em janeiro do mesmo ano, Sarney realizou uma viagem oficial a Angola – a primeira de um Presidente brasileiro –

⁵⁰ A África do Sul ocupava o território namíbio desde o mandato da Liga das Nações com o apoio norte-americano, o Brasil, por outro lado, quando o governo sul-africano instalou um novo governo de transição naquele território, divulgou um comunicado condenando aquela iniciativa, em telegramas enviados aos Ministros do Exterior de Angola e Botsuana, o MRE comunicou a reprovação do governo brasileiro à incursão de tropas sul-africanas nos respectivos territórios, pouco tempo depois, foi emitido um comunicado de repúdio as violações aos direitos humanos perpetradas pela África do Sul, o governo de Pretória apoiou ainda o golpe no Lesoto e promoveu ataques em Zâmbia, Zimbábue e Botsuana, os quais, também foram repudiadas pelo Itamaraty por meio de cartas aos respectivos governos; o governo condenou ainda os ataques das forças armadas sul-africanas contra a base militar angolana em Cuito Cuanavale (BARRETO, 2012).

⁵¹ Durante a visita, foi assinado com o Presidente Aristides Pereira um Protocolo de Intenções - no qual o Brasil se comprometeu em entregar ao governo cabo-verdiano um Centro Histórico-Cultural - e um Memorando de Entendimento, pelo qual se estabeleceu cooperação técnica a ser prestada pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAP) (BARRETO, 2012). Em abril de 1987, o Presidente de Cabo Verde esteve em Brasília retribuindo a visita que havia recebido de Sarney no ano anterior.

visando consolidar o apoio ao governo e expor a disposição nacional em cooperar para a reconstrução do Estado angolano.

No norte da África, o conflito entre os EUA e a Líbia demandou posicionamento da diplomacia brasileira nas Nações Unidas. Nesse sentido, o Itamaraty “[...] sem utilizar a palavra condenação, expressou a preocupação brasileira e lamentou o emprego de violência e agressões mútuas” (BARRETO, 2012, p. 89). O Brasil também se posicionou quanto à questão do Saara Ocidental, que ainda hoje, é um elemento de conflito entre o movimento político-revolucionário (a Frente Polisário) e o Reino do Marrocos – o Brasil votou favorável na Assembleia Geral das Nações Unidas a resolução que reafirmava o direito do povo saariano à autodeterminação e independência (BARRETO, 2012).

No aspecto econômico, o Brasil empenhava-se a fim de criar suas próprias estruturas de comércio, reorientando e diversificando seus parceiros africanos, nesse período, as relações econômicas estavam concentradas na África Negra, a Nigéria tornou-se um elemento importante junto, respectivamente, com Gabão, Congo, Angola e Zaire (PEREIRA, 2003). É interessante notar, que a política africana do Brasil buscou ampliar e consolidar relações com significativa parcela dos Estados africanos, e através disso conseguir identificar a diversidade de mercados nesse processo (PEREIRA, 2003). Contudo, por mais ativa que tenha sido a atuação da diplomacia nacional, essa não se fez suficiente para superar várias obstruções à presença econômica do Brasil na África. Pereira (2003) destaca que fatores como o desconhecimento de alguns interlocutores, o baixo nível de industrialização, a limitação de créditos para a exportação no continente, o peso das relações privilegiadas que perduravam entre as economias africanas e suas ex-metrópoles, além ainda, de toda uma estrutura de transportes, frete e financiamento direcionadora para a Europa, impunham limites aos interesses brasileiros na região.

O posicionamento da diplomacia brasileira do primeiro governo da Nova República evidenciou a relativa transferência de prioridades, das relações bilaterais para as relações na via multilateral, o que também foi verificado na política africana do Brasil (RIZZI, 2014). Essa ideia é reforçada ao se analisar as já citadas reformulações da Secretaria de Estado, com a redução para as anteriores duas Divisões de África (DAF-I e DAF-II), e o desmembramento da Subsecretaria de Assuntos Políticos em Subsecretaria de assuntos Bilaterais (SGAP) (RIZZI, 2014). Ademais, as duas principais conquistas do governo Sarney, em relação ao continente africano, deram-se na via multilateral, com a criação da ZOPACAS e a Reunião de Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa, que em 1996, iria se tornar a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Uma organização envolvendo os Estados do Atlântico Sul já vinha sendo abordada desde o governo Castelo Branco, a partir da modificação das diretrizes da política externa brasileira, como já foi mencionado, alterou-se a percepção que o Brasil tinha sobre essa região, bem como, seus interesses em relação à mesma. Corrêa (1996) sugere que ainda com o intuito de relançar a vertente do ecumenismo, a presidência Sarney atuou para promover a iniciativa de declarar o Atlântico Sul uma zona da paz e cooperação utilizando-se dessa proposta para elevar o perfil de sua atuação na ONU, bem como, para “relançar pontes de entendimento político em direção À África Atlântica”, outra sub-região sensibilizada nos anos 1980 em função da crise econômica e do fim das política de incentivos à exportação subsidiada de bens e serviços pelo Brasil.

Desse modo, em 1985, o Estado brasileiro, após uma longa concertação com os Estados africanos e latino-americanos, encaminhou na XLI Sessão da Assembleia Geral da ONU a proposta de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, apesar da oposição sul africana e dos boicotes realizados pelos EUA. Em 1986, foi aprovada a Resolução das Nações Unidas de número 41/11, com 124 votos a favor oito abstenções (Bélgica, França Itália Japão Luxemburgo Holanda, Portugal e Alemanha) e um voto contrário (EUA). Verifica-se a abstenção portuguesa, evidenciando a resistência de Lisboa à ascensão brasileira na região, em particular no continente africano, e o reforço da parceria do Brasil com Nigéria e Angola representando uma prioridade em detrimento da África do Sul (RIZZI, 2014).

Segundo Saraiva (1996), a aprovação da proposta brasileira representou principalmente a vitória da política africana do Brasil, esboçada no início da década de 1960 e desenvolvida como política consistente nos anos de 1970, os anos de 1980 prosseguiram com essa tendência da política exterior do Brasil por meio da construção da ZOPACAS:

O Brasil primeiro país sul-americano a ter chegado à África entendia que tinha razões próprias para manter sua influência atlântica sem querer aliança de segurança coletiva. O Brasil estava seguro de que essa era sua missão no Terceiro Mundo (SARAIVA, 1996, p. 213).

Com os Estados lusófonos, as afinidades mais expressivas colaboraram para tornar as relações mais densas e institucionalizadas por meio de acordos e reuniões periódicas. Vale destacar que o Brasil manteve representações diplomáticas e consulares em todos os países africanos de língua portuguesa, exceto em São Tomé e Príncipe (PEREIRA, 2003). A representação nacional no continente africano foi fundamental para manutenção da presença política constante com o objetivo de consolidar um sistema de informações de natureza

econômica e cultural, chegando, em 1986, a 22 embaixadas na região; outro elemento a ser considerado é a frequência com que o discurso diplomático destinado aos países de língua portuguesa reforçava o caráter das afinidades culturais e o passado comum, chegando a destacar o Brasil como uma continuidade de espaço africano (PEREIRA, 2003).

Nesse sentido, outra contribuição inovadora da política externa do governo Sarney – por proporcionar a abertura de novos espaços institucionalizados de diálogo ao cenário multilateral – foi a realização do Encontro de Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Oficial Portuguesa. Esse aconteceu no dia 1º de novembro de 1989, por iniciativa do Presidente brasileiro e reuniu, em São Luiz do Maranhão, os Chefes de Estado e de Governo de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, além do Representante Especial do Presidente de Angola.

O encontro tinha como objetivo oficial agrupar “as antigas colônias portuguesas, agora na sua condição de nações soberanas, e a antiga metrópole, Portugal, em torno de um elemento estrutural comum: a língua”, mas o Brasil visava ao final, ainda que não declaradamente, “criar uma nova moldura que permitisse a inauguração de um diálogo franco entre os países, capaz de ajudar a cicatrizar as dolorosas memórias do longo domínio colonial português no continente africano” (CORTÊS, 2010, p. 232). Para conseguir que essa reunião se efetivasse, o governo brasileiro ofereceu todo tipo de apoio logístico aos seus homólogos, colocando, por exemplo, os aviões da Força Aérea Brasileira ao uso das delegações africanas. Outra barreira eram ainda os legítimos ressentimentos dos Estados africanos em relação à Portugal – Sarney lembrou a conversa entre o Presidente moçambicano, Joaquim Chissano, com seu homólogo português: “Se não fosse pelo convite do Presidente do Brasil, eu não me sentaria à mesa com aqueles que durante tantos anos impediram a abertura de escolas em meu país” (CORTÊS, 2010, p. 233).

Na ocasião, o Presidente Sarney propôs a criação de Instituto Internacional da Língua Portuguesa, com os objetivos fundamentais relacionados à promoção, defesa, enriquecimento e difusão da língua portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico e tecnológico. Percebe-se que a “[...] cooperação mediante a difusão da língua portuguesa não era o único objetivo da aproximação desses Chefes de Estado naquele momento, mas sim, o estabelecimento de relações entre pares, com língua e história comuns, e estágios de desenvolvimento econômico semelhante” (RIZZI, 2014, p.150). Dessa forma, o Encontro de 1989 e a própria concepção da língua como polo aglutinador representaram as primeiras movimentações que tornaram possíveis a constituição formal de

caráter permanente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (CORTÊS, 2010).

Tendo em vista o que foi exposto, concorda-se aqui com Pereira (2003, p. 71) ao afirmar que as relações entre o Brasil e a África representaram, sob a perspectiva política, econômica e diplomática, um importante engajamento no plano de cooperação entre os Estados do Sul. Porém, a emancipação tardia dos países africanos, as implicações das guerras locais e da década perdida na economia do continente, bem como as interferências das grandes potências na região foram variáveis que impactaram na obtenção dos resultados projetados anteriormente pela política externa do Brasil.

4 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA PARA ANGOLA E MOÇAMBIQUE ENTRE 1974 E 1990

São inegáveis os laços que ligam o Brasil ao continente africano, mas ainda são mais claras as afinidades entre o Estado brasileiro e os PALOP, dentro desse grupo Angola e Moçambique devido suas localizações estratégicas dentro da África Austral e seus potenciais econômicos e relevâncias geopolíticas apresentam-se como parceiros chave para a diplomacia nacional no continente africano, bem como para a projeção brasileira no sistema internacional contemporâneo. Estas importantes parcerias desenvolvidas por Brasília com Luanda e Maputo tiveram suas bases fundamentais lançadas entre os anos de 1974 e 1990, iniciando com os contatos mais fundamentais dos reconhecimentos das independências até o estabelecimento de linhas de cooperação mais elaboradas chegando a envolver alianças em fóruns internacionais, ou mesmo a concertações política para a criação conjunta de um organismo internacional como a CPLP.

4.1 ANGOLA

Angola está inserida no centro da África Austral, na região sudoeste do continente, fazendo fronteira ao oeste com o Oceano Atlântico; ao leste com a Zâmbia; ao norte com a República Democrática do Congo e com o Congo-Brazzaville; e ao sul com a Namíbia. Tendo aproximadamente 29 milhões de habitantes, o Estado angolano possui uma extensão territorial de 1, 246,700 km² divididos em 18 províncias, sendo a capital Luanda (CIA, 2018). Ademais, sua extensa costa e seu potencial econômico, derivado das significativas reservas de petróleo, gás e diamantes conferem um expressivo valor geoestratégico ao país.

De acordo com Castellano (2017), a partir de 1975, Angola tornou-se o centro da geopolítica africana, ocupando, até 1988, o posto de potência secundária mais ameaçadora da região, em virtude da sua postura revolucionária diante da ordem conservadora que vigorava e da habilidade de atrair forças extrarregionais para o seu conflito doméstico. Ao final da década de 1980, a relevância global do país sofreu desgastes, ainda que submetida a complexas dinâmicas locais e regionais, Angola permaneceu sendo um ator importante na política regional, principalmente na área securitária (CASTELLANO, 2017).

Mapa 1 – Mapa político de Angola



Fonte: www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/angola.pdf

Entre 1482⁵² e 1975, o colonialismo português forjou a história angolana e a irreductibilidade do Estado Novo salazarista em conceder a independência culminou na luta anticolonial a partir de 1961. Fortemente influenciada pela disputa de poder da Guerra Fria, o conflito de independência angolano foi protagonizado inicialmente pela União Popular de Angola⁵³ (UPA) e pelo Movimento Popular de Libertação de Angola⁵⁴ (MPLA), que devido a incompatibilidade político-ideológica atuavam separadamente.

Em 1962, buscando modernizar-se para atrair maior apoio internacional, a UPA fundiu-se ao Partido Democrático de Angola (PDA) dando origem a Frente Nacional de

⁵² Chegada dos portugueses na Foz do Rio do Congo.

⁵³ Criada em 1954 por bakongos exilados no Congo Belga chamava-se até 1958 União das Populações do Norte de Angola (UPNA) quando passou a ser designada UPA, para assumir um caráter mais abrangente (SILVEIRA, 2011).

⁵⁴ O MPLA, apoiado pela União Soviética e por Cuba, nasceu em 1956 da junção de outros três movimentos nacionalistas com uma orientação ideológica marxista.

Libertação de Angola (FNLA)⁵⁵, no mesmo ano fundou o Governo Revolucionário de Angola no Exílio (GRAE) reconhecido pela Organização da Unidade Africana (OUA). Contudo, em 1964 o movimento passou por um processo de decadência e descontentamento interno gerando dissidentes, dentre esses estava Jonas Malheiro Savimbi, Ministro dos Negócios Estrangeiros do GRAE, o qual criou a União Nacional Total de Angola⁵⁶ (UNITA), em 1966.

O MPLA, por sua vez, esteve durante os primeiros anos da guerra de independência fragmentado pela repressão portuguesa e com um espaço de atuação reduzido, sendo reconhecido pela OUA apenas em 1965, quando passou a receber parte dos fundos de apoio do Comitê de Libertação da organização. Contudo, em 1970, em virtude de uma crise interna e da alteração do panorama da guerra o partido iniciou a década em uma posição bastante frágil, pois era constrangido pela parceria entre a FNLA e o Congo-Léopoldville, pelas forças coloniais e tropas sul-africanas, bem como, pela crescente influência da UNITA no interior do território angolano (DELIBERALI, 2016).

Com a Revolução dos Cravos, em 1974, a queda do salazarismo e a redemocratização portuguesa, o novo governo luso, formado por militares de esquerda, comprometeu-se em conceder de forma negociada a independência aos territórios ultramarinos, iniciando diálogos com os três movimentos de libertação, os quais passaram a ter liberdade de associação. Em janeiro de 1975, ocorreu a Cimeira de Mombaça, no Quênia, onde foram estabelecidos os princípios do acordo de independência. Mais tarde, em Portugal, foi constituído, no dia 10 de janeiro de 1975, o Acordo de Alvor, no qual ficaram definidos os termos de transferência de poder através de um governo provisório formado por um colegiado, com um representante de cada um dos três partidos e sob a chefia de um Alto Comissário português, determinando também a independência para 11 de novembro de 1975 e a realização de eleições.

No entanto, a incompatibilidade entre os projetos inviabilizou o compartilhamento de poder previsto. O Acordo foi descumprido pelas FNLA e UNITA que, por meio do apoio financeiro estadunidense, passaram a financiar seus exércitos. Em contrapartida, a URSS passou a apoiar o MPLA, o que culminou na degeneração da disputa política em conflito armado. O insucesso do governo transitório levou Portugal a suspendê-lo, retirando-se de Angola em 11 de novembro de 1975, com o país em plena guerra civil, sem entregar o governo formalmente para nenhum dos movimentos.

⁵⁵A FNLA adotava um discurso anticomunista e era apoiado financeiramente pelos Estados Unidos, China e Zaire.

⁵⁶A UNITA, fundada em 1966, foi durante um período apoiada pela China, mas posteriormente rompeu a aliança, passando a obter ajuda de Estados como Marrocos, Zaire e África do Sul, no entanto, a associação dos movimentos com o regime sul africano corroborou para que vários países africanos não reconhecessem, após a independência, a legitimidade da UNITA e do FNLA (LEITE, 2010).

Em vista disso, nesse dia, ocorreram em Angola duas proclamações de independência, a República Popular de Angola, em Luanda, governada pelo MPLA, oficializada como partido único, na figura de Agostinho Neto; e a República Democrática de Angola, em Huambo, com o governo compartilhado entre Hondon Roberto da FNLA e Jonas Savimbi da UNITA. Em 11 de novembro de 1975, o Brasil foi o primeiro Estado a reconhecer a Independência de Angola sob o governo marxista-leninista do MPLA. O território angolano tornou-se palco de um conflito regional, cujo pano de fundo era o enfrentamento Leste-Oeste. Nesse contexto, verifica-se que as duas superpotências optaram por não intervir de modo demasiadamente aparente, assim, constituíram delegações e representações regionais, o MPLA, de corte marxista, apoiado militarmente pelos governos soviético e cubano, enfrentou a FNLA (que em pouco tempo se desintegrou) aliada ao Zaire, e a UNITA amparada pela África do Sul⁵⁷, China⁵⁸ e EUA (RIZZI, 2005). Dessa forma, sem se considerar a internacionalização do conflito, não é possível compreender a guerra civil angolana, bem como, a complexidade e o mérito do ato brasileiro de reconhecimento da independência deste país africano.

Percebe-se, portanto, que o Brasil objetivava recuperar o espaço perdido no passado, reparar os ressentimentos ocasionados pela política de alinhamento com Lisboa, bem como, assegurar sua presença política e econômica nas colônias portuguesas em via de se tornarem independentes. Tendo isso em vista, Azeredo da Silveira assumiu “a proposta *sui generis*” feita pelo Chefe do Departamento da África e Oceania, Ministro Ítalo Zappa, o qual sugeriu que fossem criadas Representações Especiais brasileiras, uma espécie de embrião de embaixada, em Lourenço Marques (Maputo) e em Luanda, a fim de conservar o contato com os movimentos de libertação ao longo do processo de transição até a independência (MARO DA SILVA, 2008). Além disso, foram desativados os Consulados-Geral em Luanda e Lourenço Marques uma vez que os cônsules eram credenciados apenas pelo Governo português, funcionários antigos sem especial percepção política e desgastados por uma longa convivência com as autoridades e a sociedade colonial, pois: “Com nossa simples presença

⁵⁷ “Formalmente, a decisão do Governo sul-africano de deslocar tropas para o norte da Namíbia e sul de Angola visava a fortalecer o “cordão sanitário” que protegeria suas fronteiras de um avanço comunista na região. [...] Do ponto de vista externo, a associação feita pela África do Sul entre movimentos nacionalistas africanos e comunismo era instrumental, pois buscava justificar, no discurso, a repressão à autodeterminação das massas negras como uma forma de resistência ao avanço comunista e, desse modo, angariar cumplicidade das potências ocidentais ao regime racista” (MARO DA SILVA, 2008, p. 154,155).

⁵⁸ A China comunista no início do conflito enviava financiamento à FNLA, depois que a Frente Nacional se retirou do conflito, os recursos e o treinamento militar chineses foram direcionados para a UNITA. Com isso a China Popular visava expandir sua influência na África Austral e rivalizar com o governo soviético no apoio aos movimentos de libertação africanos, até mesmo quando esses defendiam o anticomunismo, como no caso de Roberto e de Savimbi (MARO DA SILVA, 2008).

antecipada e neutra, dávamos maior credibilidade internacional aos Acordos de Alvor. Ajudávamos, assim, Portugal a desvencilhar-se das colônias. E ajudávamos as colônias a desvencilhar-se de Portugal [...]” (MELO, 2009, p. 91).

Uma vez bem-sucedido o empreendimento, o Brasil seria o primeiro país a estabelecer uma representação diplomática perante os futuros Estados e, como resultado, o governo brasileiro faria um gesto simbólico em relação à África confirmando seu compromisso de compensar seu passado solidário ao colonialismo (PEREIRA, 2013). Assim, após receber a concessão do Governo português ao pedido de abertura das referidas Representações, foi estabelecido o contato direto com os líderes dos movimentos de libertação, com o propósito de consultá-los acerca da proposta. Em dezembro de 1974, o Ministro Ítalo Zappa visitou a África para se reunir com os líderes da FRELIMO, do MPLA, da UNITA e da FNLA, com o propósito de negociar o estabelecimento de relações diplomáticas plenas com Moçambique e Angola assim que independentes. O objetivo de sua missão, segundo Zappa, era esclarecer que o Brasil reconheceria quem chegasse ao poder, recusando-se a destacar qualquer grupo ou a dar apoio a qualquer liderança independentemente de sua orientação ideológica (PEREIRA, 2013). Acima de tudo, “o que o Brasil verdadeiramente pretendia com a criação antecipada de missões diplomáticas nas colônias portuguesas, era ir planejando desde logo um relacionamento intenso com Angola e Moçambique” (MELO, 2009, p. 98).

Em vista disso, em março de 1975, após a FRELIMO ter recusado a proposta brasileira, o Chanceler autorizou a abertura da Representação Especial em Luanda, sob a chefia do Ministro de Segunda Classe Ovídio de Andrade Melo. A partir daquele momento, com a negativa moçambicana a proposta brasileira, ficou evidente para os principais agentes decisórios da política externa nacional que um posicionamento exemplar em relação ao processo de independência de Angola havia se tornado pré-requisito para um bom relacionamento com Moçambique (PEREIRA, 2013).

De acordo com Mello (2006), Ítalo Zappa visualizava na abertura da Representação o fortalecimento do caráter equânime brasileiro diante dos movimentos de libertação, o que dificultaria uma guinada súbita da postura brasileira para Angola, quando a independência se concretizasse.

Se, desde março de 1975, o Brasil esteve presente em Angola, se antecipou a relação com os três movimentos angolanos, quando foi criada a representação especial e, se durante todo aquele momento, havia declarado isenção e prometido ter boas relações com qualquer partido que no fim predominasse, como poderia, então, naquele momento, recuar. Num momento em que o MPLA já era o vencedor e vendo-se ameaçado apenas por invasão estrangeira da África do Sul e justamente o país da

Apartheid que revoltava a África inteira. **A saída era ou reconhecer, ou sair imediatamente de Luanda e ao sair de Luanda, para Melo, o MPLA não perdoaria o Brasil pelas falhadas promessas de isenção.** Durante muito tempo o Itamaraty poderia esquecer as relações com Angola, Moçambique e provavelmente com toda a África Negra. Seria um fiasco de proporções continentais (WILKEN, 2010, p. 102, **grifo nosso**).

Desse modo, pode-se afirmar que a presença brasileira em Luanda, através da figura de Ovídio de Melo, foi essencial para garantir ao Presidente Geisel e ao seu Chanceler o escopo de informações necessárias para fundamentar a decisão do reconhecimento do Estado angolano. Nesse sentido, destacam-se duas questões abordadas pelo Ministro Melo em seus relatos ao Itamaraty, a qualificação dos quadros do MPLA em relação aos demais grupos e o envolvimento cubano na guerra civil. De acordo com Melo, a superioridade do MPLA, para governar o futuro Estado independente, ficou clara desde os primeiros encontros com as lideranças angolanas. De fato, essa visão era compartilhada pelo Almirante Leonel Cardoso, último Alto Comissário Português, por alguns Funcionários da Agência Central de Inteligência e por Diplomatas norte-americanos presentes em Luanda (PEREIRA, 2006).

No que concerne à internacionalização do conflito, é fundamental destacar que durante os meses que precederam a proclamação de independência as vinculações internacionais dos três grupos eram pouco claras para a opinião pública em geral. Em virtude disso, ainda que o Itamaraty possuísse plena ciência de que havia algum nível de envolvimento norte-americano, soviético e cubano na guerra civil, o fato desse ocorrer extraoficialmente⁵⁹ colaborou para que o Brasil pudesse manter sua política de neutralidade e reconhecer o governo do MPLA. Contudo, dois dias após a proclamação da independência, começaram a ser divulgadas as primeiras notícias de que Henry Kissinger denunciava a existência de tropas cubanas em Angola, lutando ao lado do MPLA. Maro da Silva (2008) afirma que existem evidências que os cubanos teriam desembarcado em Angola entre maio e agosto de 1975, por outro lado, as fontes oficiais do MPLA atestam que o pedido de auxílio a Cuba ocorreu apenas em outubro de 1975⁶⁰.

⁵⁹ A guerra secreta liderada pelos EUA em Angola, que se agravou no segundo semestre de 1975, visava se opor à cooperação entre governo do MPLA e a URSS, o interesse norte-americano em Angola foi evidenciado pela autorização do pagamento de US\$ 300 mil ao FNLA, em 22 de janeiro de 1975, no mesmo ano foi aprovado o valor de US\$ 40 milhões para equipar a FNLA e a UNITA, contudo, após a retirada do Vietnã, qualquer intervenção direta não contava com apoio interno (SARAIVA, 1996). Em 1976, através da Emenda Clark, foi proibido o fornecimento de ajuda militar às forças anticomunistas em Angola, apenas em 1985, com a sua revogação, que o financiamento norte-americano à UNITA se tornou oficial. No ano seguinte, o líder do movimento Jonas Savimbi, em visita aos EUA, foi recebido pelo Presidente Ronald Reagan, que em 1987, passou a enviar um montante aproximado de US\$15 milhões por ano à UNITA (RIZZI, 2005).

⁶⁰ De acordo com Ovídio de Melo (2009, p. 134) “[...] até hoje as circunstâncias e o momento exato do desembarque cubano em Angola continuam cercados de mistério. Quanto a mim, só três anos depois dos

Desde então, de acordo com Melo (2009, p. 135), “[...] o que começara como luta civil financiada e estimulada do exterior e continuara como pura e simples invasão estrangeira disfarçada por todos os meios publicitários, transformava-se agora, cruamente, em mais um episódio da Guerra Fria”, e o reconhecimento pelo Brasil, dentre os aproximadamente trinta outros reconhecimentos, de países socialistas e do Terceiro Mundo, resultou em uma verdadeira consternação aos setores mais conservadores. Desde então, o MRE passou a enfrentar pressões da direita brasileira e das chancelarias norte-americana e europeias que eram contrárias ao reconhecimento. Em entrevista em 1997 ao CPDOC/FGV, Geisel relatou que quando questionado pelo Conselho de Segurança Nacional sobre ter reatado relações com um país comunista, cuja revolução estava sendo subsidiada pelos Estados Unidos, país que, para eles, o Brasil devia solidariedade, o Presidente declarou que:

Não, nesse ponto eu não sou solidário. Acho que os Estados Unidos não têm o direito de fomentar a revolução em outro país. Não concordo com esse posicionamento. E tem mais: Angola é a fronteira marítima com o Brasil. Nossa fronteira oriental é toda a costa oeste da África. Então não vamos ter relações com um país fronteiriço? Além disso, Angola é descendente de Portugal, fala como nós, a mesma língua! E há outro interesse: as perspectivas são de que o litoral angolano tenha petróleo, e nós poderemos obter suprimento em Angola”. Respondiam: “Mas o governo é comunista!”. E eu: “É, é subsidiado pela Rússia, mas a revolução que existe em Angola é subsidiada pelo americano. O americano está financiando uma revolução lá dentro!” A Unita, até hoje, ainda é subsidiada pelo americano em armamento, em munição, em dinheiro e tudo mais. “Que direito têm os Estados Unidos de intervir no país e lá provocar uma revolução? Não temos nada com isso, não temos nada com a Unita. No passado sempre transacionávamos com Angola e agora temos interesse em trazer petróleo de lá.” Foi outra discussão. Eu dizia: “Vocês têm que abrir os olhos, o mundo é outro! Vocês não podem ficar nesse círculo estreito!” Eles engoliram a solução, mas evidentemente resmungando (GEISEL, 2015, p. 158).

O impacto dos constrangimentos desses grupos à postura brasileira serviu como um dos argumentos para uma tentativa de golpe sobre o Presidente Geisel em 1978, bem como, fomentou momentos de aparente indecisão no desenvolvimento das relações com Angola, como por exemplo, a postergação da publicação do decreto de criação da Embaixada do

acontecimentos, ouvi de fonte segura a explicação do mistério. No momento em que o Alto Comissário português embarcava sem despedidas no porto às escuras, no exato instante da meia-noite quando, em praça pública, Agostinho Neto proclamava a Independência e assumia o poder para o MPLA, aviões cubanos desembarcavam armas e soldados, um batalhão de seiscentos homens, na base militar aérea de Grafanil, que fica nas imediações do aeroporto civil. E o MPLA os encaminhou imediatamente para as frentes de batalha, nas imediações, ao norte e sul de Luanda. Por isso, cubanos não podiam mesmo ser vistos na cidade assediada. Por isso também, o avião que trazia Cyro [Conselheiro Cyro Espírito Santo Cardoso] e várias delegações estrangeiras para as festas da Independência, não pudera descer em Luanda naquela noite festiva. Por isso, ainda, o auxiliar português por mim encarregado de buscar Cyro no aeroporto, voltara assustado com certa movimentação de caminhões militares que percebera à distância, nas pistas escuras. Ele acreditou que eram os sul-africanos que invadiam Luanda, ainda mais porque ouvia tiros à distância. Mas era a vanguarda das tropas cubanas que chegava, para logo embrenhar-se no mato, envolver-se na luta e repelir a invasão sul-africana”.

Brasil em Luanda até 31 de dezembro de 1975. Assim, a conjuntura de tensionamentos levou o governo e o Itamaraty a adotarem uma postura mais cautelosa, a fim de preservar o reconhecimento da Independência de Angola e evitar retrocessos. De acordo com Silveira, o Estado angolano tem para o Brasil

[...] uma importância decisiva. Trata-se de um país africano muito importante, um país de expressão portuguesa, um país onde estávamos presentes desde o governo de transição. **Não se trata, portanto, de um país cuja amizade a gente pudesse perder, ou criar uma confrontação que não teríamos capacidade de sanar.** Os Estados Unidos têm muito mais amplitude de ação porque são muito ricos, então, quando erram, podem compensar depois, também, com um prêmio que nós não estamos nunca em situação de dar. [...] Antes de reconhecer Angola, consultamos os Estados Unidos, na época do [secretário de Estado Henry] Kissinger, que não se opuseram... Consultei a Alemanha, que não se opôs; consultei a França, que não se opôs; consultei a Inglaterra, que não se opôs. Ninguém teve coragem de me dizer que não devia reconhecer (SILVEIRA, 2015, p. 163, **grifo nosso**).

No entanto, no imediato pós-independência, a tão vislumbrada parceria foi frustrada pelo que alguns autores consideram como indícios de vacilação do governo brasileiro. Como relata o Embaixador Ovídio de Melo (2009, p. 136), o Brasil antes do 11 de novembro, vendeu a Angola, com “excepcional presteza”, os uniformes para a polícia conjunta e enviou representantes de seus estaleiros para vender barcos de pesca. No entanto, depois da Independência, já com a Embaixada brasileira montada (ao passo que as demais ainda levariam meses para se instalar), o Itamaraty parecia relutante até em manter comércio com Angola. Essa, acrescenta o autor, que precisava de tudo (alimentos, remédios, equipamentos) e garantia o pagamento à vista, em dólares, adiantado, porém, as consultas feitas à Embaixada, encaminhadas para o Itamaraty, não obtinham resposta alguma. Melo relata que:

O Ministro do Planejamento queria, por exemplo, que o Brasil entregasse equipamento hospitalar que já estava pago, que já estivera no porto de Luanda sem poder ser desembarcado durante a guerra, e que acabara voltando para o Brasil no Cabo de Orange, o mesmo navio que levava os brasileiros repatriados. O Primeiro-Ministro Lopo do Nascimento desejava saber que andamento ia tendo um pedido que há muito fizera, de cadeiras de rodas, que pretendia doar a alguns mutilados heróis (MELO, 2009, p. 137).

Posto isso, verifica-se que, uma vez controladas as reações adversas da elite conservadora brasileira e dos norte-americanos, os Estados brasileiro e angolano iniciaram um período de intensas relações caracterizadas pelo encontro da necessidade de reprodução do capital brasileiro com as demandas angolanas de cooperação (JOVETA, 2011).

Portanto, pode-se dizer que o ato de reconhecimento da República Popular de Angola⁶¹ permitiu ao Brasil uma inserção privilegiada no país, no qual foi reconhecido como interlocutor ocidental junto ao Governo do MPLA; já o Estado angolano – que enfrentava uma conjuntura econômica delicada – “[...] vislumbrava, no Brasil, um contato de futuro, que além das identidades cultural e histórica comuns, abria possibilidade para uma relação de cooperação nas áreas nas quais o país mais carecia, tal como na extração do petróleo e na cooperação técnica” (RIZZI, 2005, p. 38). Desse modo, ambos os países além de obterem o êxito em alcançar o desenvolvimento de relações econômicas mais próximas, lograram em superar a posição de concorrentes, do período do colonialismo, para assumirem uma relação de complementaridade (JOVETA, 2011).

Então, em abril de 1976, o Ministério das Relações Exteriores organizou a primeira Missão Comercial brasileira em Angola, com o objetivo de realizar um contato exploratório tratando dos aspectos institucionais do relacionamento comercial entre os dois países, além de efetuar também uma avaliação do potencial de intercâmbio⁶². Esta primeira Missão foi fundamental para que fossem estabelecidas as bases do intercâmbio e teve como fruto a abertura de uma linha de crédito a Angola no valor de US\$50 milhões pelo Banco do Brasil.

No mês seguinte, Rodolpho Godoy de Souza Dantas entregou suas credenciais ao Presidente Agostinho Neto como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil junto à República Popular de Angola. Na ocasião, o chefe de Estado angolano em seu discurso frisou que “as opções políticas diferentes não são um obstáculo à cooperação”, sendo assim, o intercâmbio entre os dois países fundava-se “no respeito pela independência e pela soberania de cada um dos Estados; no princípio de não-ingerência nos assuntos internos e numa cooperação com vantagens recíprocas”. Neto ainda ressaltou que as relações entre o Brasil e Angola deveriam superar a mera coexistência pacífica, a passividade e o formalismo

⁶¹Ainda, é importante considerar, na presente análise, alguns dos principais traços da política externa angolana, essa que nos quinze anos que seguiram 1975, diante da crise e de sua gravidade, atuou essencialmente na defesa da soberania e a consolidação da independência diante das agressões externas. Para além disso, de acordo com Joveta José (2011), a diplomacia desenvolvida pelo MPLA, nesse momento, voltou-se para dois grupos de aliados em especial: os países socialistas e o Brasil. Ademais, as diretrizes elementares da ação externa angolana foram oficializadas em 1977 e, em certa medida, coincidem de modo significativo com a orientação da diplomacia brasileira no período, pois ambas preconizavam a defesa da “diversificação da cooperação econômica e técnico-científica”; e o “apoio à criação de uma nova ordem econômica internacional que elimine a dependência dos países subdesenvolvidos em relação aos países capitalistas desenvolvidos” (FRANSCICO, 2013, p. 70).

⁶² Chefiada pelo Ministro Paulo Tarso Flecha de Lima – o então Chefe do Departamento de Promoção Comercial – que incluiu também o Vice-Presidente da Petrobrás Comércio Internacional S/A, pelo Subgerente de Operações Financeiras da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S/A, pelo Subsecretário de Cooperação Econômica e Internacional da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, pelo Diretor do Instituto Brasileiro do Café e pelo representante do Loide Brasileiro.

para então gerar reais possibilidade de contato e cooperação em favor dos povos brasileiro e angolano (NETO, 1976, p. 97).

Ainda durante a gestão Geisel e Azeredo, destaca-se a celebração, em julho de 1977, do Convênio MRE-SEPLAN, referente ao programa de Cooperação Técnica Brasil – África, o qual abarcava Angola (RIZZI, 2005). Como também, a colaboração no setor de transporte, a qual resultou na assinatura do Memorando Relativo à Negociação de Acordo de Transporte Aéreo, em 13 de maio de 1978, que estabeleceu voos semanais entre as cidades do Rio de Janeiro e Luanda – o qual foi substituído, em dezembro de 1983, por um novo Acordo de Transporte Aéreo -, no mesmo sentido, também foram iniciados os primeiros diálogos para a realização de um acordo sobre transportes marítimos entre os dois Estados. Houve ainda, por intermédio do Embaixador Dantas e do Ministro da Pesca de Angola, o estabelecimento de um contrato de fornecimento de barcos pesqueiros à empresa angolana Marafrika pelos estaleiros Mac Laren do Brasil, em outubro de 1978. Desse modo, os esforços empreendidos ao longo do governo Geisel, buscaram fomentar as primeiras aproximações evidenciando ao Estado angolano a busca da diplomacia brasileira em estabelecer relações de interdependência horizontais, fundadas na cooperação e em oportunidades econômicas equitativas.

Assim, verifica-se que essas iniciativas primárias se reverteram em uma base de credibilidade a qual proporcionou ao Brasil lograr a ampliação das perspectivas de cooperação com Angola abrangendo campos cada vez mais estratégicos. Em março de 1979, uma Missão angolana veio ao Brasil para a posse do Presidente Figueiredo, na ocasião o Ministro do Comércio Exterior de Angola sublinhou que uma nova fase nas relações entre os dois Estados estava se iniciando, e muito além dos laços de união pelo colonialismo, pela raça e língua, Angola e Brasil dividem uma

[...] certa identidade no que respeita à maneira de encararmos o desenvolvimento de nossos países. E pensamos que tudo isso constitui uma base suficiente para possibilitar um entendimento cada vez maior, para levar ao estabelecimento de uma cooperação cada vez mais estreita entre nossos países (ALMEIDA, 1979, p. 46).

Um dos mais significativos indicadores dessa nova fase, que assumia notável dinamismo, foi a visita do Ministro dos Petróleos de Angola, Jorge Morais, em maio do mesmo ano, da qual resultaram os primeiros acordos entre a Sonangol (Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola) e a Petrobrás (através do seu braço internacional Braspetro). Esses oficializaram a exportação de petróleo angolano para o Brasil, e a prospecção de jazidas angolanas pela estatal brasileira. A princípio, a Petrobrás dirigiu suas ações ao Bloco de

Prospecção nº2, em conjunto com a Sonangol, Chevron-Texaco e a TotalFinalElf, do qual dispunha de uma participação inicial de 17,5% – entre 1984 e 1987, a empresa brasileira passou a investir no Bloco 4 e no Bloco 34 (RIZZI, 2005). Foi a partir de novembro de 1984 que foram adotadas nas relações econômicas entre Brasília e Luanda, as chamadas operações de *countertrade*, que consistem na troca de petróleo angolano por créditos para a importação de bens e serviços brasileiros. É fundamental ter em vista que, assim como já foi explicitado anteriormente, com o passar dos anos da década de 1980, a conjuntura econômica brasileira tornou-se cada vez mais severa e o acesso aos fundos internacionais limitado, o que fez com que a participação do Brasil nos grandes projetos demandados pelo continente africano fosse comprometida. Desse modo, “O *countertrade* constituiu-se em importante instrumento para a facilitação das trocas na África, contornando as barreiras protecionistas do Norte e suprindo a necessidade de divisas decorrente da crise da dívida e da alta dos juros internacionais”. (SANTANA, 2003, p. 121). A introdução do *countertrade* passou a viabilizar o pagamento parcial ou integral de mercadorias e serviços por meio de mercadorias constituindo um verdadeiro “trunfo de autonomia” (SANTANA, 2003 p. 121) em uma conjuntura onde o grau de permissibilidade internacional para a atuação brasileira fazia-se cada vez mais reduzido.

Cunha (2002) afirma que esta modalidade de operação constituiu a base do principal empreendimento em construção civil nacional no exterior, o acordo de novembro de 1984 estabelecido para financiar a construção da Usina Hidrelétrica de Kapanda⁶³ – a maior da África – pela Construtora Norberto Odebrecht, que possuía um valor inicial de US\$ 650 milhões seria parcialmente pago com petróleo angolano, numa base inicial de dez mil barris diários. Segundo Santana (2003) a Petrobrás também participou de operações de *countertrade* com Angola para a exploração do petróleo no país, como a associação com a Sonangol e com empresas estrangeiras como a Petrofina e a Bristish Petroleum,

Em virtude do falecimento de seu antecessor⁶⁴, em 21 de setembro de 1979, José Eduardo dos Santos assumiu a presidência angolana. No entanto, apesar da mudança da liderança, as relações com Brasil não foram prejudicadas. Identificam-se predominantemente traços de continuidade em relação a gestão de Agostinho Neto, posto que, em outubro do mesmo ano, o Governador do Banco de Angola, João Victor de Carvalho visitou o Brasil em

⁶³ Inúmeras críticas foram apontadas ao projeto de Kapanda, como a falta de segurança na região, que com frequência era atacada pela UNITA, ademais, sugere-se ainda que “o montante de recursos demandados pelo empreendimento, num contexto de queda do preço do petróleo, que obrigou o governo angolano a congelar alguns projetos de investimentos. Além disso, a construção da usina deveria duplicar a produção de energia elétrica. Entretanto, mantida a tendência de queda verificada a partir de 1984, o consumo de energia fatalmente não atingiria, em 1992, os níveis de consumo do período anterior à independência” (CUNHA, 2002, p.154).

⁶⁴O Brasil enviou a Luanda uma missão de alto nível, chefiada pelo Ministro da Educação e Cultura para a exéquias do Presidente angolano Agostinho Neto.

vistas de ampliar os contatos entre os dois países, além disso, em junho de 1980 o Ministro Saraiva Guerreiro tornou-se o primeiro Chanceler brasileiro a visitar Angola, onde se encontrou com o Presidente José Eduardo dos Santos. Também durante a visita da delegação⁶⁵ brasileira ao país, o Ministro juntamente com seu homólogo angolano, Paulo Teixeira Jorge, assinaram o Acordo de Cooperação Cultural e Científica⁶⁶ e o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica⁶⁷. O último assumiu papel singular, pois “virá a se configurar na base das relações bilaterais diretas, pois a grande maioria dos Acordos que foram estabelecidos a partir dessa data, valeu-se de Ajustes a esse primeiro Acordo. Exemplos disso são o Ajuste Complementar, datado de 14 de abril de 1983, e o Protocolo Adicional, na área de Comércio, que foi assinado em 20 de outubro de 1983” (RIZZI, 2005, p. 41). Nele ainda foi estabelecida a Comissão Mista de Cooperação Bilateral Brasil-Angola, a qual consiste em um “substantivo estímulo” a expansão das relações (GUERREIRO, 1984b), no âmbito dessa, por exemplo, foram discutidos os termos do acordo para a construção da hidrelétrica de Kapanda.

A repercussão nacional da viagem do Chanceler a Angola, que pode ser mensurada em alguma medida pelo teor da entrevista concedida por Saraiva Guerreiro aos jornalistas credenciados do Itamaraty (1980), traz indícios de que ainda havia internamente resistências a manutenção e ao aprofundamento das relações com o Estado angolano, sendo ainda questionado o envolvimento cubano no conflito civil e as políticas internas do governo de Eduardo dos Santos. Em resposta, o Ministro reforçou que as relações com Angola eram

[...] muito corretas e até mais do que isso. Há uma disposição muito favorável, de parte do Governo angolano, e nós sempre nos interessamos em ter boas relações e cooperar com Angola. Não teríamos porque deixar de seguir essa política devido a circunstâncias peculiares à situação de Angola, as quais, na verdade, nunca discutimos com eles. [...] Nossas relações com Angola são feitas na seguinte base: nem nós interferimos, nem eles interferem, no que quer que seja, nos assuntos internos ou externos um do outro (GUERREIRO, 1980, p. 116).

A perspectiva de Guerreiro sobre a disposição angolana em desenvolver boas relações com o Brasil, foi, ao longo da década, comprovando-se. Em fevereiro de 1982, com a intenção de retribuir a visita do Ministro brasileiro e reafirmar os esforços de cooperação, o

⁶⁵ Essa era composta por diversas autoridades, mas destaca-se aqui a presença de Wagner Medeiros, da Carteira de Comércio (CACEX), do Banco do Brasil e de Carlos Walter Marinho Campos, Diretor da PETROBRÁS.

⁶⁶ O qual representou os primeiros sinais de articulação para estimular contatos e promover intercâmbios entre instituições de ensino superior brasileiras e angolanas.

⁶⁷ Motivado também pelo interesse dos países diante dos resultados obtidos na cooperação entre o Ministério da Indústria e Energia de Angola e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) do Brasil, que teve início em 1979, e se focou na formação de pessoal técnico de nível médio, o qual passou a ter prosseguimento em 1980 e 1981 no âmbito do Acordo.

Chanceler angolano, Paulo T. Jorge, visitou Brasília. Nota-se que em Angola, o Brasil mantinha uma série de interesses e as relações tendiam a se ampliar: Petrobrás tinha pretensões claras de expandir sua presença no país; destacou-se também, a atuação do Grupo Pão de Açúcar na organização e abastecimento de Luanda, ajudando o governo nas suas Lojas do Povo⁶⁸; a Sisal reformou hotéis e preparou pessoal especializado para tornar a capital mais viável aos estrangeiros (VIZENTINI, 2004).

Saraiva Guerreiro (1984b) sublinhou os expressivos vínculos que o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizado Industrial) constituiu em Angola, a ampliação da presença de acadêmicos e intelectuais angolanos no debate cultural brasileiro, as iniciativas no campo do desporto e do cinema, a parceria com Angola no âmbito da SADCC (Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral) para o estabelecimento da Unidade Técnico-Administrativa de Energia da organização, bem como a realização das “Jornadas Técnicas Brasileiras de Energia” em Luanda⁶⁹.

Com o fim do Regime Militar e a tomada de posse do Presidente José Sarney, a diplomacia brasileira para Angola preservou em grande medida a postura adotada no período anterior. Segundo o Presidente, uma das metas prioritárias da política externa durante a sua gestão era “dar ao relacionamento bilateral Brasil-Angola uma nova dimensão” (SARNEY, 1989, p. 48). No entanto, os constrangimentos da crise econômica que acometia toda a periferia do sistema e a onda protecionista dos mercados desenvolvidos, além das novas perspectivas viabilizadas pela ascensão do sistema político democrático e republicano, levaram o Presidente e seus Chanceleres a realizarem alguns ajustes, a fim de adequar a atuação externa brasileira às reais possibilidades de ação do país com as suas demandas e as de seus parceiros, como Angola.

Nota-se que o governo Sarney logrou importantes realizações não simplesmente na arena multilateral; foi durante sua gestão, por exemplo, que foi concluída a primeira negociação de equipamentos bélicos com Angola. Em junho de 1986, o governo angolano comprou, através de uma linha de crédito brasileira no valor de US\$ 150 milhões, uma série

⁶⁸ Durante a visita de Saraiva Guerreiro a Luanda em junho de 1980, foi relatado que até aquele momento a empresa não havia conseguido estabelecer contato com o governo para a liberação automática de alimentos importados do Brasil, de acordo com o representante do Pão de Açúcar muitas vezes os alimentos se deterioravam no porto esperando a liberação alfandegária (FOLHA DE S. PAULO, 1980c).

⁶⁹ O Chanceler (1984b) também salientou que outros projetos bilaterais foram viabilizados pelo financiamento de fontes terceiras, como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) no projeto de reabilitação e modernização da indústria alimentar de Angola levado a cabo pelo SENAI e o Centro de Comércio Internacional da UNCTAD/GAT (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) com o aporte do qual, o Brasil passou a preparar funcionários angolanos do Ministério do Comércio Exterior.

de unidades dos caminhões EE-15, EE-25 e EE-50 fabricados pela brasileira Engesa S.A (FOLHA DE S. PAULO, 1986a). O contrato também previa a instalação de uma unidade industrial de montagem para a reforma de 30% da frota de veículos pesados do país africano, para uma primeira avaliação das condições técnicas dos veículos, foram enviados, para Angola, seis engenheiros brasileiros (FOLHA DE S. PAULO, 1986b)⁷⁰.

Outro aspecto importante, reforçado nesse período, foi a concessão de linhas de crédito através do Banco do Brasil. Em julho de 1988, o Ministro interino das Relações Exteriores brasileiro, Paulo Tarso Flecha de Lima e o Ministro de Estado para a Esfera Produtiva e Ministro da Energia e Petróleos angolano, Pedro de Castro Van-Dunen "Loy" assinaram um convênio de crédito no valor de US\$235 milhões. Desse modo, até aquela data o Brasil provia três linhas de crédito para o país africano:

a de curto prazo, para financiamento de bens de consumo (180 dias), que variava de US\$ 50 milhões a US\$ 90 milhões; a de médio prazo, para os bens de capital (até 5 anos) que variava de US\$60milhões a US\$120 milhões; e a terceira, específica para a construção da hidrelétrica Capanda que absorveu recursos superiores a US\$ 1,5 bilhão (JOVETA, 2011, p. 218).

Na mesma ocasião foram assinados os contratos de fornecimento de petróleo angolano para o Brasil e de reestruturação da dívida de Angola. Sobre o último, o Estado brasileiro destacou que:

O contrato de reestruturação da dívida evidencia o interesse brasileiro em apoiar Angola nessa difícil conjuntura que o país atravessa, **em que necessita concentrar todos os recursos disponíveis para a defesa de sua soberania**. O Brasil, consciente dessa situação, não hesitou em conceder a Angola condições especiais nessa negociação, procurando, com isso, demonstrar o seu apoio as iniciativas angolanas para reestruturar sua economia e ainda fazer face ao esforço de guerra. 5. O Governo brasileiro ressalta, a propósito, a pontualidade com que o Governo angolano tem saldado seus compromissos com o Brasil, fato que contribui para assegurar a solidez das relações comerciais e financeiras entre os dois países (COMUNICADO CONJUNTO, 1988, p. 107, **grifo nosso**).

No âmbito das iniciativas mais pontuais foi destacada a cooperação nas áreas de saúde e educação, como também a consolidação de projetos de desenvolvimento rural integrado, treinamento de mão de obra e aproveitamento de recursos energéticos (SONDRÉ, 1987). Ademais, em 1988, o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)

⁷⁰ O especial mérito dessa transação reside em dois principais fatores, primeiramente ela serve de indicativo para mensurar a consolidação das relações entre os dois Estados, como também a relevância de uma empresa de armamento nacional se inserir em um mercado que até então era de domínio exclusivo da União Soviética; como também servir de indicativos para mensurar a consolidação das relações entre os dois Estados e o encaminhamento da cooperação para campos cada vez mais estratégicos, como a de segurança e defesa.

enviou uma missão para Angola, com o objetivo de promover treinamento de técnicos para as empresas ligadas aos Ministérios da Comunicação, do Transporte e da Indústria.

José Sarney foi o primeiro Presidente brasileiro a visitar Angola, cuja viagem oficial ocorreu entre os dias 26 a 28 de janeiro de 1989 e resultou na assinatura do Acordo no Domínio dos Transportes Marítimos e do Ajuste Complementar, na Área de Pesquisa Agrícola e Extensão Rural, ao Acordo de Cooperação de 1980. O Ajuste reconhecia a importância da área da pesquisa agrícola e extensão rural na cooperação entre o Brasil e Angola, visava por meio desse intensificar e aprimorar o alcance e a eficácia do intercâmbio bilateral nesse setor.

Para além disso, é importante analisar que Brasil e Angola desenvolveram, ao longo do período estudado, uma importante concertação política. A qual, pode ser identificada nos esforços conjuntos para a aprovação da declaração da XL Sessão da Assembleia Geral da ONU, que condenava o regime do *Apartheid* e conferia apoio absoluto à emancipação imediata da Namíbia. Essa convergência política foi consolidada pela formalização brasileira de sanções a África do Sul, como também pela ação direta do Brasil na ONU cobrando posições mais firmes contra o flagelo angolano (JOVETA, 2011). Desse modo, além de reiterar os princípios de respeito mútuo e de não ingerência em assuntos internos desde o começo das relações, o fato do Estado brasileiro ter se tornado um severo crítico à prática institucionalizada do racismo do regime sul africano e da política de agressões articulada por Pretória na África Austral, permitiu-lhe assumir a responsabilidade de ter um de seus generais como comandante da Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM) em 1989.

Talvez, ainda mais importante que os saldos na balança comercial, as relações com Angola se sobressaíram também pela feliz transposição da cooperação para o plano multilateral, no qual os dois países passaram a se apoiar para o estabelecimento de uma ordem econômica internacional mais justa e equilibrada. No entanto, de forma geral, ao longo do período de 1976 a 1989 o intercâmbio comercial entre Brasília e Luanda, tendo como base os dados oferecidos pelo Ministério da Indústria Comércio Exterior e Serviços (2018), registrou índices com uma relativa progressão (as exportações em 1975 totalizavam US\$ 6.016 milhões, no ano seguinte esse valor já havia quase quadruplicado atingindo US\$ 22.079 milhões, em 1989 representavam US\$ 115.562 milhões, encerrando 1990 com US\$ 83.177 milhões). Ainda que majoritariamente o saldo tenha sido deficitário para o Brasil, entre 1975 a 1981 as exportações apresentam valores crescentes e a partir de 1977 até 1980 se mantiveram superavitárias. No ano de 1982 que se registrou uma significativa queda para

ambas as partes, a qual foi recuperada em 1983 quando as importações brasileiras registraram seu maior valor (US\$ 214.903 milhões), e o saldo geral seu maior déficit no período (US\$ 168.454 milhões). De acordo com Cunha (2002), o governo Sarney representou o período mais intenso nas relações econômicas entre os dois Estados, embora ambas as economias estivessem em crise, Angola, em termos individuais, assumiu o melhor desempenho nas relações afro-brasileiras. Sendo que no ano de 1987 o Brasil totalizou seu maior valor em exportação (US\$ 206.384 milhões) juntamente com o maior superávit do período (US\$ 107.508 milhões).

Tabela 1 - Intercâmbio Comercial Brasil-Angola (1974-975) US\$ FOB

Ano	Exportação	Importação	Saldo Comercial
1975	6.016.400	7.135.600	-1.119.200
1976	22.079.900	24.200.000	22.056.000
1977	26.184.329	-- ¹	-- ¹
1978	-- ¹	-- ¹	-- ¹
1979	88.726.000	0	88.726.000
1980	118.678.575	110.355.213	8.323.362
1981	106.962.199	155.875.818	-48.913.619
1982	89.557.601	99.681.155	-10.123.554
1983	46.449.526	214.903.730	-168.454.204
1984	89.990.859	126.991.192	-37.000.333
1985	128.884.678	147.742.62	-18.857.949
1986	92.546.646	113.108.514	-20.561.868
1987	206.384.719	98.876.133	107.508.586
1988	178.709.067	202.653.882	-23.944.815
1989	115.562.021	50.071.520	65.490.501
1990	83.177.472	111.645.235	-28.467.763

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da SECEX

Nota¹: Dados não disponíveis.

Ao se analisar os dados de comércio com Angola, esse aparenta contrariar a ideia predominante de que a razão legitimadora das relações com Luanda seria exclusivamente a promoção comercial no exterior a fim de reunir divisas para saldar a dívida externa. Todavia, em concordância com o que reitera o Ministro Ovídio de Melo, acima de tudo, é fundamental ter consciência que “Fazer política externa é assumir atitudes condizentes com o interesse nacional a curto, médio e longo prazo, afrontar riscos se preciso for; ter, não somente uma vaga soberania teórica, mas uma definida e verdadeira personalidade internacional” (MELO, 2009, p. 75). Foi o que de fato a política externa brasileira logrou, desde o momento do reconhecimento do governo do MPLA, em conquistar nas relações com Angola.

4.2 MOÇAMBIQUE

O Estado moçambicano localiza-se na África Austral, região sudeste do continente, fazendo fronteira ao norte com a Tanzânia, o Malawi e a Zâmbia; ao Sul com a África do Sul e a Suazilândia; a oeste com o Zimbábue; e ao leste com o Oceano Índico. O país possui uma população de aproximadamente 26 milhões habitantes, seu território de 799.380 km² é dividido em 10 províncias, sendo sua capital a cidade de Maputo (CIA, 2018).

Mapa 1 – Mapa político de Moçambique



Fonte: www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/moz.pdf

Segundo Castellano (2017), características geopolíticas conferem a Moçambique importantes desafios e vantagens estratégicos. Sua faixa litorânea de 2770 km, por exemplo, ao leste da porção austral do continente, possibilita ao país ser um entreposto de comércio internacional que une o Atlântico Sul ao Índico, como também viabiliza a existência de portos

relativamente grandes em diversas localizações do litoral. Por outro lado, o autor também considera que há uma histórica centralização das atividades econômicas em Maputo, em virtude da proximidade em relação a África do Sul, ademais, cabe considerar que a concentração demográfica na capital – o em vista da sua posição isolada ao sul – constitui um obstáculo para a projeção de poder do Estado para o restante do território especialmente a regiões populosas e detentora de recursos ao norte.

Moçambique esteve sob o jugo colonial luso desde 1498. Em virtude da já citada resistência portuguesa em conceder independência aos territórios africanos, no ano de 1960 teve início a guerra de independência moçambicana, na qual os primeiros movimentos de libertação que surgiram eram compostos por nacionais residentes em países vizinhos, como: a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO), a União Nacionalista Africana de Moçambique (UNAM), a União Nacional de Moçambique Independente (UNAMI). Em 1962, estes grupos fundiram-se e formaram a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). É fundamental destacar que a criação da Frente logrou em conjugar em um mesmo movimento a população exilada do norte – que havia fugido do trabalho forçado nas companhias – com os intelectuais e ex-assimilados do sul (CAU, 2011). Dessa forma, a FRELIMO liderou sozinha a luta pela independência sob a direção de Eduardo Chivambo Mondlane, um dos fundadores do movimento de libertação que, em 1963, foi assassinado pela polícia política portuguesa. Em seu lugar assumiu Samora Machel, que representou a consolidação da ala mais radical da FRELIMO; Machel buscava reformar e fortalecer o Estado rapidamente através da adoção de grandes transformações revolucionárias (CASTELLANO, 2017).

Em 7 de setembro de 1974, por meio do Acordo Lusaka, ficou acordada a criação de um governo provisório, bem como, a transferência de poder imediata à FRELIMO após a independência sem haver a realização de eleições. Com isso, o partido visava impedir a formação de grupos políticos opositores, o que era uma real possibilidade, uma vez que, suas forças não estavam consolidadas em todo território nacional e alguns grupos ao norte eram contrários ao domínio da Frente (VISENTINI, 2012). Em 25 de junho de 1975, Moçambique se declarou independente de Portugal e Samora Machel, assumiu como primeiro Presidente do país, liderando um governo anticapitalista e contrário ao imperialismo (CAU, 2011).

O Brasil, no mesmo dia de sua proclamação, reconheceu o Estado moçambicano independente. No entanto, o primeiro período da diplomacia planejada pela elite política desenvolvimentista da FRELIMO objetivava uma política doméstica e regional revolucionária, buscando alterações expressivas na ordem estabelecida bem como o

fortalecimento das capacidades estatais, assim, as elevadas pressões internas e externas impulsionavam o altivo ímpeto da ação regional (CASTELLANO, 2017). Nesse contexto, o pouco envolvimento do Brasil nas questões políticas do continente africano durante a segunda metade do século XX e o apoio velado ao colonialismo português – notoriamente o posicionamento brasileiro atrelado a Portugal nas votações na ONU – traziam incertezas sobre as reais intenções brasileiras em estreitar relações com Moçambique, e qual seria a aplicabilidade da parceria com o Brasil na efetivação do projeto de política externa idealizado pela FRELIMO para sua inserção regional e global. Desse modo, em consonância com Campos (2015), considera-se que as relações entre os dois países no período analisado podem ser divididas em três momentos, sendo os primeiros anos caracterizados pela desconfiança e um distanciamento relativo; já o ano de 1977, marca o início da transição, na qual os Estados, em virtude de suas crises internas e externas, modificam suas posturas, o que possibilitou que a partir de 1978 tenha sido iniciada uma nova fase de entendimento político e cooperação entre os dois países.

Desse modo, identifica-se que Moçambique apresentava certa resistência às iniciativas de aproximação brasileiras desde a proposta de criação das Representações Especiais no período de transição. Um gesto que, além de garantir a presença antecipada do Brasil no novo Estado independente, simbolizava o compromisso nacional em reparar seu passado de solidariedade a Portugal. Ovídio de Melo, quando enviado pelo governo brasileiro para estabelecer os primeiros diálogos com a FRELIMO para propor o estabelecimento da Representação brasileira em Lourenço Marques (Maputo), relata que Samora Machel designou o Vice-Presidente Marcelino dos Santos, encarregado das Relações Exteriores do partido, para recebê-lo no acampamento militar da FRELIMO, em Kurasini, nas imediações de Dar es Salaam. Durante o primeiro encontro, Melo (2009) relatou os bons propósitos da nova política africana do Brasil e as vantagens que uma missão permanente antecipada teria nas relações entre os dois países, também comunicou a disposição do governo brasileiro em dispor de ajuda humanitária para Moçambique, já naquele momento. Para isso, no entanto, o Itamaraty solicitou que a FRELIMO organizasse uma lista de prioridades, para orientar o governo brasileiro. Marcelino dos Santos respondeu:

[...] dizendo que estava a par das mudanças de intenção política do Governo brasileiro [...] e que só poderia louva-las; que a criação de uma Representação Especial em Lourenço Marques era assunto novo, e por isso demandava estudos e decisão coletiva, pelo que teria de ser submetido ao Bureau Político da FRELIMO; que qualquer ajuda dada pelo Brasil ao povo moçambicano, para aliviar as agruras causadas pela guerra, seria recebida com gratidão, mas que a FRELIMO já não mais usava elaborar listas de prioridades em busca de ajuda externa. Era isto um exercício

que, na maioria das vezes, redundava em perda de tempo e frustração. Assim, bastava ao Governo brasileiro ter em mente que a ajuda ao Moçambique devastado pela guerra poderia ser em tudo semelhante àquela que Brasília costuma dar ao Nordeste do Brasil, em períodos de seca e calamidade pública. Em três palavras, poderia indicar as necessidades mais prementes de Moçambique: caminhões, alimentos, remédios. Quanto à decisão que deveria ser tomada coletivamente, sobre a proposta de criação de uma Representação Especial, Marcelino dos Santos propôs [...] nova reunião, dentro de vinte dias aproximadamente (MELO, 2009, p. 101).

As doações⁷¹ não se concretizaram, e mesmo informado que os três Movimentos angolanos já haviam concordado com a criação de uma Representação Especial brasileira em Angola, Marcelino dos Santos, novamente reunido com o representante brasileiro, transmitiu a decisão negativa do seu partido em relação a proposta do Brasil. Segundo ele:

A FRELIMO não poderia aceitar a proposta brasileira, concedendo ao Brasil um status especial na criação antecipada de relações diplomáticas com Moçambique, **porque as mentes e os corações moçambicanos, depois de sofrerem 14 anos de guerra, depois de verem durante todo esse tempo o Brasil apoiando Portugal, não estavam acostumadas a considerar o Brasil como um país amigo [...]**. Assim sendo, concluía, o Brasil deveria esperar que a independência de Moçambique se concretizasse e então formalizar a proposta de relações diplomáticas ao nível conveniente (MELO, 2009, p.111, **grifo nosso**).

Marcelino acrescentou que qualquer outra visita de personalidade ou instituição brasileira de caráter oficial a Moçambique, durante o período de transição, a fim de ter contatos com a FRELIMO, demandava uma solicitação de encontro previamente aprovada pelo próprio movimento. Ovídio de Melo (2009, p. 102) ainda tentou justificar argumentando que “o Brasil era distante, muito introvertido em sua política, dados os seus problemas de desenvolvimento”, além disso, eram “escassas e deturpadas notícias da guerra em Moçambique, porque as metrópoles costumam ocultar do mundo as lutas havidas em suas possessões e os nacionais portugueses eram muito numerosos e influentes no Brasil”.

Contudo, é possível afirmar, ao se analisar os telegramas enviados do Consulado Geral de Lourenço Marques ao Itamaraty durante o ano de 1974, que o não posicionamento do Brasil diante da guerra de independência moçambicana foi uma opção do governo Brasileiro, e não uma infeliz consequência gerada pelos constrangimentos do subdesenvolvimento e da

⁷¹ O Ministro relata que vinte dias depois do primeiro encontro “Nenhuma doação fora feita, apenas o Itamaraty persistia na ideia de que, antes, a Frelimo deveria apresentar uma lista de prioridades, uma espécie de petição de ajuda. Entrei em contato telefônico com Zappa, aconselhei que desistisse de vez por todas da lista, e que me desse logo instruções para ir revisitar a FRELIMO e saber sobre a Representação Especial. Zappa disse-me que esperasse novas instruções. Passaram-se vários dias, até que as instruções chegaram: já não era mais necessário pedir a lista, já não se oferecia doação alguma, mas em vez disso deveria eu apresentar a Marcelino dos Santos a sugestão de que a Escola Superior de Guerra, em viagem à África, visitasse Lourenço Marques. A ESG fora convidada a visitar a África do Sul, mas recusara. Mas a Moçambique queria ir. Telefonei de novo a Zappa, para reclamar das instruções recebidas. Disse-me ele que nada poderia fazer no sentido de altera-las. Era minha obrigação então cumpri-las, ainda que pudessem acarretar desastres” (MELO, 2009, p. 110).

censura portuguesa como o Embaixador Melo propunha. Nas correspondências oficiais enviadas ao MRE, o Consul Berenguer Cesar relatava consistentes oportunidades⁷² de atuação brasileira em Moçambique, bem como repassava quais eram as condições que o governo português vinha impondo a FRELIMO, Cesar ainda solicitava com urgência o esclarecimento da postura brasileira sobre a evolução das transformações que ocorriam em Moçambique, mas a escolha do Itamaraty foi pelo não posicionamento (CAMPOS, 2015).

Ovídio de Melo (2009, p. 103) em sua análise ainda identifica que a posição “[...] por demais ressentida e pouco coerente” do partido moçambicano era claramente política. Uma vez que Moçambique ambicionava manter relações diplomáticas, após a independência, com Portugal e com a África do Sul, Estados que atuaram diretamente no flagelo moçambicano ao longo da luta pela independência, a atitude da FRELIMO para com o Brasil mostrava-se incoerente e suprimia outro objetivo (MARO DA SILVA, 2008). A FRELIMO esperava pelo desenrolar da postura brasileira em relação Angola, contudo, como o próprio analisa, Brasil e Moçambique compartilham enormes afinidades históricas, sociais e culturais, por tudo isso, o descaso brasileiro – exemplificado em episódios como o de 1964, quando o escritório da FRELIMO no Rio de Janeiro foi revistado pela polícia e seus funcionários presos e ameaçados de expulsão para Portugal⁷³ – gerou a Moçambique um enorme ressentimento e frustração quanto às relações com o Brasil. A parte moçambicana sempre havia esperado um apoio do Estado brasileiro o qual,

[...] moralmente, valeria muito perante Portugal, perante o mundo. Assim, o voto de abstenção do Brasil nunca foi bastante. Um voto afirmativo do Brasil em favor de

⁷² O Consul apontava que “seria interessante convidar elementos do Governo, sobretudo da FRELIMO a visitar o Brasil, oferecendo-lhes colaboração para a formulação de política comum de certos produtos de base (castanha de caju, algodão, chá, por exemplo) e para a respectiva comercialização. [...] deveria ser estudado acordos bilaterais vigentes entre Brasil e Portugal que conviria serem mantidos com Moçambique [...] em relação à economia, seria conveniente a participação oficial brasileira na próxima Feira Internacional de Lourenço Marques, em agosto de 1975, em que fossem convidados representantes dos setores econômicos do novo governo para visitarem o Brasil”. Berenguer Cesar afirmava que a concessão de créditos e de financiamentos permitiria uma abertura significativa para o Brasil, assim como a participação em *joint ventures* para a exploração, [...] dos recursos minerais que devem existir na província e cuja pesquisa deveria ser meta prioritária de qualquer futura administração, pois as empresas brasileiras teriam melhores condições de participar de concorrências públicas para obras de infraestrutura e de colaboração na implantação e no desenvolvimento de indústrias transformadoras de matérias-primas locais. Referiu-se também à conveniência de começar a ser examinada uma cooperação na área de transportes (marítimos e aéreos) [...]”. Ademais, o Consul também apontava “que deveria ser estudada com urgência a conveniência de estabelecimentos em Lourenço Marques de um armazém alfandegário da Companhia Brasileira de Entrepósitos e Comércio – COBEC antes da independência do país com o intuito de aproveitar a concessão já feita ao Brasil para seus fins, evitando nova negociação com o mesmo objetivo, [...] uma vez que o porto de Lourenço Marques não perderia o seu valor estratégico, tanto para a penetração nos mercados vizinhos como para distribuição a outros países da costa leste africana, do Golfo Pérsico, do Oriente e da Oceania” (CAMPOS, 2015, p 58, 59).

⁷³ A expulsão não se efetivou, pois Leopold Senghor, Presidente do Senegal, intercedeu junto ao Brasil, em favor da FRELIMO.

Moçambique provavelmente teria paralisado o braço armado português, poderia talvez ter permitido que Moçambique em menos tempo visse a guerra terminar e ganhasse a independência (MELO, 2009, p. 103).

Nota-se que a resistência moçambicana permaneceu mesmo após a proclamação da independência, posto que a FRELIMO nem sequer convidou o governo brasileiro para a ocasião da comemoração da independência. Nesse dia, os únicos convidados brasileiros foram dois oponentes ao Regime Militar no exílio, Luís Carlos Prestes, do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Miguel Arraes, do Partido Social Trabalhista (PST). Ademais, como reitera Pereira (2013), Moçambique atuava de forma autodeclarada como custodiante do MPLA, assim, muito embora a independência moçambicana tenha sido proclamada em 25 de junho de 1975, e de o Brasil ter tentado estabelecer relações diplomáticas com Maputo, essas só se concretizaram no dia 15 de novembro de 1975, praticamente cinco meses após a independência, não por coincidência, quatro dias após o reconhecimento brasileiro da independência angolana. O Ministro Melo (2009) descreve que,

No dia seguinte, [...] estávamos almoçando sozinhos no restaurante do Hotel Trópico, a primeira Delegação estrangeira, recém-chegada para a festa da Independência, apareceu também para almoçar. Era a de Moçambique, chefiada por Marcelino dos Santos. Marcelino viu-me, veio em minha direção afavelmente, manifestou contentamento pela decisão do Brasil e **informou-me que dali por diante as relações do Brasil com Moçambique seriam de amizade** (MELO, 2009, p. 130, grifo nosso)

Tendo isso em vista, percebe-se que o reconhecimento da independência de Angola conferiu credibilidade à nova postura do Brasil para a África e deu início à superação do espólio dos anos de alinhamento ao governo português. Em novembro durante a XXX Assembleia Geral da ONU o ministro moçambicano esteve presente no jantar oferecido pelo Chanceler brasileiro aos colegas africanos acenando a disposição de Moçambique em começar um diálogo com o governo do Brasil.

Assim, em 31 de dezembro de 1975, o Presidente Geisel assinou o decreto criando a Embaixada brasileira em Moçambique (que possuía caráter cumulativo, pois também seria a Representação brasileira junto ao Lesoto). No mês de março de 1976, Ronald Leslie de Moraes Small foi designado ao cargo de Embaixador em Maputo, apresentando suas credenciais ao governo moçambicano em julho do mesmo ano. Assim que oficializadas as relações, nota-se que os dois países passaram a buscar estabelecer as primeiras ações de cooperação e as bases para o estreitamento do intercâmbio comercial. Segundo Campos (2015), o Itamaraty defendia o emprego de uma política cautelosa, a qual abarcaria um

conjunto de medidas, dentre elas propostas de projetos de cooperação no domínio da educação, saúde, finanças e alimentação – que evidenciasse o interesse brasileiro em consolidar as relações em esfera bilateral.

Logo em janeiro de 1976, uma missão comercial moçambicana visitou as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, onde representantes dos setores governamentais do comércio exterior de Moçambique estabeleceram contatos com os empresários locais, para importar produtos manufaturados brasileiros, especialmente barcos pesqueiros⁷⁴. Em agosto do mesmo ano, o Brasil enviou para a Feira Internacional de Moçambique (FACIM), uma delegação composta por vinte e uma empresas, representantes da indústria nacional e entidades governamentais, com a coordenação do MRE⁷⁵. No ano seguinte, novamente esteve em Brasília uma delegação comercial moçambicana, com o objetivo de estudar as possibilidades de ampliar o intercâmbio comercial com o Brasil. Durante a visita, a comitiva (composta pelo vice-governador do Banco de Moçambique, por altos funcionários do Ministério de Negócios Estrangeiros e o administrador da empresa Moçambicana de Pesca⁷⁶), manteve contato com vários órgãos do governo, dentre os quais o Itamaraty, onde buscou conhecer o sistema brasileiro de formação e aperfeiçoamento de diplomatas, do Instituto Rio Branco.

Dessa forma, identifica-se que, assim como analisa o Presidente Geisel (1977), durante os primeiros anos do pós-independência, os espaços para a atuação brasileira em Moçambique começaram a surgir na medida em que o país buscava substituir seus fornecedores tradicionais. A política externa adotada pelo líder moçambicano Samora Machel visava ampliar as conexões para a obtenção de ajuda externa (CAMPOS, 2015). No entanto, a inclinação socialista da FRELIMO influenciou para que os contatos mais expressivos fossem realizados com países com orientação político-ideológica similares à Moçambique. Ademais, a guerra civil moçambicana implicou em uma nova conjuntura para as relações com o Brasil.

Em 1977, durante o III Congresso Nacional, a FRELIMO se declarou explicitamente marxista-leninista promovendo a nacionalização de toda propriedade privada, objetivando também obter maior apoio dos Estados socialistas (VISENTINI, 2012). É importante ressaltar que a independência moçambicana gerou uma profunda alteração geopolítica na África Austral durante a década de 1970, uma vez que inseriu mais um governo socialista no sistema

⁷⁴ Desde 1974 o Brasil já vendia barcos pesqueiros para Moçambique, segundo a Folha de S. Paulo (1974b) as operações ultrapassaram 1,5 milhão, sendo que 80% havia sido financiado pela CACEX.

⁷⁵ A participação brasileira possuía caráter tanto comercial como institucional e visava apresentar oportunidades de cooperação comercial, como também, técnica para os projetos de desenvolvimento realizados no Estado moçambicano, destinados principalmente para áreas básicas da economia como agricultura, saúde, educação, transporte e comunicação.

⁷⁶ A mesma que em 1976 adquiriu dezessete barcos de pesca brasileiros.

da Guerra Fria e praticamente extinguiu com os regimes coloniais na região (MAZRUI; WONDJI, 2010). Diante disso, Samora Machel adotou uma postura crítica aos regimes racistas, pró-ocidentais, neocolonialista e de minoria branca da Rodésia e da África do Sul. Assim, a FRELIMO passou a conceder um amparo prático, a nível político, econômico e militar, enviando guerrilheiros veteranos para lutar nos movimentos de libertação de ambos os países, no entanto, as reações rodesianas foram mais profundas do que Moçambique pôde suportar (CASTELLANO, 2017).

Rapidamente foi desencadeada uma guerra clássica entre os dois Estados, surgindo, nesse contexto, a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), criada pelo Escritório Central de Inteligência rodesiano como força auxiliar das suas tropas – formada por antigos militares moçambicanos das forças especiais do exército português e por colonos portugueses com interesses econômicos que tinham deixado Moçambique e estavam na Rodésia (CAU, 2011). A guerra civil moçambicana eclodiu em 1977, quando iniciaram os confrontos entre a FRELIMO e a RENAMO, que duraram 16 anos, destruindo grande parte da infraestrutura econômica do país e gerando muitos mortos (VISENTINI, 2012).

Nesse contexto, é fundamental destacar que as relações entre Brasil e Moçambique não se propunham a abarcar apenas os campos econômico e técnico, mas também o político. Havia uma clara necessidade de superar as desconfianças que os governos africanos ainda mantinham sobre o Brasil, em particular Moçambique, nesse sentido, Brasília passou a oferecer apoio à Maputo. Em 1978, o Brasil esteve presente na Conferência Internacional de Apoio aos Povos do Zimbábue e da Namíbia, em Maputo. Ainda no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil, em nome da América Latina, manifestou sua veemente reprovação às agressões perpetradas contra Moçambique pelas tropas rodesianas. Assim, pode-se afirmar que o Estado brasileiro não repetiu a omissão das décadas anteriores e assumiu uma postura de firme apoiador à causa da eliminação do racismo e dos resquícios do colonialismo na África.

Para além disso, a partir de 1978 foi iniciada uma fase de significativa aproximação entre os dois países. Houve uma modificação substancial da natureza das iniciativas destinadas ao país, como por exemplo o envio, em maio de 1978, de medicamentos para o país, com o objetivo de auxiliar no socorro das mais de 200 mil pessoas desabrigadas pelas inundações do rio Zambeze. O marco fundamental desse novo período foi a promoção de Ítalo Zappa ao posto de Embaixador em Maputo – a designação de um diplomata da qualificação de Zappa, para coordenar a representação do Brasil na capital moçambicana visava prestigiar

e evidenciar governo africano a notoriedade que assumia Moçambique na diplomacia brasileira.

Nota-se que essa nova postura refletiu em um avanço significativo das relações. Dessa forma, o ano de 1979 foi particularmente promissor ao avanço do diálogo entre os dois Estados. Assim, já no primeiro ano do governo Figueiredo, o Brasil recebeu uma missão moçambicana coordenada pelo Ministro do Comércio Externo, Antônio Almeida Matos, a fim de aprofundar a cooperação a nível econômico com o Brasil, essa que ainda era pouco significativa se comparadas, por exemplo, com Angola. A visita propiciou discussões a respeito do interesse moçambicano na tecnologia de produção brasileira que estava sendo desenvolvida pelo Programa Nacional do Álcool e na ampliação, em US\$ 50 milhões, da linha de crédito concedida pelo Banco do Brasil (CAMPOS, 2015)⁷⁷.

Em complemento às iniciativas brasileiras de estreitamento das relações, Maputo também passou por um processo de ajustes em sua política externa. Em 1980, a guerra civil assumiu um novo tom, o apoio da FRELIMO ao Congresso Nacional Africano (CNA) fez da África do Sul o principal financiador das ações da RENAMO, tornando essa um perigo efetivo ao governo (VISENTINI, 2012). Castellano (2017) analisa que a ação da RENAMO afetava as capacidades do Estado, gerando cisões sociais e dificultando a realização do programa econômico da FRELIMO. Para além disso, outro grande constrangimento externo que cerceava os espaços de atuação da FRELIMO veio da aliada URSS e das restrições da cooperação oferecida pelos Estados comunistas. O autor (2017) ainda acrescenta que em resposta a esses desafios foi iniciada uma mudança gradual na política externa com a priorização dos problemas de segurança nacional em detrimento do projeto de libertação regional e de suporte aos grupos insurgentes nos países vizinhos. Um resultado adicional dessa nova postura foi a aproximação com o Ocidente, com o objetivo de aglutinar credibilidade para a sua posição de desengajamento (desencorajando a agressividade do vizinho sul-africano), arrecadar divisas para recuperação da economia e adquirir novos materiais para a defesa nacional (CASTELLANO, 2017).

O contexto de guerra civil é um denominador comum em Angola e Moçambique, durante o período analisado, contudo, alguns fatores – como compartilhar fronteiras físicas com sua principal agressora, África do Sul, e não dispor de vastas reservas de recursos

⁷⁷ O embaixador José Carlos Lobo, representante de Moçambique na ONU, ressaltou que a cooperação com o Brasil era particularmente importante nas áreas da educação e da agricultura, pois os países compartilham o mesmo clima e condições ecológicas, bem como a mesma língua e raízes culturais. Assim, com base no argumento histórico e cultural, a diplomacia brasileira passou a adotar as semelhanças existentes entre ambos os países como principal mote do desenvolvimento das relações com Moçambique (CAMPOS, 2015).

energéticos de fácil acesso, que assim como em Angola, fossem capazes de alavancar contratos de *countertrade* que financiassem o desenvolvimento do país – tornavam o Estado moçambicano ainda mais vulnerável. É importante considerar que o agravamento da guerra civil em Moçambique se, por um lado levou o governo de Maputo a convergir sua política externa para o Ocidente, tornando o país mais aberto às iniciativas de aproximação brasileira, por outro também limitou, em certa medida, a viabilidade de ações de cooperação com o Brasil.

Ainda que predominasse uma conjuntura pouco favorável, as iniciativas brasileiras de cooperação com Moçambique não foram suspensas. Por outro lado, a partir da década de 1980, percebe-se que a relação entre os dois países superou a desconfiança inicial e assumiu um caráter pragmático, no qual o incremento do desenvolvimento econômico firmava-se como prioritário pautando as relações de ambos os lados (CAMPOS, 2015). No dia 25 de novembro 1980, o reitor da Universidade Eduardo Mondlane, de Moçambique, Fernando de Ganhão, foi recebido no Brasil indicando as intenções no aprofundamento das relações culturais e acadêmicas como também a intensificação da cooperação nesta área (VIZENTINI, 2004), durante a visita, por intermédio da Associação Brasileira de Solidariedade ao Povo Moçambicano, também palestrou aos estudantes na Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Reforçando essa perspectiva, foi assinando em 1989, na capital Maputo, o Acordo de Cooperação Cultural o qual ganhou destaque, pois lançou as bases para o aprofundamento da cooperação no domínio da educação propondo estimular os contatos entre os estabelecimentos de ensino superior do Brasil e de Moçambique e promover o intercâmbio de seus professores por meio de estágios a fim de ministrarem cursos ou realizarem pesquisas⁷⁸. Uma delegação brasileira ainda esteve presente na II Conferência de Coordenação do Desenvolvimento do Sul da África, em Maputo, nos dias 27 e 28 de novembro de 1980 (VIZENTINI, 2004).

No aspecto da cooperação técnica, em março de 1980, o Embaixador Ítalo Zappa e o Ministro dos Negócios Estrangeiros de Moçambique Joaquim Alberto Chissano assinaram um acordo de cooperação para a formação de profissionais de escritório e administração através da implantação de um Centro de Formação Profissional com o apoio técnico do SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial)⁷⁹. Nesse mesmo sentido de acordo com a

⁷⁸ As iniciativas de cooperação na área da educação já demonstravam resultados, como a visita de uma delegação de dezesseis estudantes de Zootecnia e Veterinária da Universidade Eduardo Mondlane à Escola Superior de Agricultura Luís de Queirós em 1982 (FOLHA DE S. PAULO, 1982a)

⁷⁹ O Brasil forneceu todas as máquinas e enviou técnicos especializados para o treinamento dos estagiários moçambicanos.

Folha de S. Paulo (1982b) o governo de Moçambique indicou que assinaria um convênio com a Sindimaq (Sindicato Interestadual da Indústria de Máquinas) e a Abimeg (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos Gráficos) para implantação de escolas de artes gráficas no país equipadas com máquinas de tecnologia brasileira.

No âmbito comercial, em 1979, o Brasil vendeu 21 locomotivas para Moçambique, no ano seguinte, destacou-se a venda de 205 veículos (44 ônibus intermunicipais e 161 caminhões) pela Scania no valor total de US\$ 10,5 milhões para a Intermecano (órgão do Ministério do Comércio Exterior moçambicano), desde 1977 a empresa passou a exportar veículos e oferecer treinamento técnico a mecânicos e motorista para o Estado africano (FOLHA DE S. PAULO, 1980a). Em agosto de 1980, também foi realizado o primeiro embarque de chapas de aço (parte destinada a indústria naval) pela Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) para Moçambique, segundo a Folha de S. Paulo (1980b) a Cosipa entre agosto e outubro exportou US\$ 3,5 milhões em chapas de aço para o Estado moçambicano. Moçambique ainda participou do seminário sobre transportes voltados para a exportação em novembro de 1981, coordenado pelo Itamaraty e pelo Centro de Comércio Internacional – UNCTAD/GATT. No setor do transporte aéreo verificou-se o início das ligações aéreas com Moçambique em 1982.

Em junho de 1980, Saraiva Guerreiro em sua viagem à África, tornou-se o primeiro Chanceler brasileiro a visitar Moçambique. Na ocasião, o Ministro se reuniu com o Presidente moçambicano, Samora Machel e visitou o complexo agroindustrial do Chókwé, na Província de Gaza na região sul do país. Ademais, os Ministros brasileiro e moçambicano em um Comunicado Conjunto, exprimiram a sua satisfação pela vitória do povo do Zimbábue, reafirmaram a determinação de seus países em apoiar o estabelecimento de uma Nova Ordem Económica justa e equitativa, que buscasse o desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento, condenaram as repetidas agressões realizadas pelo Governo da África do Sul contra a República Popular de Angola e a República da Zâmbia, reafirmaram, também, o apoio a libertação nacional da Namíbia o repúdio a política desumana de discriminação racial e do *Apartheid*, que representava uma ameaça à paz e segurança internacionais (COMUNICADO CONJUNTO, 1980).

Além disso, é interessante observar nos pronunciamentos da Chancelaria, a constante afirmação dos laços de confiança entre o Brasil e as nações africanas, mas de modo pontual no que se refere a Moçambique. Em entrevista concedida aos jornalistas credenciados pelo MRE, o Chanceler foi questionado se a visita aos países africanos refletia a aceitação brasileira da política interna desses. Em resposta, Saraiva Guerreiro frisou que a base do

relacionamento do Brasil com os Estados africanos era a não ingerência em assuntos de política interna e dentro de suas limitadas possibilidades o governo brasileiro estava pronto para cooperar, “Esperamos que essa atitude seja compreendida, consolide o atual clima de confiança e seja útil pra eles e para nós” (GUERREIRO, 1980, p. 123). O Ministro, na mesma ocasião, definiu as relações entre o Brasil e Moçambique como “[...] muito boas, muito corretas, baseadas no respeito mútuo, na reciprocidade de benefícios. Creio que há e que se está consolidando uma confiança muito grande nas intenções, nas atitudes, na maneira de agir deste e do outro Governo” (GUERREIRO, 1980, p. 222).

Desse modo, a consolidação do consenso político entre os dois Estados propiciou que uma nova fase de cooperação se iniciasse, o marco inaugural desse novo período foi a assinatura do Acordo Geral de Cooperação, no dia 15 de setembro de 1981, durante a visita de Joaquim Chissano, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Moçambique. O documento é o texto fundamental do sistema de cooperação entre Brasil e Moçambique, nele são estabelecidas as diretrizes basilares que guiam, desde então, todas as iniciativas nesta área, desacatam-se nesse sentido: a “[...] igualdade de benefício recíproco”, o “respeito mútuo pela soberania e integridade territorial”, a “não-ingerência nos assuntos internos”, bem como, a “autodeterminação dos povos na livre escolha de seus sistema político-social e de seu processo de desenvolvimento” (ACORDO GERAL, 1980, s/p.). O Acordo ainda definiu como áreas iniciais de cooperação os campos econômico, científico, tecnológico, cultural e de formação pessoal. Ademais foi instituída uma Comissão Mista Permanente a fim de acompanhar e dinamizar as iniciativas e analisar e solucionar obstáculos que limitavam o aprofundamento das relações.

Já no governo Sarney foram celebrados dois ajustes complementares ao Acordo Geral. O primeiro, em junho de 1989, referente à cooperação no campo da meteorologia e o segundo, em setembro do mesmo ano, relativo a área da agricultura irrigada. Para compreender o valor que os documentos acordados conferem as relações entre os dois países, deve-se ter em vista que o sistema agrícola moçambicano passava por significativas dificuldades de produção, as quais ainda foram agravadas por grandes secas do início da década de 1980 que afetaram a disponibilidade de alimentos gerando fome e desnutrição na população. Vale também destacar, no que diz respeito à assistência brasileira para com a crise gerada pela estiagem moçambicana, a inclusão de bens alimentícios na linha de crédito mantida entre o Banco do Brasil e o Banco de Moçambique, em resposta a solicitação do governo de Maputo feita através da Comissão Mista (CAMPOS, 2015).

Saraiva Guerreiro, na ocasião do Sexto Encontro Nacional com Exportadores, em abril de 1982, apontou que o Brasil não se limitava ao comércio exclusivo de mercadorias. O país “[...] começa a exportar uma tecnologia verdadeiramente nacional, muitas vezes com vantagem sobre nações desenvolvidas, pela maior adaptação às condições econômica e ecológicas dos países em desenvolvimento” (GUERREIRO, 1982, p. 21). O Ministro destacou que “[...] em caráter pioneiro, verificam-se, no âmbito Sul-Sul, os primeiros sinais de novas modalidades, com o apoio e reciclagem de capitais e de países-membros da OPEP, como é o caso do projeto de exploração de carvão em Moçambique, que conta com a participação de empresa brasileira” (GUERREIRO, 1982, p. 21). O Chanceler fazia referência ao contrato aprovado entre o Brasil e o Fundo de Desenvolvimento da OPEP de financiamento no valor de US\$ 5 milhões e 400 mil para a execução do projeto de estudos de viabilidade da exploração do carvão moçambicano por empresas oficiais brasileiras⁸⁰. Segundo o porta-voz do MRE, Bernardo Pericás, a decisão assumiu uma especial importância pois foi o primeiro projeto desta dimensão aprovado pelos governadores da OPEP para o Hemisfério Sul, ademais, além do Brasil ser um potencial consumidor de carvão, este projeto estava para os moçambicanos, assim como, o projeto Carajás estava para os brasileiros (FOLHA DE S. PAULO, 1981a).

Nesse mesmo sentido, foram enviados consultores brasileiros para atuar nas atividades do programa do carvão de Moçambique, em 1987, durante seu discurso, na ocasião da visita do Presidente moçambicano a Brasília, Sarney destacou o papel desses: “Como resultado destes trabalhos, creio seja possível viabilizar o aporte brasileiro na exploração das jazidas de carvão de Moatize, empreendimento capaz de revigorar a cooperação entre os dois países” (SARNEY, 1988, p. 4).

A segunda metade da década de 1980 foi assinalada por transformações políticas e econômicas em ambos os Estados. No Brasil, iniciava o processo da redemocratização com a ascensão do governo Sarney e vivia o agravamento da crise econômica. Já em Moçambique, tendo em vista o desgaste econômico, social e humanitário gerado pelo conflito com a RENAMO e a África do Sul, Machel assinou com o governo sul-africano o Acordo Nkomati em 1984. Nele, ambos os países se comprometeram a interromper o apoio militar aos

⁸⁰ No início de 1981 o Brasil havia se cadastrado em fundos de investimento árabes a fim de participar da execução de projetos nos países da África Austral, os quais foram apresentados durante a 2ª Conferência do Desenvolvimento do Sul da África, realizada em novembro de 1979 em Moçambique. O objetivo dos Estados da região austral do continente era superar a dependência econômica da África do Sul, assim convidaram trinta Estados, dentre os quais o Brasil – que junto com a Índia eram os únicos em países em desenvolvimento - para buscar financiamento aos seus projetos. Em vista disso, em janeiro de 1981 foi enviada para Moçambique uma delegação do Itamaraty e do Ministério dos Transportes com o intuito de identificar os projetos de interesses brasileiro (FOLHA DE S. PAULO, 1981b).

movimentos oposicionistas no território um do outro – no entanto, Pretória manteve um suporte informal à RENAMO estendendo a guerra civil até 1992. Machel, em 1986, foi morto em um acidente de avião próximo à fronteira com a África do Sul, sendo sucedido pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros Joaquim Alberto Chissano, que aprofundou o processo de inflexão da política externa. De acordo com Castellano (2017, p. 247), “[...] uma postura liberal econômica e política, de aproximação ao Ocidente, foi gradualmente adotada pela nova liderança”. Ademais “a crise das capacidades estatais e a continuidade da supremacia das pressões domésticas limitaram o ímpeto de ação no sistema regional”. Nesse sentido, o programa de transformação econômica de teor marxista-leninista foi substituído, em 1987, pelo Programa de Reabilitação Econômica de viés liberal.

O governo Sarney logrou em receber a primeira visita de um Chefe de Estado moçambicano, Joaquim Chissano, em abril de 1988. Na ocasião, o Presidente brasileiro reforçou o repúdio as todas as formas de violências originadas do *Apartheid*, como a ocupação ilegal da Namíbia pela África do Sul e os frequentes ataques daquele país contra territórios de Moçambique e de Angola. Também ressaltou a disposição brasileira em cooperar em diferentes domínios com os países irmãos de língua portuguesa, em uma “[...] demonstração cabal da primazia que lhe atribuímos em toda a trama de nossos vínculos externos” (SARNEY, 1988, p. 3). O Brasil ainda se mostrou interessado em, assim como já havia atuado em parceria com Angola, estabelecer com a Unidade Técnico-Administrativa do Setor de Transportes e Comunicações da SADCC, coordenada pelo governo moçambicano, um amplo programa de cooperação voltado para a formação de quadros no setor de transportes. Outra iniciativa estimada pelo Presidente Sarney em sua fala foi o Centro de Estudos Brasileiros em Maputo, – inaugurado em fevereiro de 1990 – uma casa de cultura destinada a aprofundar o conhecimento mutuo e impulsionar a integração cultural entre os dois povos.

Joaquim Chissano referiu-se ao encontro com seu homólogo brasileiro como

[...] um elemento catalisador para enriquecer o conhecimento mutuo da realidade que vivemos, das nossas dificuldades e sucessos, dos projetos que os nossos dois países estabeleceram para romper com a herança da dominação a que fomos sujeitos (CHISSANO, 1988, p. 5).

O Presidente moçambicano também saudou o posicionamento corajoso brasileiro quanto à solidariedade aos países da África Austral, pela condenação do *Apartheid* e especialmente pelas leis aprovadas que coíbem qualquer tipo de relação com a África do Sul.

Chissano (1988) ainda sublinhou que o Programa de Reabilitação Econômica e a adesão de Moçambique a instituições financeiras internacionais haviam trazido maiores possibilidades para consolidar e alargar a cooperação com o Estado brasileiro, inserindo-as em um quadro mais amplo.

Identifica-se, porém, que ao mesmo tempo em que as reformas econômicas e a adesão às instituições financeiras internacionais eram vistas como um promotoras de novas possibilidades de projeção externa havia uma clara disposição na fala de ambos os Chefes de Estado no sentido de estabelecerem ações conjuntas em fóruns internacionais a fim de preservarem seus projetos de desenvolvimento dos constrangimentos impostos pelos Estados centrais, bem como, suas independências econômicas das ingerências das instituições internacionais. Nesse sentido, Sarney (1988, p. 04) declarou que o Brasil havia registrado uma proposta ao “PNUD, a OIT e a Unido para fazer de Moçambique um país prioritário na estratégia de projetos conjuntos de desenvolvimento apoiados por aqueles organismos das Nações Unidas”. Ao mesmo tempo, o Presidente (1988, p. 04) também defendeu que os dois Estados “deveriam desenvolver ação conjunta com o Banco Mundial para encontrar fórmulas de ampliação da cooperação bilateral na fase preparatória do plano de recuperação econômica de Moçambique”. De modo complementar, Chissano declarou que:

O combate que travamos pela independência econômica, pelo bem-estar é uma luta comum dos nossos dois países. A ação concertada e a cooperação dos devedores, em particular dos países em vias de desenvolvimento, são necessárias para a solução global do problema da dívida.

E através da promoção de ações concretas de cooperação sul-sul que, valorizando as riquezas e enormes potencialidades e capacidades que possuímos, poderemos encarar com realismo a atual problemática da dívida externa. Somos chamados a prosseguir, como países em desenvolvimento, a busca de soluções que não bloqueiem o desenvolvimento dos países do Sul e por mais forte razão não agravem o empobrecimento a que estamos sujeitos (CHISSANO, 1988, p. 08)

Outro ponto que se tornou destaque nas relações foi a solidariedade brasileira quanto às constantes violações da soberania e da integridade territorial do Estado moçambicano. Em fevereiro de 1981, o Itamaraty emitiu um comunicado condenando a ameaça de ataque ao território moçambicano pelo governo de Pretória. Novamente, em maio de 1987, o Ministro Abreu Sodré enviou um telegrama ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de Moçambique. Pascoal Manoel Macumbi, por ocasião do ataque conduzido por mandos sul-africanos a cidade de Maputo⁸¹. De acordo com o MRE:

⁸¹Também o Presidente Sarney endereçou ao Presidente Chissano, um telegrama lamentando o massacre ocorrido na Província de Inhambane, em sua mensagem ele reitera o profundo repúdio brasileiro aos ataques bárbaros que buscavam desestabilizar o legítimo governo de Moçambique.

A persistência deste comportamento agressivo por parte da África do Sul justifica a crescente apreensão do Governo brasileiro em o agravamento dos problemas regionais, o qual resulta, em última análise, da sobrevivência do anacrônico injustificável regime do *Apartheid* (BRASIL, 1987, p. 103).

Ao se analisar os dados fornecidos pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2018), do intercâmbio comercial entre Brasil e Moçambique no período de 1975 a 1990 identifica-se que os valores transacionados são modestos não atingido US\$ 100 milhões em nenhum ano, no entanto, deve-se considerar que houve um importante incremento das trocas comerciais entre os países, especialmente no que concerne às exportações brasileiras, essas em 1975 totalizavam US\$ 1.286 milhão, em 1976 quase ultrapassaram US\$ 4 milhões e em 1977 já representavam US\$ 10.240 milhões.

Tabela 2- Intercâmbio Comercial Brasil-Moçambique (1975-1990) US\$ FOB

Ano	Exportação	Importação	Saldo Comercial
1975	1.286.100	9.825.800	-8.539.700
1976	3.999.900	207.000	3.792.900
1977	10.214.930	10.500	10.204.430
1978	-- ¹	-- ¹	-- ¹
1979	16.532.000	8.000	16.524.000
1980	72.288.000	9.000	72.279.000
1981	36.932.688	329.420	36.603.268
1982	98.696.409	12.531.561	86.164.848
1983	85.902.239	10.376.646	75.525.593
1984	19.987.609	0	19.987.609
1985	4.258.766	0	4.258.766
1986	6.336.779	0	6.336.779
1987	3.032.551	0	3.032.551
1988	9.114.300	0	9.114.300
1989	5.524.943	15.300	5.509.643
1990	13.321.834	0	13.321.834

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da SECEX.

Nota¹: Dados não disponíveis.

Outro aspecto determinante diz respeito às importações que são majoritariamente muito inferiores ao saldo das exportações, entre 1984 e 1988, por exemplo, o saldo foi zero e ainda que tenha recuperando em 1989 (US\$ 15.300) e voltou a zerar no ano seguinte, reflexo da grave crise econômica de Moçambique, agudizada por secas e ataques militares sul africanos que impediam a recuperação e melhoramento do sistema produtivo do país.

Como reflexo disso, a balança comercial é majoritariamente superavitária para o Brasil, salvo em 1975 quando essa totalizou US\$ -8.539 milhões. Tendo isso em vista, é

possível afirmar que entre 1975 a 1983 houve um impulso nas relações econômicas entre os dois Estados, no qual o Brasil logrou em manter um crescimento progressivo de suas exportações, no ano de 1982 tanto as exportações como as importações atingiram, no período analisado, seus maiores valores US\$ 98.696 milhões e US\$ 12.531 milhões respectivamente. A partir de 1984, o saldo das exportações sofreu decréscimos expressivos ao passo que as importações ficaram predominantemente zeradas, uma realidade que se repetiu e se agravou durante a década de 1990.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil e o continente africano desenvolveram ao longo dos séculos um intenso e diversificado intercâmbio econômico comercial, político e sociocultural, desde então, as relações entre esses dois lados do Atlântico Sul podem ser divididas em períodos marcados por aproximações e afastamentos. A partir da década de 1950, esses contatos passam a ser revistos tendo como base dois pontos principais: a eclosão dos movimentos nacionalistas e das independências nos países africanos e o modelo do Estado desenvolvimentista, adotado pelo Brasil a partir dos anos 1930, que se fundava na política de substituição das importações e identificava a África como consumidor em potencial das mercadorias brasileira. No entanto, não foram concretizados grandes avanços, a política externa brasileira assumiu uma postura ambígua, pois ao mesmo tempo que nutria interesses comerciais e políticos com os países africanos imperava a consciência de que o Brasil poderia melhor se relacionar com a África por intermédio de Portugal, o que refletia na subordinação do posicionamento brasileiro, em relação às colônias portuguesas na África, aos interesses de Lisboa.

A política africana do Brasil começa a ser articulada efetivamente a partir da PEI, porém, não havia viabilidade para efetivar ações práticas em virtude da conjuntura interna de crise, assim a Política Externa Independente foi sendo pouco a pouco descontinuada, até ser interrompida com a implantação do golpe de Estado de 1964. A diplomacia empregada durante o Regime Militar não forma um todo homogêneo de concepções e perspectivas sobre a inserção internacional do Brasil, os dois primeiros governos adotaram um tom mais geopolítico às relações com os países africanos, retomando a postura pró-Portugal. Foi apenas na década de 1970 que a política africana brasileira passou a ser revisada.

O presente trabalho teve como objetivos realizar uma revisão de conceitos teórico atrelados a análise da ação internacional do Brasil, estudar as diretrizes de política externa empreendida durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney e por fim analisar comparativamente as relações brasileiras com Angola e Moçambique no período entre 1974 e 1990.

Assim, constatou-se que o governo Geisel reuniu uma conjuntura de parcial permissibilidade do sistema internacional e foi favorecido pela viabilidade nacional que permitiram uma ampla e profunda reformulação da política externa brasileira, como também, da política africana desenvolvida pelo MRE, influenciando para que essa assumisse uma importância estratégica na inserção internacional do Brasil, pois assinalava objetivos de longo prazo, além de permitir ao Estado brasileiro uma ação mais independente e menos resignada

aos interesses dos atores centrais do sistema internacional. Isso só foi possível graças a uma análise assertiva da condição do Brasil como uma potência média recém industrializada que demandava mercados consumidores aos seus produtos, mas também parcerias políticas em importantes fóruns internacionais.

Nesse sentido, os países africanos demonstravam que compartilhavam assim como o Brasil visões, interesses e dificuldades muito semelhantes, o que tornava a África um espaço estratégico para a inserção brasileira, como claras potencialidades de cooperação técnica, comercial e política. Com o reconhecimento das independências dos PALOP, o governo brasileiro superou a conivência ao colonialismo português que criava enormes obstáculos as relações brasileiras com os demais países africanos. Em vista disso, considera-se que a partir desse momento o Brasil logrou em estruturar e desenvolver ao longo dos diferentes governos que se sucederam até os anos de 1990 uma política para África que se tornou a base para as relações contemporâneas.

A política externa Universalista do Presidente Figueiredo foi caracterizada por manter a matriz estabelecida na década de 1970. No entanto, alterações nas conjunturas interna e externa demandaram algumas adaptações nas diretrizes da diplomacia nacional. O último governo do Regime Militar vivenciou o início da crise do paradigma desenvolvimentista, o Segundo Choque do Petróleo (1979), o recrudescimento das disputas da Guerra Fria, bem como, a agudização do problema da dívida externa e do protecionismo dos mercados centrais. Esses fatores desenharam um sistema internacional desfavorável à atuação de países como o Brasil, periférico, recém-industrializado e inserido no contexto de disputas do conflito intersistêmico da Guerra Fria. Fato que influenciou na adoção, pela política externa, de um comportamento mais ativo em organismos multilaterais visando a consolidação de alianças e coalizões.

O continente africano manteve-se como área de atenção privilegiada da agenda internacional brasileira. Ademais, verifica-se no período um substancial incremento dos contatos delineado pelo aspecto da complementariedade entre as partes, pois ao mesmo tempo em que os países africanos representavam uma alternativa diante do protecionismo e das barreiras alfandegárias dos mercados centrais, o Brasil representava para a África uma nova via para garantir suprimentos de bens e serviços, superando a dependência com as ex-metrópole. A diplomacia empreendida nesse período se desenhou entre as limitações e as novas possibilidades, mas também é possível identificar traços de continuidade em relação às políticas traçadas anteriormente.

O governo Sarney foi marcado por vários pontos de estrangulamento das possibilidades de ação internacional brasileira, gerados especialmente pelo endividamento externo e o aumento do protecionismo. Em um sistema internacional que se redesenhava conferindo maior importância ao poder econômico e as capacidades industriais dos países. Em contrapartida, os constrangimentos políticos que permearam a política externa durante o Regime Militar, atrelados aos direitos humanos, meio ambiente e democracia foram, com a redemocratização, superados conferindo ao Brasil importantes credenciais que se fizeram essenciais para abrir novos caminhos para a atuação da diplomacia nacional. Logo, identifica-se uma contenção, a nível de propostas comerciais, mas a nível político há um notório ganho qualitativo das relações, o contexto de um governo democrático passou a permitir ao Brasil se posicionar de modo mais consistente diante de situações de ilegalidade e injustiça no cenário internacional.

A África permaneceu como um importante espaço de projeção internacional brasileiro, contudo os países africanos também viviam um momento de instabilidade econômica e política, o que influenciou para que as relações não avançassem com a mesma dinamicidade dos períodos anteriores. Ademais, haviam limitantes estruturais a presença brasileira no continente que naquele momento não existiam meios de serem solucionados. No entanto, ainda é possível identificar a concretização de projetos, particularmente importantes e inéditos, que foram articulados pelo MRE desde 1974, que são os resultados de longo prazo da ampla revisão das diretrizes da diplomacia nacional como a criação das ZOPACAS e o Encontro de Chefes de Estado dos Países de Língua Oficial Portuguesa.

Assim, identifica-se que, entre 1974 e 1990, o continente africano passou por um processo de revalorização dentro da agenda de política internacional brasileira, notadamente os Estados que constituíam a África portuguesa. Tendo isso em vista, o problema de pesquisa esteve centrado em identificar se, ao longo desse período, houve diferença entre a política externa brasileira para Angola e Moçambique. Como resultado do exame das relações entre o Brasil e os Grandes PALOP foi possível identificar pontos de convergência e divergência na política externa brasileira empregada para esses. De modo geral, entende-se que o Brasil a partir de 1975, com o reconhecimento das independências, passa a se projetar para Luanda e Maputo em duas frentes: por meio de objetivos de curto e médio prazo, que seriam a concertação política, aproximação comercial e a cooperação técnica; e objetivos de longo prazo relacionados ao fortalecimento de alianças e parcerias que levariam a viabilização da ZOPACAS e da CPLP.

Ademais, identificou-se que a maior semelhança reside na postura brasileira para os dois Estados, pois é possível assinalar um claro fio condutor das iniciativas que se repete tanto em relação à Angola quanto a Moçambique. O Brasil visava recuperar o espaço perdido no passado, reparar ressentimentos e assegurar sua presença política e econômica nas ex-colônias portuguesas agora independentes. Em busca desses objetivos, o MRE utilizou-se de vários instrumentos institucionais, como quando o governo brasileiro reconheceu a independência de ambos os países no mesmo dia de sua proclamação, enviou missões comerciais para Luanda e Maputo, estabeleceu linhas de crédito com os dois governos, além dos Acordos Gerais de Cooperação e das Comissões Mistas Permanentes com ambos em termos muito semelhantes. Buscou-se também, a concertação política em temáticas como endividamento externo e o protecionismo dos Estados desenvolvidos, bem como, foi concedido apoio e solidariedade quanto às agressões sofridas por regimes segregacionistas aos territórios angolano e moçambicano.

Se por um lado foi possível verificar um arco maior sobre o qual se desenvolveu as relações entre o Brasil e os Grades PALOP, por outro, ao logo do estudo identificou-se importantes diferenças na política externa brasileira empregada para Angola e Moçambique, atreladas as ênfases e intensidades conferidas para determinadas áreas. Percebeu-se também que as características internas de cada país – comparando tendências econômicas e políticas, bem como, dinâmicas regionais – influíram sobre as possibilidades de atuação brasileira naqueles Estados, tão logo, sobre a política externa nacional direcionada para os mesmos.

Essas diferenças começam a ser identificadas já no estabelecimento das Representações Especiais. Angola havia se tornado o centro da geopolítica da região austral do continente, a disputa entre os três movimentos de libertação por apoio internacional contribuiu para a provação pelas lideranças da instalação de uma Representação brasileira na capital angolana. Por outro lado, Moçambique, diferentemente de Angola, possuía apenas um partido para assumir o governo no pós-independência e não demandava por credibilidade internacional, o que justificou a negativa da FRELIMO, sobre a iniciativa de criação da Representação Especial em Maputo. Soma-se a isso, a postura política (doméstica e regional) do governo moçambicano que buscava revolucionar as estruturas de poder tradicionais, bem como, o ressentimento e as desconfiança que o partido possuía em relação ao Brasil.

O reconhecimento da independência de Angola sob o governo do MPLA, pelo Brasil, contribuiu para o melhoramento das relações com Moçambique, mas não se identifica o mesmo dinamismo empreendido com Angola. O governo moçambicano empreendia uma política externa que não privilegiava os contatos com o Ocidente, ao passo que o governo

angolano –, que vivia um conflito civil o qual se internacionalizara passando a reproduzir as disputas da Guerra Fria –, demandava por parcerias que o legitimassem. Essa ideia ganha força ao se analisar a modificação gradual da postura da FRELIMO diante do Ocidente, após a eclosão da guerra civil em Moçambique. Em consonância com Castellano (2017), nota-se que a alteração da prioridade da política externa para os problemas de segurança nacional levou o Estado a se aproximar do Ocidente, a fim de reunir credibilidade para desencorajar os ataques e arrecadar divisas para recuperar a economia. Percebe-se que esse novo contexto contribuiu para um ganho qualitativo das relações entre Brasília e Maputo. Considera-se também, que a indicação de Ítalo Zappa, um dos principais arquitetos da política africana brasileira, para o cargo de Embaixador na capital moçambicana, reforçam a hipótese do empenho do MRE em aprimorar as relações com Moçambique, compensando os descompassos iniciais.

Nota-se ainda que em nível nacional, houve uma grande resistência em relação ao reconhecimento e o estabelecimento de contatos entre o Brasil e Angola, o que não se repetiu com Moçambique, embora ambos os governos fossem declaradamente de corte marxista e mantivessem contatos estreitos com a URSS. A objeção em vários núcleos internos estava relacionada à presença cubana em Angola, o que não foi verificada em Moçambique. Em vista disso, identifica-se um momento de contenção dos contatos no imediato pós-independência, a fim de evitar retrocessos mais profundos. Pode-se afirmar também, que a conjuntura interna de abertura gradual e externamente as modificações estruturais no sistema internacional influíram para que Figueiredo em sua viagem oficial ao continente africano não visitasse Angola e Moçambique.

Outro ponto significativo de distinção está associado ao aspecto da cooperação comercial e financeira. Ao se analisar o quadro do intercâmbio comercial entre o Brasil e Angola (1974-1990), verifica-se que esse apresenta valores significativamente maiores que o intercâmbio com Moçambique, além disso, no primeiro predominam as importações brasileiras e no segundo, as exportações. O que pode ser considerado reflexo de alguns aspectos, como o fato de Moçambique compartilhar fronteiras físicas com sua principal agressora, África do Sul, o que tornava o Estado mais vulnerável a ataques agravando a guerra civil e limitando em certa medida, a viabilidade de ações de cooperação com o Brasil. Angola, por outro lado, dispunha de vastas reservas de recursos energéticos de fácil acesso, que alavancaram importantes contratos de *countertrade* e que possibilitaram o estabelecimento e ampliação de linhas de crédito, até mesmo a reestruturação da dívida externa angolana pelo governo brasileiro.

Portanto, conclui-se que a hipótese levantada no início da pesquisa se confirma parcialmente, uma vez que efetivamente, dentro das diretrizes da ação internacional brasileira, que objetivava manter e ampliar um espaço de manobra, aumentando sua capacidade de negociação e projeção global, ambos os Estados africanos eram identificados como potenciais parcerias que favoreceriam o projeto desenvolvimentista do Brasil. Ademais, além do paradigma desenvolvimentista, fatores como a parcial permissibilidade do sistema internacional e a conjuntura de relativa viabilidade nacional, bem como as alterações no processo decisório de política externa constituíram elementos essenciais na formulação da diplomacia nacional para os Grandes PALOP. Entretanto, ao longo do trabalho, percebeu-se que as tendências econômicas e políticas, além das dinâmicas regionais de cada país, também influíram sobre as possibilidades de atuação brasileira em Angola e Moçambique implicando em diferentes ênfases e intensidades da política externa desenvolvida para cada Estado durante o período analisado. Do mesmo modo, é importante ter em vista que tanto o arco maior caracterizado por contatos horizontais priorizando a cooperação para o desenvolvimento, como as diferenciações identificadas, assinalaram o período de construção das bases da política externa brasileira para os Grandes PALOP, as quais refletem diretamente sobre o futuro dessas relações bilaterais com o Brasil.

REFERÊNCIAS

ACORDO GERAL de Cooperação entre Governo da República Federativa do Brasil e República de Moçambique, de 15 de setembro de 1980.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O Trato dos Viventes: Formação do Brasil no Atlântico Sul Séculos XVI e XVII**. 9. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. 525 p.

ALMEIDA, Roberto Victor Francisco de. Discurso do Ministro do Comércio Exterior de Angola, Roberto Victor Francisco de Almeida, no Palácio Itamaraty de Brasília, em 19 de março de 1979. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº 21, mar., abr., maio., jun. 1979, pág. 45-46.

ALTEMANI, Henrique de Oliveira. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANGOLA explica a ação cubana a Guerreiro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jun. 1980c. Nacional, p. 05.

ARTES Gráficas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 nov. 1982a. Economia, p. 27.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2011, São Paulo. **Anais do XXVI simpósio nacional da ANPUH**. São Paulo: ANPUH-SP, 2011. v. 1, p. 1 - 13. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300847849_ARQUIVO_Aquestaodotraficodeescravosnasrelacoesinternacionaisbrasileiras.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2018.

BARRETO, Fernando de Mello. **A POLÍTICA EXTERNA APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO: TOMO I – 1985-2002**. Brasília: FUNAG, 2012. 745 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Decreto de lei nº 91.524, de 09 de agosto de 1985. **Estabelece restrições ao relacionamento com a República da África do Sul**, Brasília, DF, ago. 1985.

BRASIL e Inglaterra acertam Acordo Nuclear. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1 dez. 1981a. Nacional, p. 6.

BRASIL REPUDIA ataque sul-africano a Maputo. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 53, abr., maio e jun. de 1987, p. 103.

BRASIL se cadastra junto aos árabes. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1 jan. 1981b. Economia, p. 15.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política externa do Brasil**. 5. ed. Brasília: UNB, 2015. 605 p.

CAMPOS, Luciana Cristina. **Relações Brasil-Moçambique: da desconfiança à cooperação (1975-1985)**. 2015. 84 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 110-126, jun., 1999. Disponível

em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473291999000100005&lng=en&nr m=iso>. Acesso em: 31 de mar de 2018.

CASTELLANO, Igor. **Política Externa na África Austral: guerra, construção do Estado e ordem regional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2017.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)**. Brasília: FUNAG, 2009. V. I. 332 p.

CAU, Hilário Simões. **A Construção do Estado em Moçambique e as Relações com o Brasil**. 2011. 132 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook: Angola. 03/10/2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ao.html>>. Acesso em: 04 de out.de 2018.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook: Angola. 26/09/2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mz.html>> Acesso em: 27 de set. de 2018.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CESAR, Berenguer, [**Telegrama nº 517**], 08/08/1974, Consulado Geral do Brasil em Lourenço Marques [para] EXTERIORES/Setor de Distribuição Interna, Brasília. Situação política em Moçambique: Posição do Brasil.

CHISSANO, Joaquim. Discurso do Presidente da República de Moçambique, Joaquim Chissano em visita ao Brasil, em 08 de abril de 1988. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 57, abr., maio e jun. de 1988, pág. 3-10.

COMUNICADO CONJUNTO, entre República Federativa do Brasil e República Popular de Moçambique, de 08 de jun. de 1980. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº.25, abr., maio e jun. de 1980, pág. 109-111.

CÓRDOVA, Fernanda P.; SILVEIRA, Denise T. A Pesquisa Científica. In: GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 31-42.

CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. A Política Externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: USP, 1996. p. 361-385.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. Pronunciamentos do chanceler Azeredo da Silveira na ONU (1974-1978) com notas introdutórias do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 43-45.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia.** Brasília: FUNAG, 2010.

COSTA E SILVA, Alberto da. **Um Rio Chamado Atlântico: A África no Brasil e o Brasil na África.** 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. 206 p.

CUNHA, Raphael Coutinho da; FARIAS, Rogério de Souza. As relações econômicas internacionais do governo Geisel (1974–1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 2, p.46-69, 2011.

CUNHA, Sílvio Humberto dos Passos. AS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL – ANGOLA (1975-1988). **Caderno CRH**, Salvador, v. 36, p.137-164, jun. 2002. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/viewFile/18632/12006>>. Acesso em: 01 de jul. de 2018.

DELIBERALI, Daniel. **Estado e poder em Angola: a trajetória do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a construção do Estado angolano (1956-1992).** 2016. 78 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2016.

DIA-A-DIA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 jan. 1982b. Interior, p. 26.

ENGESA vende caminhões para Angola. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 jun. 1986a.

ENGESA montará unidades de reforma de veículos militares em Angola. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 jul. 1986b.

EXPORTAÇÃO de Aço. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 ago. 1980b. Economia, p. 26.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil.** 2009. 255 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, na Área de Concentração em Relações Internacionais, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FIGUEIREDO, João. Discurso do Presidente da República, João Figueiredo, na abertura da Sessão Legislativa, em 1º de março de 1980. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 24, jan., fev. e mar. de 1980a, pág. 3-17.

FIGUEIREDO, João. Discurso do Presidente da República, João Figueiredo, no Palácio do Planalto, em 15 de março de 1979. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 21, mar., abr., maio e jun. de 1979a, pág. 3-6.

FIGUEIREDO, João. Discurso do Presidente da República, João Figueiredo, na abertura da XXXVII Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 27 de setembro de 1982. **In: Visita do Presidente Figueiredo as Nações Unidas**, nº. 21, mar., abr., maio e jun. de 1979a, pág. 3-6.

FRANCISCO, Alberto André Carvalho. **A POLÍTICA EXTERNA DE ANGOLA DURANTE A GUERRA FRIA (1975-1992).**2013. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de

Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FRANCO, Geisa Cunha. **A política externa do governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa - O Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional.** 2008. 208 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GEISEL, Ernesto Beckmann. Excerto da entrevista do Presidente Ernesto Geisel ao CPDOC/FGV*. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **Quarenta anos das relações Brasil-Angola.** Brasília: FUNAG, 2015. p. 157-158.

GEISEL, Ernesto Beckmann. Trecho sobre política externa, extraído da Mensagem do presidente Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, em 1º de março de 1977. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 12, mar., abr., maio e jun. de 1977, pág. 17-30.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Entrevista do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Ramiro Saraiva Guerreiro, aos jornalistas credenciados no Palácio do Itamaraty em Brasília, concedida em 23 de maio de 1980, a propósito de sua viagem à República Federal da Alemanha e a cinco países da África. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 25, abr., maio e jun., 1980, pág. 115-123.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio Itamaraty, em 2 de maio de 1979. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 21, mar., abr., maio e jun. de 1979a, pág. 61-62.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, em 14 de abril de 1982, por ocasião do Sexto Encontro Nacional de Exportadores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 33, abr., maio e jun. de 1982, pág. 19-21

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Associação Comercial do Rio de Janeiro, em 1º de agosto de 1983. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 38, jul., ago., set. de 1983a, pág. 17-23.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em 31 de agosto de 1984. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 42, jul., ago. e set. de 1984a, pág. 75-128.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 23 de novembro de 1984, por ocasião da abertura da terceira reunião da Comissão Mista Brasil-Angola. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 43, out., nov. e dez. de 1984b, pág. 63-66.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, [s.l.], v. 12, n. 46, p.91-130, 29 set. 2011. Universidad de Chile.

JOSÉ, Joveta. **A POLÍTICA EXTERNA DE ANGOLA: NOVOS REGIONALISMOS E RELAÇÕES BILATERAIS COM O BRASIL.** 2011. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p.55-76, jul. 2008. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p9-4_1.pdf>. Acesso em: 31 de mar. de 2018.

LEITE, João Henrique Fernandes. **Brasil e a Independência de Angola**. 2010. 64 f. Monografia (Especialização) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira - a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: FUNAG, 2011. 412 p.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p.265-304, 2000. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf>. Acesso em: 18 de jul. de 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo: uma Análise da Política Externa Brasileira. In: Lima, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 317-342. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>>. Acesso em: 31 de mar. de 2018.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. Azeredo da Silveira e o Pragmatismo Responsável. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 9-37. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>>. Acesso em: 31 de mar. de 2018.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. (Org.). **Quarenta anos das relações Brasil-Angola: Documentos e depoimentos**. Brasília: FUNAG, 2015. 260 p.

LUBASZEWSKI, Natasha. Brasil: Mais negócios, menos política, a receita de Michel Temer para África. **ÁfricaMonitor**, 24 de novembro 2017. Disponível em: <<http://www.africamonitor.net/pt/analise/brasilafrica-natlubaz-017/>>. Acesso em 22 de outubro de 2018.

MAIS 2 camaroneiros vão para Moçambique. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 abr. 1974b. Caderno de Economia, p. 23.

MARO DA SILVA, Márcia. **A Independência de Angola**. Brasília: FUNAG, 2008. 248 p.

MAZRUI, Ali A.; WONDJI., Christophe. **História geral da África: VIII: África desde 1935**. Brasília: Unesco, 2010. 1272 p

MIDIC. ESTATÍSTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/>> Acesso em: 10 set. 2018.

MELO, Ovídio de Andrade. **Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty: (relatos de política externa de 1948 à atualidade)**. Brasília: FUNAG, 2009. 192 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/601-recordacoes_de_um_removedor_de_mofo_no_itamaraty.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2017.

MOURA, G. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NETO, Agostinho. Discurso do Presidente angolano, Agostinho Neto, ao receber, em 25 de maio de 1976, em Luanda, as credenciais do primeiro Embaixador brasileiro na República Popular de Angola Rodolpho Godoy de Souza Dantas. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Ano III, nº IX p.98, 1976.

NEVADO, Pedro P. Popper e a investigação: a metodologia hipotética-dedutiva. **Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa**. 2008. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2564/1/adwp72008.pdf>>. Acessado em: 07 jun. 2016.

O Brasil está exportando para Moçambique. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 set. 1980a. Transportes, p. 19.

O Brasil reconhece a Guiné. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 jul. 1974a. Primeiro Caderno, p. 1.

PANTAJO, Selma; SARAIVA, José Flavio de Sombra (Org.). **Angola e Brasil nas rotas do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1999. 256 p.

PEREIRA, Analúcia Denilevicz. **A Política Externa do Governo Sarney: A Nova república diante do reordenamento internacional (1985-1990)**. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 436 p.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; VISENTINI, Paulo Fagundes. **História da África e dos Africanos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013. 240 p.

PINHEIRO, Leticia. **Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry**. Brasília: FUNAG, 2013. 317 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1054-FOREIGN_POLICY_DECISION.pdf>. Acesso em: 01 de jun. de 2018.

PIMENTA, Gabriel Fernandes. **A Política Externa do Governo Geisel (1974 – 1979): Uma análise realista neoclássica**. 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Relações, Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

RIZZI, Kamilla R. **O Grande Brasil e os Pequenos PALOP**. 1ª ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2014.

_____. **Relações Brasil-Angola no pós-guerra fria: os condicionantes internos e a via multilateral**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005, 134 p. Disponível em:

<<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7721/000554761.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 de maio. de 2018.

RAMOS, Rui; SOUSA, Bernardo Vasconcelos e; MONTEIRO, Nuno Gonçalo (Org.). **História de Portugal**. Lisboa: Esfera dos Livros, 2009. 976 p.

SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 113-137, Dec. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 de set. de 2018.

SANTOS, Luiz Cláudio Machado dos. **As Relações Brasil-Portugal: do Tratado de Amizade e Consulta ao Processo de Descolonização Lusa na África (1953-1975)**. 2011. 324 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10347/3/2011_LuizCláudioMachadoSantos.pdf>. Acesso em: 11 de mar. de 2018.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias**. Brasília: UnB, 1996.

SARNEY, Jose. Discurso do Presidente da República, Jose Sarney, na abertura da XL sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 23 de setembro de 1985. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 46, jul., ago., e set. de 1985a, pág. 3-12.

SARNEY, Jose. Discurso do Presidente da República, Jose Sarney, na recepção do presidente moçambicano Joaquim Chissano, em 08 de abril de 1988. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 57, abr., maio e jun. de 1988, pág. 3-10.

SARNEY, José. Visita a Angola, Jantar no Futungo de Belas, residência oficial Luanda, em 27 de janeiro de 1989. **Biblioteca da Presidência da República**. 1989a, pág. 47-50. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/expresidentes/josesarney/discursos/1989/08.pdf/view>>. Acesso em: 01 de agosto de 2018.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: Uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 143 p.

SETÚBAL, Olavo Egydio. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Olavo Egydio Setúbal, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 15 de maio de 1985. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 46, jul., ago., e set. de 1985a, pág. 33-41.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportações: A política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 485 p. (Relações Internacionais e Integração).

SILVA, Leonardo Bruno da. A Questão do Tráfico de Escravos nas Relações Internacionais Brasileira: um debate entre Cervo e Klein. In: XXVI SIMPÓSIO NACIONAL DA ANPUH, São Paulo, julho de 2011. Disponível em:

<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300847849_ARQUIVO_Aquestaodotraficodeescravosnasrelacoesinternacionaisbrasileiras.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2018.

SILVEIRA, Maria A. F. **Dos Nacionalismos à guerra: os movimentos de libertação angolanos (1945-1961)**. Tese (Doutorado em História), Universidade do Porto, 2011, 530 p.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. CONFERÊNCIA NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1978). In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 167-198.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Excertos da entrevista do Ministro Azeredo da Silveira ao CPDOC/FGV. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **Quarenta anos das relações Brasil-Angola**. Brasília: FUNAG, 2015. p. 159-163.

SILVEIRA, Antonio F. Azeredo da. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Antonio F. Azeredo da Silveira, na abertura da XXIX Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em Nova York, em 23 de setembro de 1974. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº 2. 2º semestre de 1974a, pág. 39-44.

SONDRÉ, Roberto de Abreu. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores Roberto de Abreu Sodré, por ocasião da cerimônia de inauguração da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 14 de dezembro de 1987, no Itamaraty. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº. 55, out., nov. e dez. de 1987a, pág. 58-60.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto Pereira. O “Pragmatismo Responsável”. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. **O Pragmatismo Responsável na Visão da Diplomacia e da Academia**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 203-244. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1233-O-PRAGMATISMO-RESPONSAVEL.pdf>>. Acesso em: 31 de mar. de 2018.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 191-222, dezembro 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 de mar. de 2018.

TRATADO de Paz e Aliança entre Portugal e Brasil, de 29 de agosto de 1825.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As Revoluções Africanas: Angola, Moçambique e Etiópia**. São Paulo: Unesp, 2012. 182 p. (Revoluções do século 20).

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2004, p. 242.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, p.5-17, jun. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100001>. Acesso em: 19 maio 2017.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. South-South Cooperation, Prestige Diplomacy or “Soft Imperialism”? Lula’s Government Brazil-Africa Relations. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.65-84, jan. 2010.

WILKEN, Ronaldo. **A Projeção Geopolítica do Brasil na África Lusófona: Ações e Omissões nas Relações com Angola**. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado), Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Uerj, Rio de Janeiro, 2009.