Paulo César Souza Manduca

AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DO SUL

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 12/9/95

Banca:

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto
Prof. Dr. Eliézer Rizzo de Oliveira
Profa. Dra. Regina Célia Bega dos Santos

Setembro de 1995

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA DO SUL

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Manduca, Paulo César Souza

M312r As relações Brasil- África do Sul/Paulo César Souza Manduca.- - Campinas, SP: [s.n.], 1995..

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil - Relações exteriores - África do Sul. 2. África do Sul - Relações exteriores - Brasil. 3. Brasil - Política externa. 4. África, Sub - Saara - História. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Cheguei no momento
preciso do cataclismo matinal
em que o embrião rompe a terra humidecida pela chuva
erguendo planta resplandescente de cor e juventude
cheguei para ver a ressurreição da semente
a sinfonia dinâmica do crescimento
da alegria nos homens

Agostinho dos Santos

À

Iara

Teresa

Suzana

Maria

Marie

Agradecimentos

Às instituições que tornaram possível a realização dessa dissertação: CNPq e CAPES, pela concessão de bolsa de mestrado; FAEP-UNICAMP e FAPESP, pelo financiamento da pesquisa. Ao Consulado Geral da África do Sul em São Paulo, pela cessão de dados e material para consulta. À biblioteca do IFCH, em especial à sua diretora Maria Alice. Aos funcionários Solange, Isabel e Luciano da biblioteca e Betanho e Esmeralda da secretaria de pós-graduação. A simpatia que lhes é característica facilitou muito a estadia como estudante nessa instituição. Ao colega Gaspar, irmão moçambicano, que gentilmente cedeu seus livros e seu tempo. Num momento difícil do trabalho, o Gaspar me abriu o horizonte. Ao Shiguenoli Miyamoto por esses anos de orientação. Ao Núcleo de Estudos Estratégicos que, através do seu diretor, Geraldo Cavagnari e dos funcionários, Ernesta, Lúcia, Rafael, Félix e Sueli, ajudaram a viabilizar cada estapa deste trabalho. Mais que apoio institucional, o NEE ofereceu amigos: o distante Ronney Castro Greve, a cantarolante Iara Beleli, Eduardo e Vanessa Mei, o apocalítico Hector Saint-Pierre, a pragmática Suzeley Kalil Mathias, Mauro Malin, Marcelo Sain e o Michael Barletta. Com todas essas pessoas do Núcleo, encontrei um ambiente de companheirismo onde se pode compartilhar e discutir idéias. Uma menção especial ao professor Eliézer Rizzo de Oliveira que por sua presença constante, merece muito mais que simples agradecimentos. O Eli é alguém da família, aquela figura que você pode ver pouco, mas é tranquilizador saber que ele está por ali. Por falar em família, agradeço os meus irmão: Mário, Valter, Ivaldo e Edmir e minha mãe, a Mariquita, mesmo sem entenderem o que eu realmente fazia na faculdade por tanto tempo jamais deixaram de me incentivar. Já o Edson, a Ida Rosa e a Elizabeth é a parte da família que mais participou comigo do ambiente da academia e, neste sentido com quem mais me identifico. Finalmente tenho que lembrar dos amigos, Chicão e Gisa, por quem tenho muito carinho. A chácara Druziana é o lugar perfeito para se fazer amigos de verdade. Leslye, Henrique, Ricardo, Rogério, Maurício, Valquíria e Maria é um privilégio conviver com vocês.

Índice

Apresentação.....8

Capítulo I - África e os novos Estados.....12

Capítulo II - A Política Externa Brasileira

1 - Política Externa Brasileira de 1945 a 1964.....34

2 - A Política Externa no regime militar.....49

3 - A Política Africana do Brasil.....72

3.1. - Balanço das relações comerciais com a África.....85

3.2. - Venda de serviços para a África.....94

3.3. - As perspectivas e os entraves ao crescimento do intercâmbio.....96

Capítulo III - A África Austral.....101

1 - A África do Sul e o surgimento do *apartheid*.....105

2 - O contexto histórico e político da África Austral.....128

Capítulo IV - As relações bilaterais.....138

Considerações Finais.....163

Bibliografia.....167

Quadros e Mapas

Mapa I
Repartição colonial da África.....17

Mapa II
A África: marcha para a independência.....31

Quadro I
Participação da África na Balança Comercial do Brasil.....87

Quadro II
Estrutura das exportações brasileiras para a África.....91

Quadro III
Brasil: exportação de serviços para a África.....92

Quadro IV
Evolução das exportações brasileiras para a África.....93

Quadro V
Evolução das importações brasileiras da África.....95

Quadro VI
A África do Sul face a África Austral.....130

Quadro VII
Contribuição da África do Sul para os transportes na região.....134

Quadro VIII
Alguns dados sobre os países da África Austral.....135

Quadro IX
Trabalhadores negros legalmente imigrados na África do Sul 136

Quadro X
Posição da África do Sul em relação às reservas.....148

Quadro XI
Relação das principais empresas controladas pela Anglo-American.....150

Quadro XII
Participação da África do Sul no intercâmbio comercial do Brasil com a África.....151

Quadro XIII
Capital estangeiro no setor de mineração do Brasil.....152

Quadro XIV

Intercâmbio comercial Brasil/África do Sul.....153

Apresentação

A partir dos anos 60, o Brasil passou a figurar no cenário político internacional calcado em um vigoroso crescimento da sua economia, acompanhado de perto pela ativa presença diplomática, com sensível ampliação da rede consular e intensa representação nos fóruns internacionais, seja nos de temática puramente política, como nos que tratam de questões econômicas, a exemplo da Organização Internacional do Café (OIC).

Uma das escolas diplomáticas mais tradicionais do mundo – o Itamaraty – fez do Brasil uma liderança reconhecida entre os países em desenvolvimento tanto do ponto de vista político como econômico. . Com efeito, o país operou um crescimento vertiginoso no comércio externo, abriu mercados em todas as partes do mundo e lançou o embrião de parcerias que culminariam na aproximação com os países árabes e com a República Popular da China.

No quadro geral da política externa brasileira desses anos, a política africana foi a de maior impacto. Os frutos que trouxe para o país podem ser considerados modestos se comparados ao intercâmbio comercial com os EUA, Japão e Comunidade Européia, sendo também menores do que os apresentados com a América Latina. Mas certamente é de se espantar a velocidade com que as exportações do Brasil para o continente africano passaram de esporádicas, no início dos nos 70, para tornar-se, no fim da década, o mais importante parceiro comercial do continente, superado apenas pela Comunidade Econômica Européia (CEE) e pelos Estados Unidos.[1]

Entre as questões iniciais para realizar a expansão para a África estava a de definir se aquele continente era parceiro ou concorrente. Neste sentido, a semelhança

[1] As exportações do Brasil para a África em 1970 totalizaram US$ 60.144.000, chegando, em 1978, a US$ 664.519.000. Dados extraídos de OLIVEIRA, H.A. "Política Externa Brasileira e as Relações Comerciais Brasil-África". Tese de Doutoramento, São Paulo, FFLCH-USP, 1987, *mimeo.*, p.176.

entre a economia do Brasil e da África nos anos 50 (inclusive a coincidência de produtos cultivados – como o café e o cacau – e de mercados para onde eram exportados estes produtos), justificou um certo retardamento do aparecimento da África na política externa brasileira, apesar de o processo de descolonização e independência estar em curso e a despeito deste tema já estar em voga no Brasil. A descoberta da África pelo Brasil ocorreu no curto período de Jânio Quadros e da Política Externa Independente do ministro Santhiago Dantas no governo de João Goulart. Por um lado, deve-se reconhecer que o país começava a sentir os efeitos da industrialização intensiva do governo anterior, o que por si só resolvia a questão da "África concorrente ou parceira"; por outro, com o advento da emancipação da maioria dos países africanos nos anos 60, ficava impossível ignorar um continente inteiro. A despeito da brevidade do governo de Jânio Quadros, e da instabilidade política no doverno do seu sucessor João Goulart, o país abriu-se para o mundo e lançou uma semente no interior do Itamaraty – o Departamento da África. Como escrevera o observador brasileiro na Conferência de Bandung – embaixador Bezerra de Menezes –, o Itamaraty recebeu o "sopro africanamente cálido que vinha do Planalto". [2]

Esta herança sobreviverá aos cinzentos anos do regime militar e, tão forte que era, em pleno ciclo militar, ganhará força a partir de 1972. Foi nos anos do governo Geisel que a política africana recebeu seus contornos definitivos. Os efeitos do novo ciclo industrial brasileiro e o choque do petróleo marcaram profundamente aquele período de modo que o pragmatismo tornou-se o eixo de toda a reflexão política do Brasil. Neste contexto, a busca de parceiros políticos e comerciais foi a tônica que levou o Brasil a ampliar seu espectro de alianças como forma de sustentar o desenvolvimento econômico interno, suplantando antigos laços. Desenvolver o país e dotá-lo de tecnologias sensíveis levou ao distanciamento da aliança preferencial com os Estados

[2]BEZERRA DE MENEZES, Adolpho Justo. *Ásia, África e Política Independente no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1961, p.11.

Unidos no quadro de uma nova postura diplomática nacional. A África foi o cenário onde esta nova postura foi muito exigida. Foi no quadro das relações com o continente que o Brasil enfrentou a bipolaridade ao aceitar a presença de Cuba em Angola, e onde fez a escolha entre Portugal e as comunidades negras.

Na África, os produtos e empresas brasileiros tiveram boa receptividade e, em função disso, o país testou sua capacidade de sustentar negócios e tornar-se financiador da maioria deles numa flagrante inversão do que acontecia entre o Brasil e o mundo desenvolvido. Relacionando-se com a África, o país deparou-se com a complexidade de sua nova posição no mundo. Se, por um lado, abriu-se uma enorme gama de possibilidades, por outro, havia as limitações de recursos do país para sustentar esta empreitada. Das dezoito embaixadas de que dispunha na África, algumas tiveram que ser fechadas no decorrer dos anos 80. Alguns negócios não puderam ser concretizados como o projeto que envolvia a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) na exploração mineral em Moçambique, mas o fator que realmente colocou em xeque a política africana do Brasil foi a África do Sul.

Na década de 70, as relações com Pretória eram um complicador na política africana do Brasil. As fontes deste conflito remontam a duas questões: a segregação racial na África do Sul e a sua intervenção nos países recém-independentes da região.[3] Há aí uma coincidência paradoxal: enquanto o Brasil se abria para o mundo, o mundo se fechava para a África do Sul. As exigências dos países africanos para que o Brasil rompesse relações com a África do Sul esbarravam nos interesses que o país mantinha naquele país, o mais promissor mercado no continente, fornecedor de minerais estratégicos e de tecnologia em mineração. Das relações históricas entre os dois países e os vários aspectos dos interesses em jogo, desenvolvidos no capítulo "As Relações Bilaterais...". Nesta perspectiva, procurei entender a realidade africana e a emergência do

[3]Ambos os fatores estão desenvolvidos no capítulo intitulado "África Austral".

conflito local (respectivamente capítulos 1 e 3), bem como contextualizar a política africana entre os principais marcos da política externa brasileira, como forma de promover aproximações sucessivas ao objeto do trabalho, qual seja: o caráter das relações Brasil/África do Sul, os interesses em jogo e as ambigüidades das posições tomadas pelo Brasil em relação ao conflito racial na África Austral.

Capítulo I - África e os novos Estados

A África representou, aos olhos europeus, fonte de matéria-prima e poder, sobretudo a partir do século XIX. A corrida para a África foi impelida pela idéia de que toda potência européia necessitava de uma reserva de matéria-prima e território capaz de sustentar seu desenvolvimento interno. Lord Lugard, político britânico, afirmava que foi a necessidade de matérias-primas que levou à corrida para a África no final do século XIX :

> "A partilha da África deve-se essencialmente, estamos todos de acordo quanto a isso, à necessidade econômica de aumentar o fornecimento de matérias-primas e de víveres para saciar as necessidades das nações insatisfeitas da Europa". [1]

O reconhecimento do continente, que permitiu sua posterior ocupação européia, teve grande auxílio das várias correntes missionárias - católicos e protestantes. Na região da Etiópia, missionários católicos facilitaram os contatos com os europeus e sua posterior ocupação. Posteriormente, na África Austral, os missionários tiveram papel muito importante e, em muitos casos, traduziram a Bíblia para dialetos locais, primeiro livro à disposição nestas línguas.

Sir David Livingstone explorou a região entre o Rio Zambeze e as nascentes do Nilo, uma das margens do Rio Congo e, a serviço do Rei Leopoldo II da Bélgica, estabeleceu a ligação entre o curso superior daquele rio e o Oceano Atlântico. Este feito propiciou ao monarca belga iniciar a exploração da região, atual Zaire. Leopoldo II criou, em 1876, a Associação Internacional Africana que, por sua vez, promoveu um dos maiores empreendimentos de colonização na África.

---

[1] *Apud* CANÊDO, L.B.. *A descolonização da África e da Ásia.* São Paulo, Atual/Unicamp, 1985, p.13.

Entre os fatores que determinaram a precipitação dos europeus sobre a África, em fins do século XIX, destaca-se a abertura do Canal de Suez em 1869, que possibilitou a presença colonial francesa e inglesa no Oceano Índico e no extremo oriente. Mas a principal consequência foi a incorporação do Mar Vermelho e de todo o norte-nordeste da África como apêndice do cenário político do equilíbrio europeu. A posse do Canal reforçou a posição da França no quadro de poder no Mediterrâneo e a Inglaterra empurrou a aliada Itália na corrida africana como forma de se contrapor ao avanço francês naquele Continente.[2]

O marco da corrida para a África foi a Conferência de Berlim. Realizada em 26 de fevereiro de 1885, convocada pelo chanceler alemão Otto Von Bismark, teve como ponto principal a carta de "partilha amigável" da África entre as nações européias, ao mesmo tempo que regulava a navegação pelos rios Congo e Niger, determinando ainda que toda nova anexação deveria ser notificada às outras potências, e que nenhuma seria reconhecida se não se traduzisse em ocupação efetiva.[3] Para Canêdo, é neste momento que a África deixou, definitivamente, de ser fornecedora de escravos...

> "E o africano ganhou o privilégio de ser explorado na sua própria terra. As resistências africanas foram tratadas com violência e as indústrias européias progrediram com o cacau, o amendoim, a bauxita, o manganês, o ouro e demais matérias-primas retiradas da África".[4]

Pelo acordo realizado em Berlim (1885), os países europeus definiram como área de administração e influência francesa praticamente toda a região centro-norte da África, incluindo parte da costa atlântica e a ilha de Madagascar; à Inglaterra couberam

---

[2]A descrição da disputa territorial na África e os efeitos da abertura do Canal de Suez pode ser encontrados em PONTEIL, Felix. *La Mediterranée et les puissaces.* Paris, Payot, 1964, pp.33-52.

[3]Sobre a Conferência de Berlim e a conquista da África, ver: UZOIGWE, Godfrey N. "Partilha européia e conquista da África: apanhado geral". *In: História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1800-1935.* Vol. VII, Ática/Unesco, São Paulo, 1991, pp.43-67.

[4]CANÊDO, L.B. Op.cit, p.15.

possessões na costa atlântica (Nigéria, Serra Leoa e Costa do Ouro), na costa oriental e no norte (Sudão; Egito; Quênia; Uganda e Malaui) e no sul do continente (África do Sul e Rodésia); Portugal manteve os territórios de Angola e Moçambique, além da Guiné portuguesa e as ilhas de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe; o território espanhol se resumiu à colônia do Saara Ocidental no norte, e a Guiné Espanhola na costa atlântica; a Turquia se limitou ao território de Trípoli – atual Líbia –; e a Itália se restringiu à região da Somália e Eritréia, no chifre da África; por fim, a Alemanha manteve, por curto período – até o fim da Primeira Grande Guerra –, os territórios do sudoeste africano, atual Namíbia, África Oriental Alemã, atual Tanzânia, ambos territórios cedidos pela Liga das Nações, em 1919, à Coroa britânica em decorrência da derrota alemã na Primeira Grande Guerra. O território de Camarões passou à administração francesa na mesma época, eliminando-se a presença alemã na África.

Até o início da Primeira Guerra Mundial, o império colonial alemão se constituía no terceiro império em extensão territorial no continente africano. Entre as terras do *Kaiser* figuravam a África do Sudoeste (Namíbia), a África Oriental Alemã (atual Tanzânia) e o território de Camarões. Do ponto de vista político, até a Primeira Guerra Mundial, o império alemão exercia grande influência na África Austral, onde se concentrava a maior parte das terras por ele administradas (África do Sudoeste e África Oriental Alemã), e particularmente forte na República Sul-Africana, através de investimentos e alguma identidade cultural com os descendentes holandeses. A presença de imigrantes alemães e a busca de contrapeso à influência britânica, após a vitória inglesa na Guerra Anglo-Boer, também favoreceram o aumento da presença política alemã naquele país.[5] No entanto, exceto pela perda das suas colônias, ocasionada pela derrota alemã na Primeira Grande Guerra, e pela expansão italiana sobre o império turco

[5]Ver CROWDER, M. "A Primeira Guerra e suas conseqüências." In *História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1800-1935.* Vol. VII, Ática/Unesco, São Paulo. 1991, pp. 311.

no território da Líbia, em 1911, as determinações do Congresso de Berlim permaneceram praticamente intactas até o fim da Segunda Guerra Mundial, no tocante à divisão territorial da África.

Observando-se o mapa político da África no final dos anos 30, constata-se que, na totalidade do continente, apenas um país era independente – a Libéria. Independente desde 1847, a Libéria se encontrava praticamente sob tutela da multinacional norte-americana Firestone. O Egito era independente desde 1922, mas sua independência era apenas formal uma vez que as tropas britânicas permaneceram no país até 1952. Mesmo o Tratado da Aliança entre Egito e Grã-Bretanha, assinado em 1936, que ampliou o poder dos egípcios no governo, não suprimiu a presença militar britânica. Ao sul do continente, na União Sul Africana, desde 1910 – data do *act of union* –, e na Rodésia, desde 1923, os europeus residentes administraram os países, com *status* de colônia autônoma dentro da comunidade britânica.

A Segunda Guerra Mundial significou uma ruptura da velha ordem internacional dos grandes impérios coloniais, dela emergindo uma ordem baseada no poder das duas grandes potências internacionais - Estados Unidos e União Soviética. Aliados vitoriosos contra a Alemanha, Itália e Japão, já nos anos finais da guerra iniciaram uma disputa no sentido de ampliar ao máximo suas respectivas capacidades de influência internacional. Nos anos que se seguiram ao fim da guerra, a União Soviética estabeleceu um número crescente de Estados aliados na Europa Oriental e, em 1949, a revolução comunista colocou a China na esfera de influência soviética. De sua parte, os Estados Unidos buscaram fazer frente à expansão soviética desempenhando uma política de reconstrução européia e do Japão, através do Plano Marshall, que lhes proporcionou ajuda econômica e facilidades comerciais. Paralelamente, em 1944 os Estados Unidos, Grã-Bretanha e demais aliados estabeleceram o sistema de Bretton Woods, que foi o alicerce da nova ordem econômica internacional. Um dos produtos dos acordos

estabelecidos em Bretton Woods foi o Banco Mundial (BIRD). Seguiu-se um período de forte integração econômica entre esses países sob a liderança econômica dos Estados Unidos. Nas duas décadas que se seguiram à guerra, o comércio internacional teve um crescimento nunca visto o que alavancou as economias da Europa e Japão.[6]

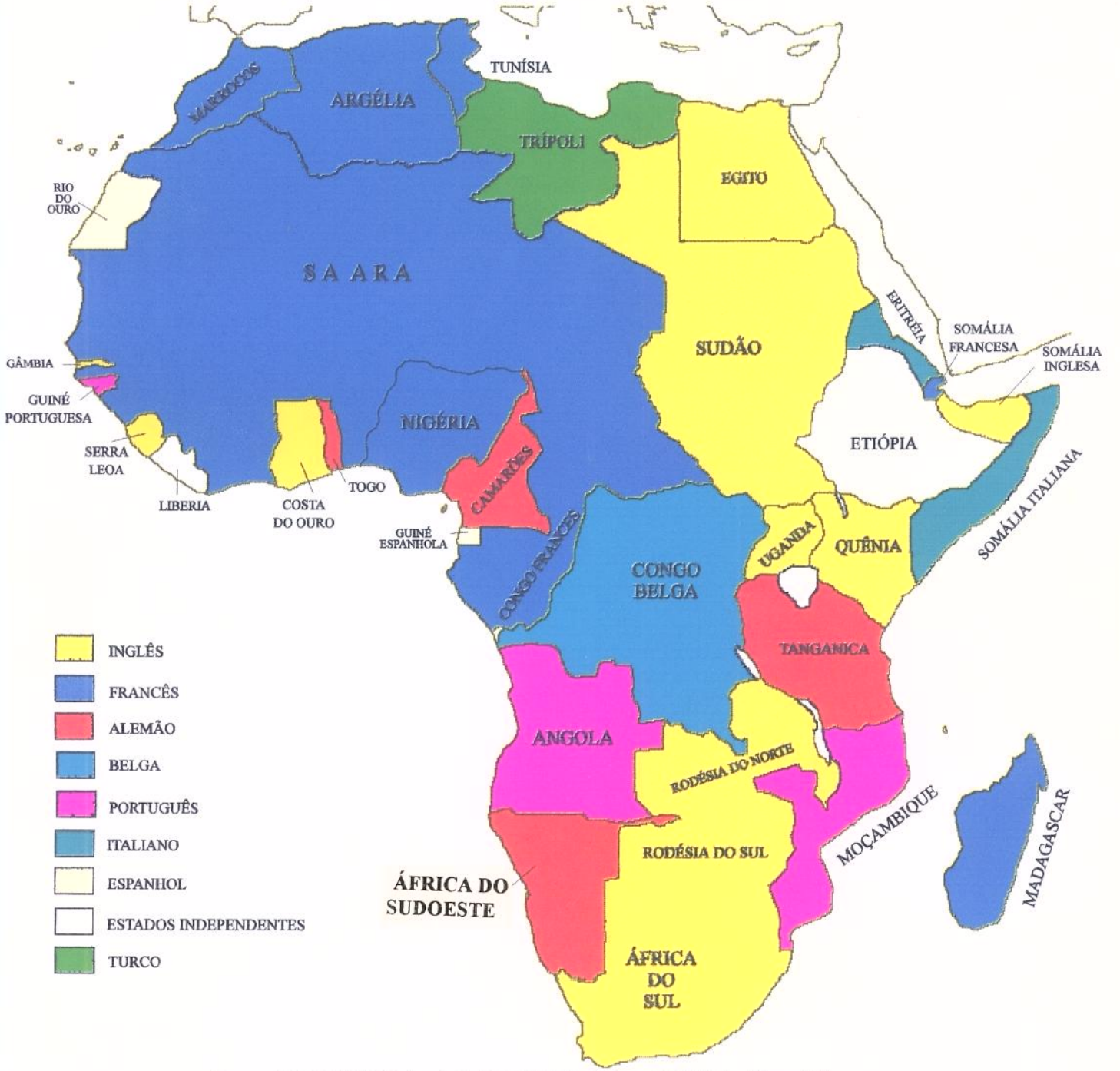
No campo político, a Doutrina Truman, firmada no discurso do presidente norte-americano em 1947, postulou que este sistema internacional emergente estava marcado pela pequena margem de ação dos países e pela exigência da fidelidade de cada um dos blocos, ocidental ou comunista. O discurso de Truman marca formalmente o início do período de grande tensão entre as potências, conhecido como guerra fria.

No sentido de estabelecer um fórum de negociações diplomáticas envolvendo todos os países, foi criada, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU). A ONU começou a ser gestada pelos grandes líderes mundiais – Teodore Roosevelt dos Estados Unidos, Winston Churchill da Grã-Bretanha e Josef Stalin da União Soviética – na Conferência de Teerã em 1943. No ano anterior, 26 nações assinaram a Declaração das Nações Unidas, trazendo o conceito da autodeterminação como ponto central. Em Teerã, as grandes potências aliadas lançaram as bases da nova ordem que emergeria da guerra.

---

[6]Ver "Bretton Woods 50 anos: Um presente da guerra fria." *In*: *The Economist/Gazeta Mercantil*, 23-24/07/1994, p.1. A atuação de George Marshall, Secretário de Estado norte-americano, entre janeiro de 1947 e janeiro de 1949, foi um dos momentos mais importantes da história da política externa dos Estados Unidos. Sob o impacto do crescimento do conflito com a União Soviética, Marshall foi peça chave na articulação de uma política global, no contexto da Doutrina Truman, o que incluiu o Plano Marshall e culminou na criação do Tratado de Defesa do Atlântico Norte (OTAN). Ver STOLER, Mark A. *George C. Marshall: Soldier-Statesman of the American Century*. Boston, Twayne Publishers, 1989, pp.152-174.

Mapa nº 1 - Repartição colonial da África



Fonte: ROBINSON,Roland; GALLAGHER, John e DENNY, Alice. *Africa and the Victorians*. New York, Anchor Books, 1968, p.IV.

A ONU representou a divisão desigual do poder mundial e assegurou a ordem baseada na subordinação internacional ao poder das grandes potências, traduzida, em especial, na composição e atribuições do seu Conselho de Segurança. A Carta das Nações Unidas, resultante da Conferência de São Francisco (1945), reconheceu os direitos fundamentais do homem, a igualdade dos países grandes e pequenos, reafirmou o conceito de livre determinação e incentivou a busca de soluções pacíficas para as controvérsias internacionais.

Na década de 50, estavam estabelecidas as grandes zonas de influência. Os Estados Unidos lideravam a Europa Ocidental, a Oceania, o continente americano, o Japão e parte da Ásia, enquanto a União Soviética liderava a Europa Oriental e a China. A zona de maior concorrência entre as potências foi o império colonial europeu remanescente na Ásia e na África.

Até a Segunda Guerra Mundial a descolonização não entrou na ordem do dia da política colonial. Cornevin aponta que o único receio interposto à perenidade de algumas das colônias africanas era devido às reivindicações coloniais da Alemanha, expressas com vigor a partir de 1936 com a constituição da *Reichsklonialbund* (linha colonial do Reich), o que o levou a concluir que era possível prever eventuais alterações no "clã dos proprietários", mas nenhuma modificação prevista nas relações entre colonizador e colonizado. Quanto à organização política, o autor aponta que a Grã-Bretanha previa o *self-government* (auto-governo), mas num prazo não definido e, de todo modo, longínquo. O *self-government* era previsto apenas para as colônias da África ocidental onde o número de eleitores era reduzido, podendo então eleger poucos representantes para os Conselhos Legislativos.[7]

---

[7]CORNEVIN,M. *História da África Contemporânea.* Vol. I, Lisboa, Edições Sociais, 1979, p.10.

A França (com a doutrina da "assimilação cultural e econômica") e a Itália (com a doutrina da "colonização demográfica" que deslocou grande quantidade de italianos para as regiões da Líbia e África Central Italiana – Eritréia e Etiópia) dispensavam qualquer forma de concessão aos nativos em troca de estabilidade política. Esta posição também era compartilhada por Portugal, Bélgica e Espanha.

A desagregação do mundo colonial teve origem na Ásia e culminou com a saída das potências coloniais do Oriente Médio, Índia e Indochina. E, posteriormente, de todo o continente africano.

Os países da Ásia adquiriram independência, entre os anos de 1945 e 1954, na esteira dos acontecimentos da guerra. A ação do Japão, após o ataque a Pearl Harbor foi muito importante neste contexto. No desenrolar da guerra, o Japão ocupou a Malásia, Singapura, Filipinas, Indonésia, Birmânia e Indochina. Ao final do conflito, quando as metrópoles reocuparam as colônias, encontraram forças revolucionárias organizadas, de inspiração soviética e dispostas a resistir ao ocupante, fosse ele japonês ou ocidental.

A França procurou impedir a eclosão do processo revolucionário, de modo a preservar seu império colonial e a garantir-se um papel internacional preponderante na nova ordem do pós-guerra. Em 1945 a França reocupou a Península da Indochina. Quando em 2 de setembro daquele mesmo ano, o Vietminh (Liga pela Independência), liderado por Ho Chi Minh, instalou um Estado independente no norte do Vietnã, a França lançou-se a uma longa guerra colonial da qual saiu derrotada em Dien Bien Phu (1954).

A identificação de Ho Chi Minh com o comunismo e a emergência de Mao Tse Tung na China levaram os Estados Unidos a intervirem na questão vietnamita.

Primeiro, apoiando o exército colonial francês e, posteriormente, com o progressivo envolvimento de suas tropas.

Os países que faziam parte da antiga colônia britânica da Índia conquistaram então sua independência. Índia, Paquistão, Ceilão, em 1947 e Birmânia, em 1949.

Nos anos 50, os países situados na periferia dos interesses norte-americanos e soviéticos propugnaram que a solução para seus problemas não passava pela sujeição ao esquema da guerra fria. A solidariedade de bloco não trouxera a estes países as mesmas vantagens que receberiam os países da Europa Ocidental e o Japão, em termos de investimentos e facilidades comerciais. Por outro lado, a rigidez do sistema internacional limitou consideravelmente a liberdade de ação dos países na definição e defesa dos seus interesses de desenvolvimento e independência. Ao se referir à ONU, Vigevani aponta que,

> "Pela primeira vez na história, surge uma organização de características universais que, contraditoriamente estabelece privilégios para as grandes potências. Inicialmente é terreno favorável a um sistema onde a hegemonia norte-americana é evidente, mas que também tem, entre seus pressupostos, princípios e condições que permitirão fazer dela, da ONU, o palco de grandes batalhas que travou e ainda trava o Terceiro Mundo".[8]

A ONU representou o espaço político de onde emergiriam novos e atuantes países no cenário internacional de forma que, de marco da ordem internacional desigual, a Organização tornou-se importante canal de reivindicação dos interesses dos países pobres e dos povos colonizados, cuja emergência no cenário internacional exerceu forte pressão sobre a rigidez do sistema baseado na solidariedade de bloco.[9]

---

[8]VIGEVANI, Tullo. *Terceiro Mundo: conceito e história*. São Paulo, Ática, 1990, p.46.

[9]Ver KENNEDY, P. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro, Campus, 1989, p.375.

Este estado de resistência ao esquema político de guerra fria foi particularmente defendido pela Índia em vários eventos internacionais, notadamente na Conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955 e, deve-se destacar, teve uma grande aceitação entre os países recentemente independentes. Sobre a aceitação das teses do não-alinhamento entre as novas nações da África, Fanon aponta que:

> "A tomada de posição de alguns países, recém-independentes, decididos a permanecer fora da política de blocos, introduziu uma dimensão original no equilíbrio de forças no mundo. Política dita de neutralismo positivo, de não dependência, de não alinhamento, terceira força, os países subdesenvolvidos que despertam de um longo sono de escravatura e de opressão acharam que era seu dever permanecer fora de toda a preocupação belicista, para se consagrarem ao desenvolvimento econômico, ao recuo da fome, à promoção do homem".[10]

Sob a influência da tese neutralista da Índia, constituiu-se um bloco de países, auto-definidos como não-alinhados, que procurou exercer pressão sobre o sistema internacional, de modo a descaracterizar o esquema do conflito Leste/Oeste como principal referência política das questões internacionais. A tese do neutralismo tem dois aspectos: por um lado, caracterizou-se por uma posição eqüidistante entre as potências de forma a se adquirir uma atuação de mediador no conflito Leste/Oeste; por outro, era uma posição tática no sentido de obter vantagens econômicas. A evolução das relações diretas entre as super-potências e a posterior *détente*, inviabilizou a primeira característica, mas o maior distanciamento entre pobres e ricos acentuou o neutralismo

[10]FANON, Frantz. *Em Defesa da Revolução Africana*. Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1980, p.150. Este livro é uma reunião de textos de Frantz Fanon escritos no período da luta pela independência no norte da África, na qual se envolveu como médico psiquiatra e militante político. Fanon acumulou anotações clínicas e análises sobre os fenômenos da alienação colonialista vista através das doenças mentais. Em Túnis trabalhou na imprensa da Frente de Libertação Nacional (FLN). Em seus escritos políticos não poupou críticas ao que ele chamou de genocídio de 1 milhão de argelinos e levou os intelectuais da esquerda francesa a fúria ao denunciá-los como cúmplices. Morreu em 1962.

como forma de conquistar espaços econômicos por parte dos países não-desenvolvidos.[11]

Enfim, para os não-alinhados, a ideologização dos interesses, materializada no conflito Leste/Oeste, deu lugar à perspectiva de que o mundo se dividia entre os países pobres e dependentes e os países ricos do Hemisfério Norte.

O processo de independência das colônias européias na Ásia e África foi decorrência direta da nova ordem internacional instalada no pós-guerra. Como aponta Canêdo,

> "As lutas pela independência se desenvolveram contra as metrópoles que haviam perdido a preeminência do mundo capitalista, ao saírem enfraquecidas econômica, militar e politicamente da guerra contra o nazismo e do expansionismo japonês na Ásia e no Pacífico".[12]

As ameaças ao colonialismo surgidas no pós-guerra foram a fundação da ONU, a Carta do Atlântico, a proclamação dos direitos do homem e o crescimento do movimento pan-africano, agravado pelas revoltas coloniais no Quênia e Argélia.[13]

O colonialismo, como resquício do sistema imperial, era incompatível com a nova ordem internacional do pós-guerra. A redivisão do poder mundial expressa o declínio da influência das nações européias como organizadoras do mundo – através do colonialismo – e sua substituição pelo liberalismo de tipo norte-americano e do socialismo soviético.

---

[11]Ver JACKSON, Richard. *The non-aligned. The UN and super powers*. New York, Praeger, 1983.

[12]CANÊDO, Letícia B. Op cit., p.42.

[13]BREYTENBACH, Willie. *O papel da África do Sul na reconstrução da África Austral*. Secção de Informações da Embaixada da África do Sul em Lisboa, 1989, p.10.

Foi no mundo colonial que se deu o embate dessas grandes vertentes político-ideológicas. Tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética propugnavam o fim do sistema colonial, tendo em vista o espaço político que a descolonização abriria à sua influência estratégica. A manutenção dos impérios europeus não contemplava os interesses de expansão econômica dos Estados Unidos, ao mesmo tempo que limitava sua esfera de múltiplas relações diretas com os países. Para a União Soviética, o apoio às lutas nacionais criava a oportunidade de exportar as características do sistema socialista para a organização dos Estados que surgiriam das lutas dos povos colonizados pela ocupação ocidental.

A Segunda Guerra foi um acontecimento especial para a África e o pós-guerra provocou uma profunda alteração no seu quadro político. A Itália, única potência colonial européia entre os derrotados, teve que abdicar da autoridade sobre suas colônias, deixando à ONU o encargo de definir o estatuto internacional da Líbia, Eritréia[14] e Etiópia. Nas demais colônias, apesar de nenhuma mudança de *status* político, a guerra trouxe novidades na esfera de suas relações com as metrópoles. Para Coquery-Vidrovitche,

> "A guerra acelerou na África e na Europa a difusão de uma mentalidade anti-colonial que pôs rapidamente em evidência a antiguidade de um regime considerado tão velho quanto inatingível".[15]

A contradição entre a luta dos aliados, favorável à liberdade e democracia, e o seu apoio ao sistema colonial acabou por fortalecer a luta pela livre determinação dos povos.[16]

---

[14]Sobre a desocupação da Eritréia ver *The Courrier – África, Caribean Pacific and Europe Union*, nº 146, Bruxelas, 1994, pp.9-13

[15]COQUERY-VIDROVITCHE, C. & MONIOT, H. *África Nega de 1800 a nuestros dias*. Barcelona, Labor, 1976, p.125.

No entanto, dado que a Europa resistiu ao fim daquele sistema até o final dos anos 50, o processo de descolonização só se desenvolveu quando ela havia completado a sua reconstrução e adquirira condições econômicas e políticas suficientes para orquestrar o processo de independência, de forma a manter sua influência e defender seus interesses.[17] Entretanto, as transformações na África foram conseqüências também do próprio envolvimento na guerra, incluindo o envio de tropas para diversas frentes de batalha, como na Itália e Birmânia. Por outro lado, a África teve muito a colaborar com o esforço de guerra fornecendo matéria-prima abundante para a indústria militar, entre estes produtos a borracha, o urânio e minérios de várias regiões. No imediato pós-guerra, a Europa arrasada dependeu dos produtos alimentícios produzidos fora do continente. Da África destaca-se o setor de conservas sul-africano além dos produtos tradicionais (café, cacau, amendoim, etc.).

Durante o esforço de guerra e no período que a sucedeu, o incremento da atividade econômica gerou grandes transformações econômicas e sociais na África. Os transportes e as comunicações tiveram grande desenvolvimento devido à instalação de bases de apoio em território africano, à energia elétrica e à construção de portos e estradas para o escoamento de produtos. Alguns centros urbanos conheceram um forte crescimento populacional com incorporação de parte da população rural, onde atividades

---

[16]PINHEIRO, Letícia. "O processo de tomada de decisões em Política Externa durante o regime militar". Londres, Departamento de Relações Internacionais da London Schoool of Economics and Political Science, 1991, *mimeo.*

[17]No caso das colônias portuguesas e espanholas existe ainda um agravante: não estavam entre as nações destruídas pela guerra mas entre as mais pobres do continente, de forma que os governos de Salazar e Franco apostavam nas possessões coloniais para ajudar o desenvolvimento de seus países. O projeto econômico colonial, no entanto, dependia de recursos econômicos que estas nações não tinham. AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. "África Austral: interesses políticos e econômicos". *In: Cadernos de Estudos Estratégicos*, nº 4, Rio de Janeiro, CEBRES, 1983.

industriais surgiram e se fortaleceram. Nas cidades, onde transitavam militares europeus e norte-americanos, surgiram o rádio, a imprensa e a propaganda.[18]

Essas transformações se juntaram às que já vinham se processando como conseqüência da introdução do capitalismo, através do colonialismo europeu na África. O trabalho assalariado, a desarticulação da agricultura tradicional com a apropriação privada das terras e o êxodo urbano (decorrente desse processo) ajudaram a estabelecer um rompimento contínuo e irreversível dos laços familiares e tribais. Nas cidades surgiu uma camada social nova, composta de comerciantes intermediários, agentes políticos e econômicos do poder colonial, plantadores ricos, elites letradas de tipo moderno, funcionários subalternos e proletariado agrícola e industrial.[19] Tal dinâmica passou a dificultar o exercício do poder colonial.

Quanto aos ex-combatentes, representavam dificuldades adicionais para os governadores; Cornevin aponta que eles sabiam que os combatentes africanos poderiam testemunhar situações onde os brancos não estavam em vantagem sobre os negros. No período pós-guerra, caracterizado pela carestia dos alimentos, esses últimos poderiam exigir tratamentos especiais devido ao *status* de combatentes, constituindo-se assim em elementos agravantes no contexto já explosivo das cidades africanas, o que levaria à contestação da ordem e, inevitavelmente, às reivindicações políticas. Em algumas regiões o receio das autoridades coloniais de fato se configurou, mas não foi um movimento generalizado. Na África inglesa, três países reivindicaram publicamente a independência: o Egito solicitou revisão do tratado de 1935, o Sudão reivindicou, em 1942, a *self determination;* e também a Nigéria, onde houve greve nos meses de junho e julho de 1945 contra o mandato britânico.

---

[18]Bezerra de Menezes descreve a urbanização na África e seus efeitos nos movimentos políticos. BEZERRA DE MENEZES, Adolpho Justo. Op.cit., pp.33-36.

[19]CANÊDO, L.B. Op.cit., 1985, p.29.

Na África francesa, a situação assumiu contornos particularmente sérios entre os países do norte do continente. Assim, os Estados Unidos, apesar de relativamente condescendentes com os governos europeus na questão colonial, demonstraram preocupação com o futuro da região. Como aponta Fanon, a França estava em vias de comprometer as possibilidades do Ocidente na África, o que levava os norte-americanos a tomarem posição e contribuírem para a independência antes que a influência soviética o fizesse com maior presença. As restrições à França aumentaram também entre os europeus com o agravamento da crise da Argélia. A guerra legaria aos franceses a uma contradição adicional. Os dirigentes da França Livre, no pós-guerra, se depararam com problemas de imposição política em decorrência do tributo que a França devia à África. Caso o governo francês no exílio não tivesse podido contar com uma base territorial própria durante a ocupação alemã da França (permanecendo como hóspede na Inglaterra), a situação da resistência francesa seria insustentável. Personagem importante desse episódio foi o governador Éboué, do território do Chade, que promoveu a reorganização de vários setores da administração colonial francesa na África (parte deles inicialmente fiéis ao governo colaboracionista de Vichy). No momento posterior à guerra e à libertação da França, quando a situação política nas colônias do Magreb - Marrocos, Tunísia e Argélia - se agravou, foram os membros da resistência (França Livre), então no governo, que decidiram os rumos que o governo francês daria à questão colonial. Entre continuar a combater os árabes e aceitar suas reivindicações, em 1962, De Gaulle negociou com a Argélia, a última das nações do Magreb a obter a independência.[20]

No período pós-guerra acendeu-se com vigor o nacionalismo africano. Até o ano de 1939, o nacionalismo africano tinha expressão apenas em alguns pontos do continente. No Magreb, graças a identidade islâmica e ao grau de identidade nacional que os países haviam adquirido em tantos anos de existência como sociedades dentro do

[20]FANON, F. Op.cit, pp.131-132.

mundo islão, se encontrava o foco de maior resistência. A Tunísia foi anexada ao império francês em 1884 apesar de ter, na época, governo regularmente constituído. O mesmo aconteceu com o Reino do Marrocos em 1912. Madagascar era, quando da anexação pelos franceses em 1896, governada pelo Reino de Merina (que ocupava 2/3 das terras da ilha), com língua e literatura próprias e intensas relações diplomáticas com a França. A Etiópia foi anexada em 1936 pelo Império Italiano, após um longo período de resistência a ele e a despeito de gozar de *status* de Estado-Membro da Liga das Nações.[21]

Nas outras regiões da África, especialmente na África negra, é maior a dificuldade de se caracterizar a resistência africana a partir do aspecto nacional. Nessas regiões, de quase nenhuma homogeneidade étnica, os colonizadores agruparam algumas etnias sob o mesmo território ao mesmo tempo que desagruparam outras tantas nas divisões que estabeleceram nas possessões coloniais. A etnia Bakongo, por exemplo, foi dividida entre a Angola portuguesa e o Congo belga, sendo que, neste último, havia ainda cerca 250 outras etnias.[22]

Na África negra era comum as etnias se organizarem separadamente em associações e partidos; raramente se encontrava articulação política e ideológica comum entre as etnias num mesmo país.[23] Mas em outubro de 1945 realizou-se em Manchester

---

[21]Sobre a ocupação francesa de Madagascar ver: ESOAVELOMANDROSO, M. "Madagascar de 1880 A 1939: iniciativas e reações africanas à conquista e à dominação coloniais". *In: História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1800-1935.* Vol. VII, Ática/Unesco, São Paulo. 1991, pp.237-261. Sobre a ocupação italiana de etiópia ver: AKPAN, M.B. "Libéria e Etiópia, 1880-1914: a sobrevivência de dois Estados africanos". *In: História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1800-1935.* Vol. VII, Ática/Unesco, São Paulo, 1991, pp.263-293. Nessas regiões, a revalorização da nacionalidade constituiu o fator principal da resistência ao colonizador.

[22]ASCHENBACH, Joy. "Países correm risco de se fragmentar". *In: O Estado de S. Paulo*, Caderno África Especial, 07/02/1993, p.6.

[23]Esta questão relaciona-se com as dificuldades que os movimentos políticos africanos tinham de formar uma identidade nacional com a variedade étnica que compunha as colônias. Lideranças africanas como L. Senghor contavam conseguir criar tal identidade, ou seja, a nação propriamente dita, a partir da um Estado governado por nativos africanos, numa inversão ao observado da concepção clássica do Estado europeu, ele próprio criado a partir dos laços nacionais. A partir de 1945, as reivindicações

o V Congresso Pan-Africano, cujo papel foi relevante no processo de efervescência política africana. De um lado, por que foi organizado e realizado por uma nova e combativa geração de militantes nacionalistas surgidos em meio às lutas de libertação, entre eles Nasser, Sukarno, Chu En Lai, L. Senghor e Nerhu. Por outro lado, por que se diferenciou dos congressos precedentes, então direcionados para as elites africanas, o Congresso de Manchester voltou-se para os sindicalistas e lideranças políticas da causa africana. Neste sentido, o V Congresso marcou o redirecionamento do movimento anti-colonial, que vinha sofrendo grande influência ideológica de esquerda, fazendo com que a questão étnica perdesse terreno na organização política dos movimentos de independência. O Congresso de Manchester mostrou que não havia apenas um movimento anti-colonial, mas um movimento anti-colonial que passava a se afinar com posturas ideológicas distintas e com projetos nacionais correspondentes.

De Manchester saíram algumas das diretivas do movimento anti-colonial que se espalharam pela África com o surgimento de várias organizações políticas – sindicatos, partidos, etc. – e da imprensa independente africana, com o lançamento do semanário *The New African* pelo *West African National Secretariat* no início de 1946, que procurou promover o diálogo entre as regiões da África francesa e inglesa, vencendo assim um grande obstáculo para a integração política dos movimentos africanos.

A Conferência de Bandung, realizada em 1955 na Indonésia, foi um marco na luta contra o colonialismo ao fundir o neutralismo asiático e o nacionalismo árabe. L. Senghor a definiu como "a morte do complexo de inferioridade dos povos colonizados".[24] Conforme o embaixador Bezerra de Menezes,

---

africanas assumem um caráter coletivo no sentido de formar governos africanos. Ver: RENOUVIN, P e DUROSELLE, J. *Introdução a História das Relações Internacionais*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1967, pp.216-219.

[24] *Apud* CORNEVIN, M. Op.cit., p.110.

> "Bandung foi, e continua sendo, a inspiradora de muitas outras reuniões semelhantes e, bem assim, dos movimentos de independência negros e dos árabes, cujo maior triunfo moral reside em saberem-se unidos comparados pelas vastas multidões asiáticas".[25]

A partir de Bandung, o movimento anti-colonial assumiu caráter mais organizado e solidário entre as várias regiões da África e Ásia; tendo-se processado uma sensível ampliação do apoio internacional às sociedades sob jugo colonial nos anos que se seguiram ao Congresso. Na ONU, sob a ação do bloco afro-asiático, urgia a questão colonial africana, tornando-se objeto de ampla discussão também em outros fóruns internacionais. Sob a liderança da Índia, o neutralismo foi a tese vitoriosa em Bandung. Mas isso não afastou as duas grandes potências – Estados Unidos e União Soviética – das questões africanas. A influência da guerra fria foi particularmente forte na África Austral. No Chifre da África ela ocorreu por questões geopolíticas associadas ao conflito Leste/Oeste.

Tanto do ponto de vista norte-americano quanto do soviético, a questão colonial se referia a um modelo condenado de relações que deviam ser superadas. A União Soviética teve um papel mais atuante no movimento anti-colonial asiático. Na África, apenas dois partidos comunistas tiveram papel político relevante: o Partido Comunista da África do Sul (SACP) e o Partido Comunista da Argélia. As grandes referências internacionais do comunismo – União Soviética e China – foram matrizes ideológicas de inúmeros movimentos anti-coloniais, porém, na África, tiveram um papel muito discreto. A China, em particular, lançou uma investida na África disputando espaço político com a URSS. Sua presença foi mais forte na África sub-saárica notadamente apoiando a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA), nos seus primórdios, e na Tanzânia, onde construiu, nos anos 70, a ferrovia anti-

---

[25]BEZERRA DE MENEZES, A.B. Op.cit., p.55. Adolpho Bezerra de Menezes foi embaixador do Brasil na Indonésia na ocasião do Congresso de Bandung, e observador naquele evento.

colonialista ligando Dar-es-Salaam a Lusaka para liberar a Zâmbia da dependência das rotas de exportações da África do Sul. A ferrovia foi concluída em 1975.[26]

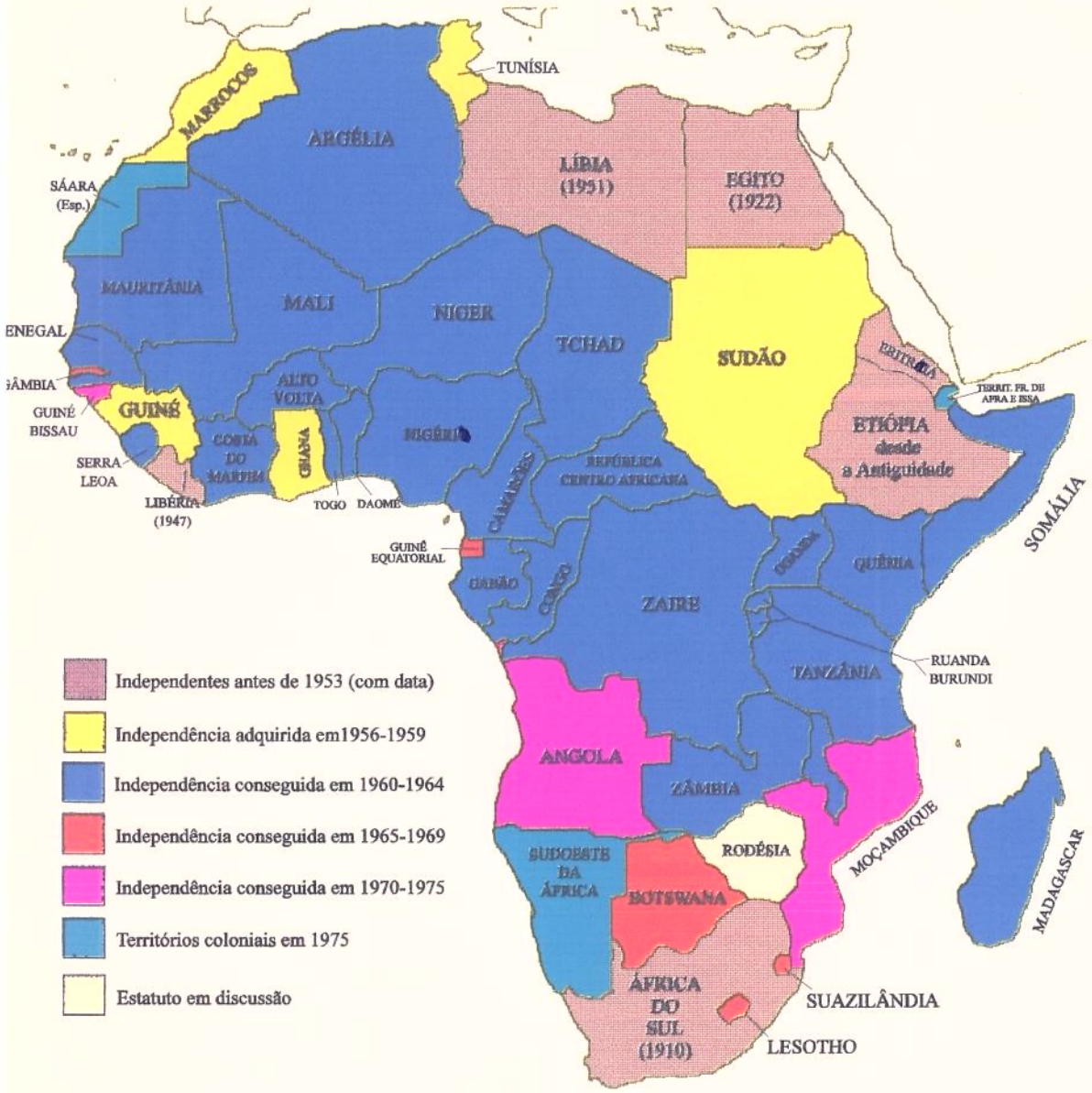
Deve-se notar que os movimentos de independência em países de descolonização tardia tiveram maior influência do pensamento de esquerda. Com efeito, a ascensão desses movimentos ao poder originaram as chamadas "democracias populares" como foi o caso da Guiné-Bissau, com o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), Angola, com o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), Moçambique com a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Já o Congresso Nacional Africano (CNA) da África do Sul passou por um processo de aproximação com o SACP, proscrito em 1950, logo após a subida do *Nationalist Party* ao poder e o processo que se seguiu de exclusão dos comunistas e dos não brancos do sistema político.

Nos dez anos que se seguiram à Conferência de Bandung ocorreram grandes mudanças no mapa político da África. Se até 1955, ano da Conferência, o continente contava com apenas cinco Estados independentes (Egito, Etiópia, Líbia, Libéria e República Sul-Africana), em 1965 o seu número passou para 36. Dos quatro grandes impérios coloniais apenas o português continuava existindo. Da África inglesa alguns protetorados - Lesotho, Suazilândia e Botswana - adquiriram independência entre 1966 e 1968. Da África francesa permaneceram apenas alguns pequenos protetorados - Djibuti e Camores.

---

[26]BAS, Philippe & TERSEN, Denis. "L'Afrique Australe dans la tourmente: les rélations de puissance". *In*: *Notes et Études documentaires* nº 4849, Paris, La Documentation Française, 1987, p.20. Outra fonte sobre a presença chinesa no continente pode ser vista em RATLIFF, William E. "People's Republic of China". *In*: HENRIKSEN, Thomas H. (org.) *Communist Powers and Sub-Sharan Africa.* Stanford, Hoover International Studies, Stanford University, 1981, pp.85-164.

mapa n° 2 - África: marcha par a a independência



Fonte: OLIVER, Roland e FAGE, j.d. Breve História da Africa Lisboa, Livraria Sá da Costa, p.291.

A orquestração deste processo pelas potências coloniais no sentido de um processo sem rupturas procurou deixar a impressão de que a independência política dos novos Estados havia chegado como dádiva dos antigos colonizadores. Quanto a isso alertou Patrice Lumumba (líder da independência no Zaire, ex-Congo Belga), no seu discurso, de 30 de junho de 1960:

> "Esta independência do Congo, se é verdade que é proclamada hoje em entendimento com a Bélgica, país amigo com o qual nós tratamos de igual para igual, nenhum congolês digno desse nome poderá porém esquecer que foi pela luta que ela foi conquistada (...) uma luta indispensável para por fim à humilhante escravatura que nos foi imposta pela força".[27]

Na África do norte, as iniciativas políticas no sentido da emancipação remontam ainda ao príodo anterior à Segunda Guerra. No Marrocos, Tunísia e Argélia, o governo francês foi perdendo controle da situação frente à oposição organizada pelos movimentos guerrilheiros. Tão pressionado estava o governo que, em 1950, o ministro Robert Schuman comprometeu-se com autonomia das colônias francesas. Ao invés disso, a deposição do Sultão Mohammed V do Marrocos, em agosto de 1953, fez explodir uma onda de terror do movimento nacionalista marroquino, agravando mais o quadro no norte da África.

Na África inglesa a situação era grave particularmente no leste, onde atualmente se localizam Tanzânia e Zâmbia houve, tendo ocorrido turbulências nos anos de 1952 e 1953 com a revolta dos Mau-Mau. Em 1959, novos motins na região se caracterizaram pela recusa das tribos em constituir a Federação da África Oriental, como queriam os britânicos. Nos primeiros anos da década de 60 surgiram grandes dificuldades para a convivência dos novos países recém-saídos do sistema colonial, e que viriam a dificultar o funcionamento dos organismos associativos regionais criados para diminuir

---

[27] *Apud* CORNEVIN, M. Op.cit., p.172.

suas fragilidades individuais de recursos e segurança. As dificuldades associativas africanas estavam aquelas relacionadas com questões de fronteiras, agravadas por divergências políticas, entre países e associações, em relação aos rumos do movimento anti-colonialista. Francisco Valente aponta que a independência da Argélia amenizou as divergências no aspecto político, porém permaneceu uma série de disputas territoriais que precisavam ser resolvidas, tais como na fronteira entre Marrocos e Argélia, reivindicações do Marrocos em relação ao Saara ocidental, entre Etiópia e Somália, entre Somália e Sudão, etc. Contudo, foi da experiência das associações regionais, formadas a partir de laços geográficos ou por identidade étnico-cultural, que surgiu a base para uma organização de caráter pan-africano, neutralista e não-alinhado, com o objetivo de promover a integração continental, auxiliar no desenvolvimento econômico do continente, e resolver os conflitos por meios pacíficos.

O processo de criação da Organização da Unidade Africana (OUA) passou pelos congressos realizados em Casablanca, Marrocos (1961), que contaram com a participação da União dos Estados Africanos (Guiné, Mali e Gana), Marrocos, República Árabe Unida, Líbia e Governo Provisório da Argélia. No mesmo ano formou-se o Grupo de Monróvia, formado por doze países membros da União Africana e Malgaxe, Etiópia, Libéria, Líbia, Nigéria, Serra Leoa, Tunísia e Somália. Em 1962, reuniram-se os dois grupos de países em Lagos, Nigéria, de onde foram tirados os pontos básicos para a unidade africana. No ano seguinte foi fundada a OUA na Conferência de Adis-Abeba, Etiópia.[28]

---

[28]VALENTE, Francisco. "Relações Interafricanas: a Organização da Unidade Africana e o esforço para a união do continente". *In: África - Revista do Centro de Estudos Africanos*, nº 9, São Paulo, USP, 1986.

Capítulo II - A política externa brasileira

1 - Política externa brasileira de 1945 a 1964

A Força Expedicionária Brasileira (FEB) representou o Brasil na II Guerra Mundial. Em 1944, chegavam a termo as negociações entre o governo Vargas e os Estados Unidos que levaram os pracinhas a combaterem na Itália. A FEB foi uma parte importante do acordo brasileiro com os Estados Unidos, que marcou o fim do período de ambigüidades políticas entre o Brasil e os países do Eixo – Alemanha, Japão e Itália – e a definitiva inclinação do governo Vargas para com Washington.

Os Estados Unidos interessavam-se em envolver o Brasil nos esforços de guerra para ampliar a liderança política e militar norte-americana na América Latina, em vista do estabelecimento de um plano de defesa global da região. Tal plano esbarrava na resistência dos países em romper a neutralidade em relação a guerra, mas também na influência que os países do Eixo exerciam sobre os regimes latino-americanos.[1] A esse respeito, deve-se destacar que a coincidência cronológica do fascismo europeu e dos regimes nacionalistas autoritários na América Latina e as afinidades entre eles, dificultaram sobremaneira a realização dos objetivos norte-americanos.[2] A entrada dos Estados Unidos na guerra, a partir do bombardeio de Pearl Harbor em Dezembro de 1941[3], intensificou as investidas políticas norte-americanas, que passou a pregar o rompimento total dos países do continente com o Eixo. A Argentina e o Chile se apresentavam mais resistentes à orientação de Washington. O aparecimento de um *front* no Pacífico colocava em risco a costa chilena. A Argentina, por sua vez, passava por problemas políticos que dificultavam a tomada de decisão.

---

[1]Quanto a este assunto ver SEITENFUS, Ricardo. *O Brasil de Getúlio Vargas e a Formação de Blocos: 1930 - 1942.* São Paulo, Cia. Edit. Nacional, 1985.

[2]MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões.* Rio de Janeiro, FGV, 1991, p.6.

A entrada do Brasil na esfera de influência de Washington nesse cenário político, que associava a guerraa influência política do Eixo na região e as resistências aos Estados Unidos, conferiu ao país um alto grau de importância para Washington, facilitando algumas concessões de ordem econômica, militar e política para o Brasil, onde se destaca o financiamento para a construção do complexo siderúrgico da Companhia Siderúrgica Nacional. Foi neste contexto que Vargas negociou o abandono da neutralidade na IIª Guerra e o Brasil passou a fazer coro com os aliados.

Em 1941 os norte-americanos obtiveram a concessão de uso dos portos do nordeste pela esquadra do Atlântico Sul, do território ao Norte e Nordeste para construção e ampliação de bases aéreas e uso logístico do país para apoiar a campanha britânica no norte da África. Ao final deste ano, faltava atender a reivindicação dos militares norte-americanos para estacionar tropas no nordeste brasileiro (parcialmente resolvido em dezembro quando Vargas autorizou sua permanência apesar de apreender-lhes as armas).[4] Por outro lado, os norte-americanos ainda não haviam respondido positivamente ao pedido de armamentos feito por Vargas.[5] Em 1942, seguindo a orientação norte-americana na Conferência do Rio, Vargas rompeu relações com o Eixo e, após o episódio do afundamento de 5 navios na costa brasileira, anunciado em 17 de agosto, o Brasil declarou guerra à Alemanha e à Itália. Ao final de 1942, com a criação da FEB, Vargas deu início aos preparativos para participar da guerra, cobrando dos Estados Unidos o apoio político e logístico para realizá-lo. Para os Estados Unidos, o Brasil poderia ser útil para melhorar a colaboração com Portugal se utilizando dos laços luso-brasileiros para adquirir melhores posições no Atlântico a partir de Cabo Verde e

---

[3]Em dezembro daquele ano, os EUA declararam guerra à Alemanha.

[4]A presença de tropas norte-americanas em solo brasileiro encontrava muita resistência de setores militares. A decisão do presidente Vargas de apreender as armas do Exército norte-americano foi no sentido de contornar esta situação.

[5]MOURA, Gerson. "O Brasil na IIª Guerra Mundial: 1942-1945". III Semana Nacional de Política Externa, USP – Programa de Política Internacional e Comparada, s/d, *mimeo.*, p.7.

Açores onde, segundo proposta de Washington, tropas brasileiras substituiriam os efetivos portugueses, visando uma possível participação da FEB na frente africana.[6]

Para o governo brasileiro a entrada na guerra tinha um duplo significado. Politicamente, o país passaria a figurar entre as nações aliadas com *status* de país combatente o que, em tese, lhe conferiria uma projeção maior no cenário internacional. Já os militares estavam interessados na modernização das Forças Armadas nacionais com os equipamentos e assistência que deveriam ser enviadas de Washington. Neste sentido, Moura afirma:

> "A Força Expedicionária Brasileira (FEB) foi assim o núcleo de um projeto político destinado a fortalecer as Forças Armadas brasileiras e a dar ao Brasil uma posição de proeminência na América Latina e de grande importância no mundo, como aliado especial dos EUA".[7]

No entanto a evolução dos fatos deu luz às diferenças de ponto de vista entre norte-americanos e brasileiros. Nos planos de Vargas, dentro do quadro regional de resistências aos Estados Unidos, o Brasil aspirava o reconhecimento da condição de aliado especial, com especiais dividendos políticos e econômicos e, como conseqüência de sua participação na frente aliada, o reaparelhamento das suas Forças Armadas. Para o governo de Washington, porém, havia um risco evidente em transformar o Brasil numa potência regional, o que iria desequilibrar o cenário sul-americano, tendo em vista as diferenças políticas entre o Brasil e Argentina, causando maiores problemas entre Argentina e Estados Unidos.

O Brasil emergiu da Segunda Guerra em profunda dependência econômica, militar e política dos Estados Unidos. Do ponto de vista esconômico, os Estados Unidos eram fonte 50% de suas importações e para onde eram destinadas 40% de suas

---

[6]Esta situação não se configurou por oposição da Grã-Bretanha e do próprio governo português.

[7]MOURA, Gerson. "O Brasil na IIª Guerra Mundial: 1942-1945". Op. cit., p.28.

exportações.[8] A posição brasileira nesses anos foi marcada pela estrutura agro-exportadora, sendo que os principais mercados estavam na América do Norte e na Europa.

A rigidez do sistema internacional no imediato pós-guerra também atingiu decisivamente a política externa brasileira que praticou a aliança de bloco, alinhando-se irrestritamente aos Estados Unidos. Neste sentido, as preocupações da política externa brasileira, no decorrer do período, estiveram centradas na aliança anti-comunista com Washington e na expectativa da retribuição internacional à sua participação na campanha da Itália. A diplomacia brasileira vislumbrava ter reconhecida sua importância do país na ordem internacional do pós-guerra, superdimensionando sua posição, para figurar entre as nações vencedoras.

No quadro da aliança com os Estados Unidos, o Brasil inscreveu-se na perspectiva da consolidação da hegemonia norte-americana no continente. Em 1945, na Conferência Interamericana do México, apoiou as posições norte-americanas que resultaram na adoção do ideário liberal do livre comércio. Na ONU o Brasil apoiou, ainda sob influência de Washington, o Plano Baruch que impedia a difusão da tecnologia nuclear, apesar de ter pretensões em relação a ela.[9] O mesmo aconteceu na Conferência de Bogotá, quando da criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. A criação do Tratado de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, no Rio de Janeiro, completou o quadro que consolidou a hegemonia – política e militar – norte-americana no continente.

---

[8]CORREA, Luís Felipe S. "As Relações Internacionais do Brasil em direção ao ano 2000". *In*: G. Fonseca e V. Leão (orgs.) *Temas de Política Externa* Brasília, IPRI/Ática, 1989, p.222.

[9]MOURA, G. *Sucessos e Ilusões*. Rio de Janeiro, FGV, 1991, p.60. Este plano deu origem a Agência Internacional de Energia Atômica e a todo o programa de controle de matérias-primas e tecnologia no setor.

A perspectiva do pronto alinhamento ao lado de Washington, inclusive nas questões da esfera econômica, era que tal posição trouxesse como contrapartida as condições necessárias para realizar o plano de desenvolvimento nacional. Porém, o fato do Brasil se localizar em uma região de baixa prioridade para Washington, fora das áreas de disputa política onde se exigia grandes investimentos no contexto da Doutrina Truman de contenção do avanço soviético, levava os Estados Unidos a se preocuparem em evitar situações que pusessem em risco a sua hegemonia e, para tanto, estava disposto apenas a apoiar alguns projetos de cooperação técnica e militar.[10]

No governo Dutra (1946-1951), período em que aflorou a disputa entre o nacionalismo (de cunho antia-mericano) e os setores liberalizantes (tratados como entreguistas) deu-se um tratamento especial ao capital estrangeiro, notadamente para as empresas britânicas de serviços públicos, aos bancos e seguradoras norte-americanas. Em 1952, o chanceler João Neves declarou, na ONU, as preocupações do Brasil acerca das dificuldades de angariar incentivos para seu desenvolvimento, enquanto que um pequeno número de países havia conseguido desenvolver-se industrialmente frente a um número maior de países que permaneciam pobres.[11] O discurso do Chanceler revelou uma lenta reordenação das relações privilegiadas com os Estados Unidos no sentido de dissociar os interesses nacionais – expressos com ênfase pelo movimento nacionalista que levou Getúlio Vargas ao seu segundo governo – dos interesses dos Estados Unidos.

O retorno de Vargas à Presidência, em 1951, foi fortemente influenciado pelo movimento nacionalista que tinha como bandeira o monopólio estatal do petróleo. Neste quadro, havia duas grandes alterações nas relações com os Estados Unidos: 1) sua vitória esmagadora nas urnas dava mostras da influência política do movimento

---

[10]Com esse intuito assinou-se em 1952 o acordo militar Brasil-EUA, símbolo da estreita ligação das Forças Armadas dos dois países.

[11]João Neves da Fontoura, Ata da Assembléia Geral da ONU, VII sessão, 1952; *Apud* CORREA. op. cit., p.224.

nacionalista brasileiro; 2) o alinhamento político militar do Brasil para com Washington não ocorreria automaticamente e sem recompensa[12] como fora no governo Dutra. Isto já havia ficado claro em 1951, quando os Estados Unidos procuraram envolver o Brasil na guerra da Coréia. O apoio político do Brasil estaria condicionado "à boa vontade da administração norte-americana de conceder prioridades de fabricação e créditos bancários a médio e a longo prazos, viabilizando a imediata execução de um programa racional de industrialização e obras públicas".[13] As prioridades do governo brasileiro eram a consolidação da indústria de base, de bens de capital e o projeto do petróleo. Os recursos norte-americanos destinados ao Brasil foram considerados insuficientes por Vargas, em parte porque Washington resistia em financiar projetos que poderiam estabelecer, por um lado, um concorrente à indústria norte-americana e, por outro, o monopólio brasileiro do petróleo.

Às diferenças políticas que se seguiram deste embate acrescentaram-se as resistências de setores militares em manter o fornecimento de minerais estratégicos *in natura* para os Estados Unidos, sem receber as tecnologias a eles associados.[14] Vargas soube usar sua capacidade de controle da situação interna como fator de barganha, de forma a minimizar os riscos para os interesses norte-americanos no Brasil.

O anticomunismo de Vargas e de seu antecessor, o Marechal Dutra (a quem Moniz Bandeira chama de "mais anticomunista e antissoviético que os Estados Unidos"), era garantia contra a influência da esquerda no país. Porém, a preocupação de Washington centrava-se exatamente nos rumos da luta interna entre setores entreguistas e nacionalistas (antia-mericanos). De fato, a exacerbação desta luta, que não acontecia só

---

[12] A idéia de alinhamento "sem recompensa" foi desenvovida por MOURA, Gerson. Op. cit.

[13] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989, p.28.

[14] Acordos decorrentes da Missão Cocke de 1942, que incluia a transferência de tecnologia, jamais foram cumpridos pelos EUA. A respeito desse tema ver MONIZ BANDEIRA. Op. cit., p.29.

no Brasil mas em vários outros países da região, colocava empecilhos à influência norte-americana. No caso do petróleo, a política de Vargas no sentido de evitar decisões de grande confronto com o capital externo encontrou um movimento de base popular, multipartidário e, sobretudo, atento ao passos do Presidente. Tanto que o movimento "O petróleo é nosso" percebeu que sua mensagem ao Congresso, propondo a criação da Petrobrás, em 1951, não assegurava o monopólio dos derivados do petróleo, contendo uma brecha importante para a participação estrangeira no mercado de combustíveis se associada a empresas privadas nacionais.[15] Os nacionalistas e as Forças Armadas impediram o encaminhamento dessa proposta no Congresso. Apenas em 1953, com a criação da Petrobrás e com a instituição do monopólio de pesquisa, refino e lavra do petróleo (Lei 2004), chegou-se a uma solução da questão, decisões que estavam distantes das aspirações norte-americanas.[16]

Os anos finais do governo e da vida de Getúlio Vargas foram marcados pelas pressões crescentes do capital internacional e dos setores nacionais a ele associados. À crise interna, conseqüência da radicalização política e econômica causada pela queda nos preços do principal produto de exportação (o café que tinha nos EUA seu maior comprador), somaram-se outros problemas com os Estados Unidos. Assim, em 1954, a notícia do suicídio de Vargas foi seguida de várias manifestações antiamericanas. Foi neste clima de comoção nacional e de ameaça de ruptura institucional que chegou ao poder, em 1955, o presidente Juscelino Kubitschek. Além das demandas nacionalistas, JK herdou de Getúlio e do curto período Café Filho uma série de problemas econômicos e políticos. A diminuição da receita com a queda nos preços do café e a importância do mercado norte-americano tornavam a economia nacional dependente e vulnerável à pressão política de Washington. Do ponto de vista das relações com os Estados Unidos,

---

[15] CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodovaldo. *História da Política Exterior do Brasil. São Paulo*, Ática, 1992, p.253.

[16] MONIZ BANDEIRA. Op.cit., p.35.

os maiores problemas do momento estavam na negativa, tanto de Café Filho quanto de JK, em rever o monopólio do petróleo e a crescente resistência interna em fornecer minerais estratégicos aos Estados Unidos sem que, em contrapartida, este permitisse o acesso à tecnologia nuclear.

De Vargas, JK herdara as desconfianças de Washington. Numa iniciativa para amenizá-las, JK se encontrou com o presidente Eisenhower em 1955, logo depois de eleito. Num contexto de grande oposição latino-americana aos Estados Unidos, JK ofereceu ao presidente norte-americano uma solução que contemplava, ao mesmo tempo, a segurança continental e os problemas políticos norte-americanos na região. Seria uma mudança de postura que, do lado norte-americano, deveria refletir uma maior participação no desenvolvimento regional. Para JK, o maior inimigo norte-americano eram a miséria e o atraso, de onde se originavam todos os outros problemas.

Em 1958, diante das fortes manifestações populares nos países por onde passava o vice-presidente norte-americano Richard Nixon, JK se dirigiu a Eisenhower reforçando suas idéias anteriormente expostas e propondo que uma iniciativa panamericana fosse colocada em prática. Os dois presidentes acertaram neste momento a Operação Panamericana (OPA).[17]

A OPA foi a iniciativa diplomática de maior envergadura do governo JK. Visava levar o Brasil a uma participação mais atuante no quadro da aliança ocidental, ao mesmo tempo, representou uma experiência de multilateralismo diplomático o que não

[17]Num livro publicado em 1956 pelo MRE, Affonso de Toledo Bandeira de Mello exalta "O espírito do Pan-americanismo" como sendo uma política que "...tem por elevado propósito combater o egoísmo e a prepotência das nações fortes e seu predomínio sobre os povos fracos, na injusta exploração de seus recursos, o que indiretamente os mantém em estado de semi-servidão, com sacrifícios de populações inteiras que levam vida miserável de privações e de sofrimentos" e continua, "O espírito pan-americano se traduz necessariamente na aplicação de uma política de solidariedade humana e de cooperação internacional, para confraternização dos povos da América, tendo por suprema finalidade a paz universal" e conclui, "Que este espírito possa iluminar e guiar os povos de todo o mundo através dos tempos, na sublime aspiração do saudoso presidente Wilson".

era comum à chanceleria brasileira. Outra linha seguida pela OPA foi o combate ao subdesenvolvimento da América latina, inclusive – estava explícito no discurso brasileiro – por considerá-lo um problema para a segurança continental. De forma geral, o Brasil esperava que os Estados Unidos assumissem maiores iniciativas de apoio econômico aos países da região. Para o Brasil, em particular, JK esperava tanto o aumento do fluxo investimentos das empresas privadas quando o acesso a financiamentos para sanar os pontos de estrangulamento do desenvolvimento nacional, vale dizer, os setores de energia e transporte.[18] Na questão dos financiamentos, havia ainda as dificuldades do governo nas negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). As regras do FMI para renegociar a dívida brasileira e as condições para a concessão de novos empréstimos não eram aceitas pelo governo brasileiro. As pressões do FMI davam combustível para os setores anti-americanos. As dificuldades de JK aumentavam com a falta de respostas positivas dos Estados Unidos em relação a OPA e os esforços do governo para aproximação política com Washington não se traduzia em flexibilização das exigências do FMI, onde os Estados Unidos é o país de maior influência.[19]

A OPA tornou-se um esforço muito grande para o país, sobretudo pela falta de empenho norte-americano em realizá-la. Como efeito desta iniciativa, constatou-se uma regionalização da política externa brasileira do governo JK que, apesar de ter como meta estreitar os laços entre os países sul-americanos em luta contra o subdesenvolvimento, levou ao abandono, por parte do Brasil, dos demais problemas que atingiam o mundo naquele momento, isolando-o do resto da comunidade internacional. Para Rodrigues, a OPA "obscureceu o mais importante fenômeno do processo histórico

---

[18]Ver MELLO E SILVA, Alexandra. "Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK". *In: Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, IPRI-PUC RJ, vol. 14, nº 2, Jul-dez de 1992, pp.209-240.

[19]Ver SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964).* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

mundial entre 1958-1960: a liberdade africana".[20] De forma que, até a posse de Jânio Quadros, uma das grandes questões da agenda internacional do final dos anos 50 – a descolonização – foi tratada pela Chancelaria brasileira a partir dos interesses das metrópoles, notadamente, Portugal e França.

A política externa brasileira se caracterizou, portanto, pela tradicional posição da Chancelaria brasileira de proximidade com a Europa e se colocou na defesa do colonialismo na África. O Brasil votou com a Bélgica na questão do Congo Belga, com a França na questão da Argélia e com Portugal na questão de Goa. O maior parceiro brasileiro na Europa, no entanto, há muito que não era uma potência colonial. Na Alemanha, Juscelino conseguiu o maior impulso para a realização do Plano de Metas, através de recursos financeiros e da vinda de empresas alemãs que procuravam expansão de mercados fora da Europa. A presença alemã no Brasil levou empresas norte-americanas a reduzirem exigências e também se instalarem no país.

JK concentrou os poucos esforços dispendidos pelo seu governo em relação a África no apoio ao colonialismo português, pois, em princípio, acreditava que as relações especiais que mantinham Brasil e Portugal tornariam o país um parceiro natural no comércio com as colônias no ultramar; assim, estabeleceu relações com a África do Sul com o objetivo de aproveitar acordos em várias esferas que vigoravam entre aquela república e Portugal, e também pelo fato de ser ela um polo econômico em franco desenvolvimento no continente.[21]

A chancelaria brasileira, dos anos JK, agia com grande afinidade com a chancelaria portuguesa. A política externa neste período considerava a defesa dos interesses portugueses como os do próprio país. A fonte desse comportamento remonta

---

[20]RODRIGUES, José Honório. *O Brasil e a África: outro horizonte*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol.2, 1964, p.78.

[21]Ver capítulo sobre a África Austral..

ao Tratado de Amizade e Consulta, assinado no Itamaraty em novembro de 1953 e ratificado pela Assembléia Nacional Portuguesa em dezembro de 1954. Elaborado durante o governo de Getúlio Vargas pelo embaixador do Brasil em Lisboa – João Neves de Fontoura –, tinha como meta ressaltar o espírito da Comunidade Luso-Brasileira. Fontoura estava convencido de que nossa política com Portugal sempre fora a mesma em seus princípios básicos.[22]

Durante o governo JK foram assinados vários acordos regulamentando problemas previstos no Tratado. Todavia, salienta Hirson,

> "nenhuma palavra foi registrada sobre a cooperação econômica, técnica ou cultural que abrangesse também as províncias ultramarinas, o que mais interessava ao Brasil em termos econômicos. Tal interesse baseava-se na crença de que essa abertura levaria o Brasil a influir no campo cultural e técnico, isso, Portugal sempre evitou".[23]

O período de Jânio Quadros e João Goulart se caracterizou pela Política Externa Independente (PEI), que foi reflexo imediato das mudanças econômicas processadas no país pelo Plano de Metas de JK, que, desviando o Brasil da sua vocação agro-exportadora, permitiu a criação de uma indústria forte e dinâmica, porém dependente. A PEI é resultado direto de uma economia que se diversificara necessitando mercados e fontes de matérias-primas e financiamentos, conjugado a um momento que as amarras ditadas pelo esquema da guerra fria limitavam a ação do país na busca de outros parceiros. A correção de rumo da política externa brasileira, deveria levar a uma política própria e independente, ou seja, não mais ditadas pela rigidez da bipolaridade, dissociando os interesses do Brasil e dos Estados Unidos, ancorada na grandeza do país e na busca de relações com todo o mundo. Esta política, nas palavras de José Honório

---

[22] RODRIGUES. Op. cit., p.357.

[23] HIRSON, Zenaide Scotti. "O Brasil e a questão colonial portuguesa". Brasília, UnB, Dissertação de Mestrado, 1979, *mimeo*, p.91.

Rodrigues seria "inspirada no nacionalismo radical, isto é, nas raízes da independência nacional, na idéia de progresso, nas fontes reais da conduta nacional e na crença democrática de que o poder emana do povo".[24]

A PEI inscreve-se numa corrente de nacionalismo populista latino-americano que representa a tentativa de deter o avanço da hegemonia norte-americana sem, contudo, renunciar ao projeto de desenvolvimento nos moldes capitalistas.[25]

Uma das marcas da PEI foi a desideologização do discurso e a busca de diálogo em todas as esferas e regimes, como ficou claro no discurso de posse de Jânio Quadros, a 31 de janeiro de 1961:

> "Fiel à sua origem, às suas tradições, às suas tendências, à sua geografia, a nação não esquece, antes solenemente ratifica, todos os seus compromissos legais e genuínos. Abrimos os nossos braços a todos os países do continente. Abrimo-los, também, às velhas coletividades européias e asiáticas, sem prevenções político-filosóficas. Os nossos portos agasalharão todos os que conosco queiram comerciar. Somos uma comunhão sem rancores ou temores. Temos plena confiança de nossa pujança para que nos arrefeçemos de tratar com quem quer que seja".[26]

Assim, o Brasil adotara o princípio de auto-determinação dos povos[27], procurando intensificar suas relações com os países do mundo subdesenvolvido e do bloco comunista, no sentido de eliminar os riscos da dependência da antiga economia extrativa de exportação. Desta forma, o desenvolvimento tornou-se o centro do interesse

---

[24]RODRIGUES, J. Honório. "Uma Política Própria e Independente". *In: Política Externa Independente*, nº 1, maio de 1965, Rio de Janeiro., Civilização Brasileira.

[25]ÁLVAREZ, Vera Cíntia. "Reflexões sobre o surgimento da Política Externa independente na gestão de Jânio Quadros". *In*: Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), *Cadernos IRPI*, nº 2, Brasília, 1989, p.80

[26]*Correio Brasiliense*, 05-08-1991.

[27]Princípio que, juntamente com outros dois – o de não intervenção e o da defesa da soberania – opunham o ideário nacional. Ver POERNER, Arthur José. "A Política Externa do Brasil entre a Interdependência e a Soberania". *In: Política Externa Independente*, nº 2, agosto de 1965, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp.150-158.

nacional a ser perseguido com as capacidades que o país tivesse para conseguir novos parceiros e através de novas modalidades de intercâmbio.

O recurso a este raciocínio não foi exclusivo do governo brasileiro, pois também foi utilizado no contexto africano, asiático e latino-americano, uma vez que a superação do subdesenvolvimento constituía uma coalizão de interesses mútuos.[28] Este período marcou uma sensível aproximação do Brasil com o Movimento dos não Alinhados (MNA) e do neutralismo resultante da Conferência de Bandung (1955). Todavia, Jânio Quadros não levou o país a uma adesão formal ao MNA. Isto deve ser entendido como reflexo do temor da Chancelaria de que as peculiaridades diplomáticas brasileiras se perdessem em meio às reivindicações afro-asiáticas.[29]

Com o propósito de ampliar ao máximo o leque de relações, o Brasil procurou estabelecer laços com a União Soviética. No mesmo dia de sua posse na Presidência da República, Jânio recebera correspondência assinada por Nikita Kruschev, chefe de Estado Soviético e pelo Secretário Geral do PCUS, Leonid Breznev, iniciando um relacionamento que multiplicou as correspondências entre eles.

Em fevereiro, Jânio encomendou à Petrobras estudos para permitirem posterior importação de petróleo soviético. Em julho, desembarcou no Brasil uma delegação chefiada pelo secretário do *Presidium* do Soviete Supremo, Mikail Georgagze. Todos os membros da delegação foram condecorados pelo chanceler Affonso Arinos. A esta missão seguiu-se outra por parte do Brasil, chefiada pelo embaixador Leão Moura, a qual deveria procurar ampliar o volume, o valor e a lista de

---

[28]Segundo Celso Lafer, "A política independente procurou articular uma frente única de subdesenvolvidos visando proteger o preço das matérias-primas e dos produtos agrícolas". Ver LAFER, Celso. "Uma interpretação do Sistema de Relações Internacionais do Brasil". *In*: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, 1967, p.99.

[29]CRUZ, José Humberto de Brito. "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da 'Política Externa Independente'". *In*: Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), *Cadernos IRPI*, nº 2, Brasília, 1989, p.69.

produtos no intercâmbio entre os dois países. O reatamento formal das relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas em 1947, ocorreu ainda em novembro de 1961, já no governo de João Goulart.

Quanto ao restante do Leste Europeu, o Brasil mantinha relações com três países desde antes da Segunda Guerra: Polônia, Tchecoslováquia e Iugoslávia. Jânio estabeleceu relações com a Hungria e Romênia. Com a República Democrática Alemã (RDA), Jânio autorizou uma feira industrial e encomendou estudos mediante a proposta de troca de navios alemães por café.[30] No quadro geral, o intercâmbio com o bloco socialista era pequeno, o volume era da ordem de US$ 100 milhões, assim distribuídos: US$ 18 milhões com a Polônia, US$ 8 milhões com a Hungria , US$ 4 milhões com a RDA, US$ 3 milhões com a URSS, US$ 145 mil com a Romênia e o resto era pulverizado, incluindo China e Cuba.[31]

Certo de que havia campo para a ampliação deste comércio, Jânio nomeou o jornalista João Dantas para chefiar a delegação brasileira que percorreu o Leste-Europeu, a fim de acertar acordos e adotar medidas necessárias. A missão Dantas partiu em abril de 1961, o roteiro icluiu Romênia, Albânia, Bulgária, Hungria e Tchecoslováquia e um dos propósitos foi procurar intercambiar minério de ferro, café, equipamentos para hidrelétricas e termoelétricas, material ferroviário, helicópteros, navios e barcos-patrulha.

Em relação a Cuba, que visitara logo após ser eleito, Jânio concedeu a Che Guevara a mais alta comenda brasileira – a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul – em 19 de agosto de 1961. Disposto a reconhecer a República Popular da China em detrimento da China Nacionalista (Formosa), Jânio recebeu uma missão comercial daquele país e ofereceu-lhe condições para a realização de uma feira de produtos

[30] As relações diplomáticas com a RDA somente foram estabelecidas em 1973.

[31] *Correio Brasiliense*, 05-08-1991.

chineses no Brasil. Em contrapartida, Mao Tse-tung convidou o vice-presidente João Goulart para uma visita à China.

Os Estados Unidos viam com receio a mudança de rota brasileira. Em Washington, havia o temor que Jânio e a proximidade que se estabelecera entre Brasil e Argentina de Frondizi indicasse uma inclinação desses países ao bloco socialista, formando um eixo anti-americano ao sul do Continente.[32] Após a renúncia de Jânio, em agosto de 1961, a oposição de Washington ao Vice-Presidente fêz com que o novo governo já nascesse sob o símbolo da desconfiança ideológica e política.[33]

Desta forma, os primeiros gestos de João Goulart tiveram o sentido de apaziguar os setores conservadores de oposição ao seu governo, sobretudo no que se referia à política com Cuba e União Soviética. Com este fim, viajou aos Estados Unidos para vários encontros de negociações diplomáticas.

Em relação ao Terceiro Mundo, neste segundo momento da Política Externa Independente, o Brasil manteve seus contatos com o Movimento dos Não Alinhados, onde despontou como um líder entre os países em desenvolvimento, contando com uma participação destacada no movimento que deu origem a Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento da ONU (UNCTAD). Também merece destaque a atuação do Brasil nas Nações Unidas, sobretudo através dos discursos do embaixador Araújo Castro, em especial aquele proferido nos debates da XVIII assembléia geral, em 1963, sobre os três

---

[32]Arturo Frondizi era contemporâneo de Jânio Quadros no governo da Argentina. No início dos anos 60, a URSS procurou marcar sua presença diplomática na região, visando principalmente o Brasil, a Argentina, o Peru e o Chile. De comum, entre Jânio e Frondizi, havia a predisposição de vencer as resistências dos setores anti-soviéticos e estabelecerem relações com Moscou. Sobre isso ver BLASIER, Cole. *The grant's of rival: the URSS and Latin America*. Pittsburg, University Attsburg Press, 1983, pp.16-49.

[33]CRUZ, J.H.B. Op.cit., p.71.

"Ds": desarmamento, desenvolvimento e descolonização, temas que congregavam fortemente os países do terceiro mundo.[34]

2 - A Política Externa no Regime Militar

A PEI teve o mérito de antecipar-se ao espírito da *détente*, mas sua limitação se manifestou no descompasso entre a política nacionalista de Jânio (e de João Goulart) e a tendência efetiva de associação entre capital nacional e capital internacional.[35] Cabe complementar que os reflexos da PEI nas relações bilaterais com os Estados Unidos foram profundos. Hirst caracteriza as relações Estados Unidos-Brasil como sendo de dominação econômica, político-ideológica e militar, manifestando-se "ora como harmoniosa amizade, ora como elemento de tensão que atuava como um fator de desestabilização interna".[36]

A medida em que a PEI procurou reduzir a influência norte-americana, a atuação de Washington correspondeu ao que a autora se refere como "desestabilização interna". Neste período, os Estados Unidos se aliaram aos setores conservadores brasileiros que viam a PEI como o "braço da socialização do Brasil". Assim, a política externa do período inicial pós-golpe de 64 se caracterizou pela descontinuidade em relação à PEI praticada por Jânio e Jango. A situação política interna se refletiu na área

---

[34]Luis Augusto de Araújo Castro tem um longo currículo de serviços prestados ao Itamaraty. Em 1962 chefiou a delegação brasileira na reunião do Comitê de Desarmamento da ONU, em Genebra; delegado nas XVII, XXIII, XXIV, XXV Assembléias Gerais das Nações Unidas, nos anos de 1962, 1968, 1969 e 1970, respectivamente; em 1963 foi chefe da delegação brasileira na XVIII Assembléia Geral da ONU; no mesmo ano assumiu interinamente o MRE; em 1964 chefiou a delegação brasileira na UNCTAD, em Genebra, Foi chefe da missão brasileira junto à ONU entre 1968 e 1971; também chefiou a representação brasileira na Reunião da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (NY, 1969); entre 1971 e 1975, foi Embaixador em Washington. O referido discurso está publicado em ARAÚJO CASTRO, L.A. *Araújo Castro (organização e notas de Rodrigo Amado)*. Brasília, UnB, 1982, pp.24-42.

[35]ÁLVAREZ. V.C. Op.cit., p. 85.

[36]HIRST, Monica. "Transição Democrática e Política Externa: a experiência brasileira". *In: DADOS*, vol. 27, nº 3, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984, p.382.

diplomática, para onde o presidente Castelo Branco transferiu o mesmo esquema que pautava a luta interna contra o comunismo, o que fez da "guerra fria" o elemento central na definição da política externa do País.[37]

O novo governo procurou eliminar os focos de subversão no território nacional, no nível externo a luta contra o comunismo era vista como a contribuição do Brasil à segurança do bloco democrático e, portanto, à segurança do próprio país. O conceito de segurança nacional permeou toda a ação da política externa no período militar, mas ela foi particularmente influente no governo de Castelo Branco. Esta visão, bem como os principais conceitos que nortearam a política externa brasileira (segurança coletiva, interdependência, fronteiras ideológicas, etc.) foram gestadas na Escola Superior de Guerra (ESG) da qual o presidente Castelo Branco era oriundo, bem como boa parte de seus auxiliares diretos.[38]

A política externa do governo Castelo Branco baseou-se na Doutrina de Segurança Nacional da ESG a partir de um conceito de segurança bastante amplo. Como toda a defesa internacional estava vinculada à solidariedade de bloco, a questão da segurança se apresentava, portanto, como coletiva. Uma derrota local, em qualquer ponto do sistema de defesa ocidental, colocaria em risco a segurança do bloco como um todo. O alinhamento, fruto desta visão, decorreria da renúncia voluntária à autonomia

---

[37]CORREA, L.F. Op.cit., p. 226

[38]Rodrigo de Souza aponta que o que há de comum entre Castelo Branco e seus principais auxiliares é "...a passagem pela ESG (...), a participação da campanha da FEB na Itália e o recebimento de algum tipo de instrução, treinamento ou aperfeiçoamento militar nos EUA". Ver SOUZA, Rodrigo A. "Da política externa independente à política externa interdependente – o Governo Castello Branco". *In*: Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), *Cadernos IRPI*, nº 2, Brasília, 1989, p.93; Moniz Bandeira acrescenta que esta "elite militar" formara-se na ESG em 1949, aproximara-se ideologicamente da UDN, participara da Cruzada Democrática e do movimento contra o segundo governo Vargas e o nacionalismo". Para o autor este grupo "(...) absorvera a teoria do general Góis Monteiro sobre a 'agressão interna' como principal ameaça à segurança nacional, mas a adaptara às concepções norte-americanas de 'guerra fria', em uma variante geopolítica, ao aceitar a bipolaridade do poder mundial, como axioma, a partir do qual o silogismo apontava para a necessidade de vincular estritamente o Brasil à liderança dos Estados Unidos como forma de defender os valores do Ocidente (...)". MONIZ BANDEIRA, L.A. Op. cit., p.143.

interna de cada país, caso as condições de risco se configurassem, em função da liderança norte-americana. Esta posição foi levada a cabo pelos setores mais conservadores do Itamaraty e se evidenciou nos discursos do chanceler Juracy Magalhães que pregava, para a definição da política externa, a substituição da visão de soberania absoluta por uma espécie de soberania relativa, alinhavada à política regional de Washington.[39] Nas palavras do chanceler:

> "Avançamos para o estabelecimento de uma nova ordem, em base internacional, na qual a consciência da interdependência dos povos substituirá o conceito de soberania nacional e na qual os interesses gerais prevalecerão sobre os especiais".[40]

No plano estratégico, a assinatura do Tratado do México (Tlatelolco) por parte do Brasil resultaria de uma longa negociação com os cinco países que o propuseram em fevereiro de 1967. Sob influência dos Estados Unidos, Castelo Branco aderiu ao Tratado, pelo qual o Brasil renunciou à posse da bomba nuclear, o mais importante fator estratégico do pós-guerra, submetendo-se plenamente aos desígnios estratégicos de Washington.[41] O próprio presidente, em discurso para os formandos do Instituto Rio Branco, em 31 de julho de 1964 afirmou:

> "No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico [42]entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de

---

[39]Este assunto é melhor trabalhado por SOUZA, R.A. Op. cit., p.93.

[40]MAGALHÃES, Juracy. *1ª Conferência Interamericana dos Companheiros da Aliança*. Junho de 1965.

[41]A assinatura do Tratado de Tratelolco pelo Brasil ocorreu em 09 de maio de 1967. O Tratado, proposto pelo México, visava a eliminação de armas nucleares na América Latina. Com a adesão, o país se comprometeu ao desenvolvimento da energia atômica somente para fins políticos, renunciando ao desenvolvimento do mais importante artifício estratégico do pós-guerra. Sobre esse assunto, ver SOARES, Guido F.S. "Contribuição ao estudo do programa nuclear brasileiro". São Paulo, PUC, Tese de Doutoramento, 1974, *mimeo.*, p.165.

[42]*Apud* POERNER, A. J. Op. cit., p.152.

> interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político".

Supervalorizando sua própria importância na luta contra o comunismo, o Brasil passou a atuar na esfera continental como um defensor dos Estados Unidos.[43] Nesta direção, o Brasil opôs-se à formação de um mercado comum latino-americano.[44] Na OEA, agiu no sentido de reduzir os conflitos entre alguns países da América Latina.[45] Em maio de 1965, Castelo Branco requisitou ao Congresso permissão para mandar tropas para compor, juntamente com os Estados Unidos, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Paraguai, a Força Interamericana de Paz (FIP), que foi comandada pelo Brasil e enviada à República Dominicana em substituição aos *mariners*.[46]

Há um consenso entre os analistas dessa época de que havia por parte do Brasil a perspectiva de que as relações especiais com os Estados Unidos pudessem garantir os recursos necessários para o desenvolvimento brasileiro. Martins afirma que

> "No caso do Brasil, o governo esperava receber um vigoroso fluxo de investimentos produtivos e de empréstimos a longo prazo, assim como contava com o futuro concurso de técnicos e especialistas, que viriam assessorar os principais órgãos de planejamento nacional, regional e setorial".[47]

---

[43]COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. "A política externa da revolução e a crise dominicana de 1965". *In*: Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), *Cadernos IRPI*, nº 2, Brasília, 1989, p.112.

[44]SOUZA, R.A. Op. cit., p.94.

[45]Quando os EUA procuraram legitimar, naquele foro, a invasão da República Dominicana realizada em 28 de abril de 1965, "O Brasil teve uma participação discreta nos debates, mas decisiva, apoiando (ou introduzindo) propostas que implicavam envolvimento crescente da OEA e diluição da intervenção norte-americana. Reafirmando a fidelidade do Brasil aos princípios da não-intervenção e autodeterminação, mas considerando injusta a condenação à ação dos EUA, que, 'na opinião da delegação do Brasil, somente agiram ante a necessidade imperiosa de salvar milhares de vidas inocentes' (...)". COZENDEY, C.M.B. Op. cit., p.104.

[46]Ver DULLES, J.W.F. *Castello Branco o Presidente Reformador*. Brasília, UnB, 1983, pp.105-109.

[47]MARTINS, Carlos E. "A evolução da Política Externa Brasileira na década de 64/74". *In*: *Estudos CEBRAP*, nº 12, São Paulo, 1975, p.60. De fato, os técnicos da USAID estiveram presentes ao lado

Para este fim, o Brasil se incorporou à Aliança para o Progresso (originada na carta de Punta del Leste de 1961, herdeira direta do panamericanismo do final dos anos 50), que deveria materializar as recompensas econômicas do alinhamento brasileiro com Washington.

A política externa de Castelo Branco visava, de um lado, criar condições para a expansão dos investimentos norte-americanos no país, e, por outro, que aquele país absorvesse produtos industriais brasileiros. A expansão comercial brasileira seguiria passos que não cruzariam com os interesses norte-americanos no Continente, seguindo a crença de que haveria uma complementariedade de interesses entre os dois países.

A respeito da complementariedade de interesses entre Brasil e Estados Unidos, Lafer aponta uma contradição fundamental: como o objetivo da política externa norte-americana era a manutenção da segurança americana e o objetivo do Brasil era o desenvolvimento, o equívoco de Castelo Branco estaria em pensar que haveria convergências desses dois objetivos, "pois o desenvolvimento traz consigo, a curto e médio prazos, instabilidade, instabilidade esta que é incompatível com a maximização da segurança americana". Em vista dessa incompatibilidade, o auxílio americano teria o objetivo tático de estabilizar a situação e de acelerar ou não o processo de desenvolvimento, a medida que pudesse influenciá-lo.[48] Nesta mesma linha, Ferreira critica o cerceamento de contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos: "cada problema específico será estudado à luz do interesse nacional com margem de aproximação comercial desde que estes não procurem invalidar nossa opção básica".[49] Entre os anos de 1964 e 1966, em contraste com US$ 1,5 billhão

---

de mais 1500 funcionários que o corpo diplomático norte-americano manteve no Brasil nesta época. Sobre isso ver MONIZ BANDEIRA, L.A. Op. cit., p.149.

[48]LAFER, Celso. "Uma interpretação do sistema de Relações Internacionais do Brasil. *In*: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 39/40, Rio de Janeiro, p.96.

[49]FERREIRA, Oliveiros S. "As relações Brasil-Estados Unidos". *In*: *Digesto Econômico*, nº 255, São Paulo, 1977, p.83.

remetidos ao exterior a título de lucros, houve apenas US$ 1,3 bilhão em empréstimos concedidos, dados que inquietaram alguns fatores nacionais preocupados com a "desnacionalização da economia".[50] Entre os militares, com a emergência das correntes mais nacionalistas, intensificaram-se as pressões políticas sobre o governo, evidenciando-se as fissuras na base política do regime recém-instalado.

Sem apresentar resultados econômicos satisfatórios, a política de Castelo Branco agrediu um ponto caro aos militares e à tradição nacionalista ao a relativizar a questão da soberania. Neste sentido, Cervo e Bueno apontam que:

> "Rompeu Castelo Branco com o legado de Vargas, incorporado também à tradição, no sentido de tornar a política externa instrumento do poder nacional a serviço prioritário do interesse nacional e, ainda, consentiu em limitar a soberania, agregando-lhe o conceito de segurança coletiva".[51]

Na esfera internacional, deve-se destacar que o espírito da *détente* se sobrepunha ao da guerra fria. Mesmo dentro da ESG, em 1967, o esquema da guerra fria perdia influência e já se reconhecia a necessidade de mudar a ênfase exclusiva nas questões de segurança com a introdução das questões ligadas ao conflito Norte/Sul em detrimento do eixo Leste-Oeste.[52] Nessas condições, a política externa foi implementada em conformidade com a bipolarismo e o desenvolvimento associado e dependente sem, no entanto, manter uma perfeita fidelidade às diretrizes originais.

Vale dizer, a política externa de Castelo Branco encerrou também algumas percepções realistas e universalistas. Cervo aponta que este "universalismo inevitável" é fruto do fato que o Brasil havia criado o maior parque industrial da América Latina, sem ter criado mercado por conta dos impedimentos de acesso ao mercado do primeiro

---

[50] MONIZ BANDEIRA, L.A. Op. cit., p.153.

[51] CERVO Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil.* São Paulo, Ática, 1992, p.336.

[52] COZENDEY, C. Op. cit., p.114.

mundo. Segundo o autor, o "realismo universalista" orientava-se por três caminhos. Primeiro, pelas investidas diplomáticas nos fóruns multilaterais. Desta forma, sempre ao lado do Terceiro Mundo nas questões de interesse comercial, o Brasil pregou junto ao GATT (Acordo geral de Tarifas e Comércio) e UNCTAD a doutrina de "segurança econômica coletiva" que responsabilizava a comunidade internacional pelo desenvolvimento dos países pobres, através de reformulações no comércio internacional.

Na questão do desarmamento, o Brasil pautou-se em dois pontos: exigir que os seus princípios se transformassem em ações concretas por parte das grandes potências e pregou que a poupança resultante do desarmamento se revertesse num fundo para o desenvolvimento dos países pobres. Em segundo lugar, a política de expansão comercial para o Leste Europeu deu seguimento aos contatos anteriormente firmados pelo governo João Goulart, especialmente em relação à URSS. Finalmente o autor aponta a África subsaárica como área de expansão diplomática brasileira, para onde as iniciativas eram mais tímidas, "preso ao ocidentalismo e à afetividade lusa". Assim mesmo o Brasil condenou o colonialismo e o *apartheid* do seu principal parceiro comercial, a África do Sul.[53]

O governo Costa e Silva nascera sob o signo de um novo grupamento político no poder, notadamente os da linha militar-nacionalista, avessa aos rumos tomados por Castelo Branco.[54] No entanto, em seu curto período como chefe de

---

[53]CERVO & BUENO. Op. cit., pp.341-342.

[54]Ver SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro., Paz e Terra, 1988, pp.137-211.

governo[55], Costa e Silva tentou evitar maiores constrangimentos com os Estados Unidos. Mas as características próprias do momento político em que vivia o Brasil, os efeitos da Constituição de 1967 e do *Ato Institucional nº 5* (1968) no bojo do fechamento do regime, somaram-se ao contencioso comercial com os Estados Unidos, ampliando ainda mais as diferenças entre os dois países.

A ascensão da linha dura nacionalista ao poder, trouxe consigo a vigência de medidas que caracterizassem a autonomia do Brasil frente aos Estados Unidos. Os problemas econômicos do período ajudaram a implantar uma visão realista e tendencialmente pragmática na política externa do Brasil. Martins sintetiza assim os problemas herdados pelo governo Costa e Silva:

> "Os capitais estrangeiros não fluíram nas proporções previstas; a safra de técnicos revelou-se pífia; as estruturas do comércio internacional permaneceram lesivas aos países periféricos; as resistências encontradas pela ALALC avolumaram-se; a tão sonhada fatia do mercado americano transformou-se no seu oposto...".[56]

A falta de resultados satisfatórios para a economia brasileira no período levou também à maior preocupação no governo com as questões econômicas do que com as ideológicas. Verificou-se que os recursos e os investimentos não aconteceram como se esperava. Domar de Campos aponta que eles não se realizavam desde o governo Jango e justifica que "o ritmo das atividades econômicas não era atrativo para o investimento estrangeiro com poucas oportunidades de aplicação e com baixos índices de

---

[55]Costa e Silva foi acometido de uma enfermidade que o afastou da presidência em agosto de 1969, sendo substituído por uma Junta Militar. Cabe salientar o que Silas Silva apresenta como legado de Castelo Branco. Para o autor, apesar do papel positivo da diplomacia brasileira nos fóruns interamericanos e latino-americanos, Costa e Silva recebera um Governo antipatizado na América Latina". No bojo dessas desconfianças estavam a oposição da Argentina à criação da ITP, e a repercussão do pensamento geopolítico brasileiro nos círculos diplomáticos hispano-americanos. A respeito disso, ver SILVA, Silas Leite da. "A 'Diplomacia da Prosperidade' ". *In*: Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), *Cadernos IRPI*, nº 2, Brasília, 1989, p.125-126.

[56]MARTINS, C.E. Op.cit., p.67.

rendimento real do capital".[57] Souza, por sua vez, aponta que não houve a contra-partida norte-americana às concessões do Brasil, que deveria envolver especificamente a remoção das áreas de atrito[58], que se constituíam nas dificuldades de exportação de café solúvel, têxteis e manufaturados para os EUA.[59]

Com ênfase no caráter estratégico do setor externo, Costa e Silva implantou no seu governo a diplomacia da prosperidade. Era o reconhecimento de que o desenvolvimento seria um objetivo nacional a ser alcançado com instrumentos principalmente internos e que, no entanto, as relações comerciais, o fluxo de capitais e tecnologia tinham um caráter essencial. Para Martins, a diplomacia da prosperidade foi uma revolução no comportamento da PEI.[60] Em busca de novos parceiros comerciais e políticos que lhe possibilitassem avançar no desenvolvimento, o Brasil procurou fortalecer seus laços com os países que tinham em comum os mesmos problemas de pertencer à periferia do sistema capitalista internacional. As linhas gerais das posições brasileiras na 2ª UNCTAD mostraram a preocupação do país na restruturação do comércio internacional em benefício do Terceiro Mundo, com o qual o governo Costa e Silva precisava buscar apoio político para pressionar as nações ricas, em função dos interesses comuns dos países em desenvolvimento.[61]

Neste sentido, a diplomacia da prosperidade alterou radicalmente o discurso oficial brasileiro, procurando, de um lado, reverter o alinhamento automático e, de outro,

---

[57] CAMPOS, Domar. "Resposta a uma acusação injusta". *In: Revista Civilização Brasileira*, nº 15, Rio de Janeiro, 1967, p.199.

[58] SOUZA, R.A. Op.cit., p.95.

[59] SILVA, S.L. Op.cit., p.122.

[60] MARTINS, C.E. Op. cit., p.67.

[61] Verificou-se, a partir do tom acirrado do discurso proferido pela delegação brasileira na plenária da 2ª UNCTAD, a importância do assunto para o governo. A 2ª UNCTAD revelou que a aproximação política com os países em desenolvimento se tornava opção de ampliar as pressões contra as posições dos países desenvolvidos nas questões conflitantes, notadamente na área comercial. Sobre isso ver SILVA, S.L. Op.cit., p.121. Ver também MELLO, J. Portella de. *A Revolução e o Governo Costa e Silva.* Rio de Janeiro, Gavíria, 1979, p.1018.

elaborar novas alianças políticas e comerciais que possibilitassem ao País a arrancada para o desenvolvimento. O discurso brasileiro assumiu um tom caracteristicamente terceiro-mundista, propondo políticas fundadas nas necessidades do Terceiro Mundo[62], passando a atribuir aos países ricos as causas do subdesenvolvimento. Assim, o Brasil passou a assumir uma posição de relativa confrontação com os países industrializados, de solidariedade com o Terceiro Mundo em geral e com os países latino-americanos em particular. Com efeito, propagou-se um discurso integracionista latino-americano com o qual o Chanceler Magalhães Pinto trabalhou para a criação do Tratado da Bacia do Prata, com Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia assinado em 1969. Em 1967, a Ata do Rio Branco deu início aos esforços brasileiros para cooperação amazônica com a Bolívia e o Peru.[63]

Estas medidas do governo Costa e Silva não chegam a marcar uma revolução na política externa brasileira, como afirmou Martins, a timidez destas iniciativas diplomáticas só foi realmente quebrada nos governos posteriores, quando o quadro político interno tornara-se mais favorável. Mesmo assim, o período foi marcado pelo rompimento de alguns aspectos do relacionamento, desfavorável com os Estados Unidos, dando passos importantes no caminho do pragmatismo e do universalismo. Nas palavras de Silas Silva: "a Diplomacia da Prosperidade redescobriu as bases da atuação

---

[62]Sobre a importância do Terceiro Mundo na política externa brasileira no período do regime militar, ver CALCAGNOTO, G. "As relações econômicas Brasil-África: corda bamba entre cooperação econômica e a nova dependência Sul-Sul". *In*: *Revista de Estudos Afro-asiáticos*, nº 11, Rio de Janeiro, 1985, pp.71-81.

[63]O Tratado de Cooperação Amazônica propriamente dito só foi proposto em março de 1977 pelo Itamaraty e, em junho do ano seguinte, contava com a adesão da Bolívia, Colombia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname. As iniciativas brasileiras para esta região foram tardias e devem ser entendidas como reação ao Tratado de Cartagena de 1969, englobando os países da região – que, além de excluir o Brasil, "dificultava o acesso de produtos brasileiros àqueles mercados". MIYAMOTO, Shiguenoli. "Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico". *In*: *Revista Brasileira de Ciência Política*, I(1), Brasília, março de 1989, p.150.

independente no campo internacional, de acordo com seus interesses específicos e, apesar de seus constrangimentos".[64]

O que diferencia a política externa limitada e realista do governo Costa e Silva da política externa grandiloquente de Médici foi, essencialmente, o surto econômico do fim dos anos 60, que alterou sensivelmente – em grau e importância – alguns desses fatores da geopolítica clássica e influenciou decisivamente os atores políticos do momento. O milagre econômico, como ficou conhecido o período de crescimento acelerado da economia entre os anos de 1969 e 1973, foi favorecido por uma conjuntura internacional tanto para os investimentos estrangeiros quanto para a absorção, pelos países ricos, de produtos industrializados e semi-industrializados produzidos no Brasil.

Os resultados econômicos do milagre influíram decisivamente no comportamento da política brasileira, por um lado, como fator de legitimação de um regime autoritário (que juridicamente estava amparado na Constituição de 1967 e nos Atos Institucionais em vigor) contestado internacionalmente pelos abusos aos direitos humanos. Por outro, impeliu os militares a desengavetar projetos para os quais, até então, não havia recursos econômicos e políticos. Entre estes planos deve-se citar o de ocupação econômica da Amazônia[65] e o programa nuclear, que culminou no acordo Brasil-Estados Unidos de 1972.[66]

Este espírito empreendedor contagiou setores da burocracia civil estatal, que gerou um grande número de projetos realizados neste período. Também os diplomatas

---

[64]SILVA, S.L. Op. cit., p.126.

[65]Sobre a estratégia de ocupação do espaço amazônico ver BECKER, Bertha k. "Geopolítica Contemporânea da Amazônia". Águas de São Pedro, XVI Encontro Anual da ANPOCS, outubro de 1990, *mimeo.*, pp.03-24.

[66]Resultado deste acordo foi a construção da usina de Angra I, inicialmente prevista para atingir o "ponto crítico" em 1976. Sobre os termos deste acordo ver SOARES, G. Op. cit., pp.148-206, especialmente p.203.

do Itamaraty estiveram envolvidos neste processo. Data de 1972, com o Chanceler Gibson Barboza, a retomada da investida diplomática no Continente africano. A execução de uma política externa progressivamente universalista que permitisse aumentar a presença diplomática na América Latina e África foi mais uma iniciativa da Chancelaria, aproveitando brechas no sistema decisório, e não como fruto de uma política central do governo. Neste período, o modelo econômico e seu correspondente modelo de organização burocrático-militar, aliado a uma certa indefinição do Itamaraty sobre suas próprias atribuições, gerou um esvaziamento das funções diplomáticas em favor da participação de outros órgãos burocráticos, essencialmente técnicos ou ligados à segurança. No Governo Médici, esse problema teria se acentuado pela existência de um Ministro da Fazenda, extraordinariamente forte e de uma comunidade de segurança, extremamente militarizada, que participavam da definição das linhas da política externa.[67]

A disputa entre estas várias agências e órgãos no sistema decisório da política externa foi intensa porque representavam maneiras diferentes de pensar os desafios que o país deveria enfrentar. Assim, na área econômica, conflitos entre Delfim Netto – Ministro da Fazenda – e Gibson Barboza – Ministro das Relações Exteriores – eram freqüentes e explícitos. Delfim apontava para o primeiro mundo defendendo que o milagre econômico permitia relações privilegiadas com os grandes centros capitalistas avançados. Por sua vez, o Itamaraty procurou melhores relações com os países em desenvolvimento, resgatando os marcos da PEI de Jânio e Jango. Cabe ainda destacar que a comunidade de segurança influenciava ideologicamente a política externa através da doutrina de segurança nacional, cujo conteúdo geopolítico e estratégico definia as fronteiras ideológicas que era necessário preservar. Nesse sentido, ao fixar os objetivos

---

[67] Ver GÓES, Walder de. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978, p.24.

nacionais permanentes o Conselho de Segurança Nacional (CSN) deu rigidez à política externa dificultando o trabalho de negociação da diplomacia.[68]

A política exterior desse momento refletiu a visão de um país economicamente fortalecido, um poder emergente que visava se tornar forte internacionalmente. A diplomacia do interesse nacional partia do pressuposto de que o Brasil poderia entrar no mundo dos ricos através de um caminho solitário, onde a multilariedade e o terceiromundismo da proposta de Costa e Silva seriam abandonados em benefício de formulações menos ideológicas e emocionais.[69] Em complemento a esta idéia, Hirst aponta que a "megalomania" do governo brasileiro o levou a ver uma "amizade entre iguais" nas relações Brasil e Estados Unidos, de forma que nada precisaria ser alterado na ordem internacional a não ser a posição que nela ocupava o Brasil.[70] Segundo Moniz Bandeira, foi com este espírito que Médici manifestou-se, em Washington, contra o que considerava "congelamento do poder mundial"[71] nos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.[72]

O comportamento do Brasil neste período e nos anos que se seguiram, encontra paralelo com o de outros países. Na década de 70, a ampliação e expansão das

---

[68]A respeito da estrutura decisória do CSN, ver GÓES, Walder de. Op. cit.

[69]CAMARGO, Sonia & OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (Uma década de Política Externa 1973-1984)*. São Paulo, Convívio, 1988, p.25.

[70]HIRST, Monica. Op. cit., p.379.

[71]Conforme discurso de Araújo Castro, o congelamento do poder mundial não se referia apenas ao poder militar, mas também ao poder político, científico e tecnológico, ancorado no TNP, que institucionalizara a desigualdade entre as nações estendendo ao campo da ciência e tecnologia os privilégios que a Carta das nações limitara, no campo específico da paz e da segurança, aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Ver discurso "O Congelamento do Poder Mundial", exposição aos estagiários do curso superior de guerra, Washington, 11 de junho de 1971. ARAÚJO CASTRO. Op. cit., pp.197-212.

[72]MONIZ BANDEIRA, L.A. Op. cit, p.205-206. Não faltavam questões a serem negociadas entre Brasil e EUA. No governo Médici as questões comerciais tiveram grande repercussão nas relações bilaterais, com ameaças de retaliação a certos produtos como calçados e bolsas de couro e subprodutos de óleo de mamona, a questão das 200 milhas marítimas e a insistência do Brasil em não assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), etc.

bases do sistema capitalista e a internacionalização da produção acarretou uma substancial diferenciação nas estratificações no Terceiro Mundo. Com efeito, surgiu um grupo de países semi-industrializados, diferenciados dos outros países do Terceiro Mundo pela sua maior capacidade industrial e sua maior integração comercial, industrial e financeira na economia mundial. Entre estes países encontram-se o México e a Índia, o Brasil e a África do Sul. Para Lima, a evolução da política exterior do Brasil em anos recentes mostrou as limitações tanto do modelo do subimperialismo quanto do modelo de potência emergente: "uma de suas fragilidades reside na antinomia que estabelecem entre subordinação/dependência, por um lado, e autonomia, por outro, vistos como fenômenos excludentes, constitutivos da natureza da política externa".[73] A autora propõe um esquema cujo pressuposto, apoiado na dicotomia dependência e autonomia, é inerente às relações internacionais dos Estados semi-industrializados. No caso do Brasil, a orientação da política externa seria, por um lado, o resultado simultâneo das necessidades do país de se contrapor aos constrangimentos resultantes de suas vulnerabilidades no plano internacional e, por outro, pelas tentativas de aproveitar eventuais brechas, espaços de manobra e nichos de oportunidades na ordem internacional com vistas a redefinir a inserção externa do país.[74]

No caso específico do Brasil, o fenômeno característico desse momento foi a incorporação, em altíssimo nível, do pragmatismo como conceito norteador da política externa brasileira, que encontrou sua maior expressão no "pragmatismo ecumênico

---

[73] LIMA, Maria Regina S. "A Economia Política da Política Externa Brasileira: uma proposta de análise". *In*: *Revista Contexto Internacional*, n ° 12, Rio de Janeiro, 1990, p.10.

[74] Id., ib.

responsável" do presidente Geisel (1974-1979).[75] O emprego do pragmatismo com tal grau de decisão no período Geisel marcou uma nova fase da política externa brasileira que se caracterizou por um conjunto de medidas e um estilo diplomático que deu ênfase aos esforços do país para enfrentar os problemas nacionais e constituir um perfil autônomo e expressivo no cenário internacional. Neste sentido, o governo procurou disputar, a revelia dos Estados Unidos, os novos mercados que se abriram na África, América Latina e Oriente Médio, num esforço de privilegiar as relações com os países em desenvolvimento (Sul-Sul), onde tinha maior facilidade de abrir mercado para produtos industrializados e conseguir estabelecer as melhores relações políticas.[76]

Ao tomar posse, o general Geisel encontrara dois grandes complicadores: um no nível interno e outro no nível externo. Sucessor de Médici, Geisel assumiu a presidência em março de 1974 trazendo consigo a expectativa de liberalização do regime, o que se tornava conveniente para os setores no poder frente às dificuldades – no campo econômico o esgotamento do milagre, no político os impasses gerados pelo autoritarismo – ou seja, a fragmentação das bases políticas do regime que ora se dividiam entre os liberalizantes e a linha-dura e a necessidade de redefinição do papel dos militares no sistema político (principalmente no que se refere a comunidade de informações e os dispositivos repressivos).

Geisel inaugurou um estilo de governar mais centralizado e direto, sobretudo em política externa, pois se caracterizava como setor chave na administração. Tanto que

---

[75]Lima & Moura alertam para o fato de que no período anterior (governo Médici) era possível encontrar alguns componentes do pragmatismo, mas foram as formulações do Chanceler Azeredo da Silveira que explicitaram o que se conhece por "política do pragmatismo responsável". LIMA, M.R.S. & MOURA, Gerson. "A trajetória do Pragmatismo Responsável – Uma Análise da Política Externa Brasileira". *In*: *DADOS*, Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 25, nº 3, 1982, p.249. E, apesar de algumas mudanças de estilo, o pragmatismo continuou como linha central do governo Figueiredo adentrando o período Sarney.

[76]Jacques d'Adesky destaca que a cooperação econômica Sul-Sul aflorou com maior importância em função da crise ao impasse no diálogo Norte-Sul e teve o efeito de fortalecer o poder de barganha do Terceiro Mundo na nova ordem econômica internacional. d'ADESKY, Jacques. "As relações econômicas Brasil-África no contexto das Relações Internacionais". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 11, Rio de Janeiro, 1985, p.65.

o próprio presidente assumiu diretamente a responsabilidade decisória nesta área, "o centralismo burocrático de Geisel permitiu que, apesar dos conflitos internos sérios e freqüentes, se encontrasse uma fórmula de articulação bastante consistente".[77] O estilo Geisel se diferenciava do difuso esquema administrativo de Médici. "O presidente Médici, por gosto, negligência ou impotência viu seu poder diluído entre as malhas dos subsistemas que constituíam o sistema".[78]

Centralizador, o presidente Geisel era quem dava a palavra final nas decisões. Porém, deve-se frisar que o corpo diplomático que andava desprestigiado no governo Médici, teve maior presença e influência junto ao novo presidente. Nesta época, as condições internacionais que haviam favorecido o milagre não mais existiam. Após a crise do petróleo em 1973, que quadruplicou os preços atingindo em cheio a economia brasileira, o atrelamento dos bancos nacionais ao sistema financeiro internacional e o grande endividamento estatal tornaram a economia brasileira profundamente vulnerável.[79] De forma que, o crescimento médio de 11%, apresentado entre 1967-73, passou para próximo de 4% no período 1974-78. Aliado a isso, a economia passou a sentir os efeitos negativos do crescimento acelerado: o déficit comercial brasileiro que estava na casa de US$ 8,5 milhões em 1965, em 1970 bateu na casa dos US$ 242 milhões e US$ 372 milhões no ano seguinte. O crescimento econômico do período, conseguido às custas de empréstimos contraidos junto ao sistema financeiro privado internacional, resultou numa dívida que, em 1969, era de US$ 4,4 bilhões, evoluiu para US$ 5,3 bilhões em 1970, US$ 6,6 bilhões em 1971 e US$ 7 bilhões em 1972. Neste mesmo ano, só as taxas de juros de dívida externa consumiam US$ 1,6 bilhão das receitas nacionais.[80] Ao fim do período Geisel (1978) a dívida externa era de US$ 43,5

---

[77] CAMARGO, Sônia e OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (Uma década de Política Externa 1973-1984).* São Paulo, Convívio, 1988, p.39.

[78] Id., ib., p.34.

[79] Id., ib., p.28.

[80] MONIZ BANDEIRA, L.A. Op.cit., p.204.

bilhões, US$ 53 bilhões em 1980, US$ 73 bilhões em 1982, fechando o ciclo de governos militares em mais de US$ 100 bilhões em 1984.[81]

Porém, deve-se destacar que aquele período possibilitou o sepultamento da velha tensão entre setores defensores do capital externo e do capital nacional. Sobretudo nos anos Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1984), esta tensão tendeu a desaparecer em função da associação entre os capitais nacional (privado e estatal) e externo para financiar os novos programas de desenvolvimento econômico.[82] O Governo Geisel começou num momento em que era urgente a restruturação da economia, com a necessidade de implementar parcerias econômicas, aumentar as exportações e buscar novos fornecedores de pretróleo.[83] Portanto, o desafio inicial do governo Geisel era a estreita correlação entre crescimento econômico, estabilidade e distensão política e social do país.

No período do Pragmatismo Responsável, três questões foram destacadas: os interesses do comércio exterior do Brasil, a garantia do fornecimento de matéria-prima e produtos essenciais e a aquisição de tecnologias sensíveis. Neste sentido, o Brasil buscou realizar uma política de aproximação com a Europa Ocidental e o Japão, sobretudo através do acordo nuclear com a Alemanha. Por estes mecanismos, o país procurou assegurar grande parte das suas necessidades externas de capital e tecnologia,

---

[81]Dados retirados de HIRSON, Z.S. Op. cit., p.33.

[82]Projetos como do alumínio, aço e bauxita, "ferro carajás" e papel e celulose, desenvolvidos neste período, são exemplos dessas associações. Foram projetos que mantiveram um certo ritmo no crescimento econômico nacional e visavam suprir algumas deficiências da indústria no tocante a bens de capital. Geisel aproveitou também ofertas de fundos da OPEP, através dos bancos internacionais. Esses recursos serviram para implementar o 2° PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) com o qual pretendia dar impulso àqueles setores. A indústria nuclear representou um capítulo a parte desse projeto, pois com o acordo germano-brasileiro para o desenvolvimento do setor da indústria nuclear, através do complexo estatal Nuclebrás, o governo esperava lançar as bases para um novo salto industrial tal qual ocorrera na Alemanha e na França.

[83]Sobre o projeto de transição para a democracia de Ernesto Geisel ver MATHIAS, Suzeley Kalil. *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979).* Campinas, Papirus, 1995.

mercados e suprimentos estratégicos.[84] Coube ao ministro Azeredo da Silveira importante papel na tarefa de reabilitar a imagem do Brasil na XXIX Assembléia Geral da ONU, em setembro de 1974. Na ocasião, o chanceler proferiu discurso no qual condenou o *apartheid* e os resquícios do colonialismo, temas que o Brasil tinha tradicional dificuldade em se definir ou o fazia de forma ambígua.

Esse discurso marcou a nova política africana do governo em busca dos mercados que se abriam nos países lusófonos, notadamente Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Em julho de 1974 o Brasil deu um grande passo no sentido de consolidar uma política africana, quando reconheceu a independência da Guiné-Bissau, rompendo acordos prévios com Portugal.[85] Seguiu-se um crescente envolvimento brasileiro ao lado dos movimentos libertacionistas de esquerda em Angola, Moçambique e Namíbia, em confronto com as posições norte-americanas e da República da África do Sul. Em agosto do mesmo ano, completou-se uma verdadeira manobra política planejada pelo Ministro Chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, para estabelecer relações com a República Popular da China.[86] Estas duas questões, chinesa e africana, são apontadas

---

[84]Sobre a opção européia da política externa brasileira ver SARAIVA, Mirian. "A opção européia e o projeto de Brasil Potência Emergente". *In: Contexto Internacional*, nº 11, Rio de Janeiro, 1990, pp.:95-117.

[85]É preciso destacar que a Revolução dos Cravos, de 25 de abril daquele mesmo ano, facilitou politicamente o rompimento unilateral do Brasil com o Tratado de Cooperação e Consulta. Por outro lado, com a queda do salazarismo em Portugal, a descolonização não se tornou um consenso entre as novas elites governantes. Não havia mais a predisposição do governo em aceitar as pressões da comunidade luso-brasileira em relação à questão colonial, mesmo porque, a instabilidade política dos primeiros anos pós-revolução, não permitiram o surgimento de uma proposta articulada entre essa comunidade no Brasil e o governo português. O debate sobre a Revolução dos Cravos e a questão ultramarina é farto na literatura da época, podendo-se destacar os escritos de SPINOLA, A. *Portugal e o Futuro*. Lisboa, Arcádia, 1974; CAETANO, Marcelo. *Depoimento*. Rio de Janeiro, Record, 1974; SANCHES, Osório. *O Equívoco do 25 de Abril*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975; e CUNHAL, Álvaro. *A Revolução portuguesa*. Lisboa, Dom Quixote, 1975.

[86]Sobre isso ver reportagem com o diplomata Ítalo Zappa na revista *VEJA* nº 1347, 06-07-1994, pp. 68-69. Os interesses brasileiros em romper o bloqueio ao acesso às tecnologias sensíveis justificam o envolvimento de tão alta patente do regime nesta operação. A China Popular detonou sua primeira bomba nuclear em 1964 (de fissão), em 1966 lançou a quarta, já num míssil balístico, em 1967 construiu sua 1ª bomba H e, em 1969, a 4ª deste tipo. Em 1970, a China lançou seu primeiro satélite, uma evolução invejável, levando-se em conta que os técnicos soviéticos abandonaram Pequim em 1960, por causa do conflito sino-soviético. Sobre o programa nuclear chinês, ver SOARES, G. Op. cit., p.114.

por Mônica Hirst como a reversão de um dos primeiros atos do regime instalado em 1964 (a autora se refere à prisão da missão comercial chinesa que se encontrava no Brasil quando ocorreu o golpe) e o "abandono definitivo da orientacão colonialista que havia predominado na política exterior brasileira em função dos laços históricos com Portugal".[87]

Outro ponto prioritário da agenda externa brasileira era a negociação com os países árabes da OPEP. Como o Brasil tradicionalmente se mantinha equidistante do conflito árabe-israelense, a questão soava delicada. Mesmo assim, ainda no final da gestão de Gibson Barboza, o Brasil manifestou-se, na ONU, favorável a desocupação de Israel dos territórios ocupados na guerra de 1967 e, por intervenção pessoal do Presidente, votou com os árabes na questão do Sionismo.[88]

As relações com os Estados Unidos passaram a se caracterizar pela radicalização das diferenças políticas e econômicas e pela busca brasileira de uma opção estratégica própria. Neste aspecto ficaram bastante marcadas as diferenças de posição entre Brasil e os Estados Unidos com relação à América Central. Mediante a liderança diplomática brasileira, através do "Grupo do Rio", articulou-se a oposição ao intervencionismo norte-americano naquela região.[89] Em 1975, através do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental, o Brasil dava largos passos para consolidar seu programa nuclear. A opção germânica se deu em função da facilidade que se apresentava. A Alemanha da década de 70 havia ascendido ao clube das grandes

---

[87] HIRST, Mônica & RUSSEL, Roberto. *Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil*. Buenos Aires, FLACSO, agosto de 1987, p. 31.

[88] Esse episódio é narrado por GÓES, Walder de. Op. cit., p.30.

[89] O reatamento de relações com Cuba não teve condições de ser realizado nem por Geisel nem pelo seu sucessor, Figueiredo. Por se tratar de um assunto muito delicado dos militares, somente no governo civil de José Sarney isto ocorreu.

economias, dispunha de uma indústria nuclear arrojada, ávida por mercados nascentes.[90] O programa brasileiro visava a aquisição de tecnologia, fator preponderante, o que impossibilitava a continuidade do acordo de 1972 com os Estados Unidos, dadas as restrições neste campo. A opção alemã incluia a transferência de tecnologia de enriquecimento de urânio. Com isso, o Brasil visava superar o atraso - e até passar à dianteira - nesta área em relação à Argentina[91], adquirir um novo *status* estratégico como membro do clube atômico e, finalmente, contar com a indústria nuclear como carro chefe de um novo salto qualitativo da economia nacional.

O ano de 1977 foi particularmente grave nas relações Brasil-Estados Unidos. Respondendo à inclusão do Brasil num relatório sobre violação de Direitos Humanos, Geisel denunciou unilateralmente o Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos assinado em 1952. Uma vez que pouco significava a assistência militar que os Estados Unidos prestavam às Forças Armadas brasileiras, o gesto simbólico do rompimento deve ser visto no marco da busca de autonomia política e estratégica do Brasil frente à potência hegemônica. Em certo sentido, este fato marcou o rompimento com próprio perfil estratégico brasileiro. Bitencourt aponta que a guerra fria contribuiu para que se moldasse internamente um perfil estratégico com objetivos eminentemente domésticos e que os Estados Unidos admitiam para o Brasil apenas um papel regional definido pelos seus interesses estratégicos. Apesar de registrar as resistências brasileiras em se alinhar automaticamente a esses interesses, este quadro não permitiu que se definisse um conjunto próprio de percepções de ameaças. Foi a partir do rompimento do Acordo

---

[90]A indústria nuclear francesa também buscou mercados nas economias que se destacavam no período. Os negócios com a França ocorreram com a África do Sul, já a Alemanha investiu no Brasil e na Argentina, para quem havia doado um reator. Ver SOARES, G. Op. cit., p. 217.

[91]Em 1972 a Argentina contava com 5 reatores, sendo 4 de fabricação doméstica – a central de Atucha I – para início de operação no ano seguinte, sendo que 40% desta era contratação local e o restante produzido pela SIEMENS. O programa argentino contava ainda com mais duas centrais – uma programada para entrar em funcionamento entre 78/80 e outra entre 81/82 – e uma planta industrial para concentrado de urânio para o ano de 1972. SOARES, G. Op. cit., pp.217-219.

militar Estados Unidos-Brasil de 1952, que o país demonstrou que pretendia "seguir caminho próprio na solução dos seus problemas de segurança".[92]

A transição do governo norte-americano em fins dos anos 70 – do democrata Carter para o Republicano Reagan – também contribuiu para a readequação das relações Brasil-Estados Unidos. Reagan assumiu a presidência quando a opinião pública de seu país e seus estrategistas ressentiam-se dos problemas econômicos e da perda de espaço político. Ao tentar ressuscitar o esquema do conflito Leste/Oeste, Reagan procurou reconstituir a hegemonia norte-americana, reativar a indústria bélica e o poderio militar norte-americano, tratando com especial atenção as questões comerciais onde afloraram conflitos com o Japão e Brasil, entre outros países. Neste sentido, acirraram-se as ameaças de taxações de produtos brasileiros no mercado norte-americano, bem como pressões acerca das questões de patentes, *royalties* e reserva de mercado de forma que a agenda bilateral permaneceu truncada até o fim dos anos 80. E, ao tentar reativar suas iniciativas no continente, os Estados Unidos depararam com o Brasil que apresentava uma participação muito particular e intensamente engajada nas questões que envolviam a América Latina e o Atlântico Sul. Na América Latina, efetuou-se uma progressiva aproximação entre Brasil e Argentina, sobretudo depois da resolução da questão Itaipu-Corpus.[93]

A percepção sobre as Malvinas e Atlântico Sul receberam idêntico tratamento na política externa brasileira na vigência do pragmatismo, que se assentava na perspectiva de evitar a presença sistemática norte-americana na região. Castro aponta

---

[92]BITENCOURT, Luis. "A percepção de ameaças e o perfil estratégico do Brasil na nova ordem internacional". *In: Documentos de Trabalho nº 3*, Brasília, CEE/SAE, junho de 1993, p.10.

[93]Sobre as mudanças de relações Brasil-Argentina e a questão Itaipu-Corpus ver SAGRES, Magdalena. "La cuestión Itaipu-Corpus: el punto de inflexión en las relaciones Brasil-Argentina". Buenos Aires, FLACSO, setembro de 1990, *mimeo*. Este novo estágio das relações argentino-brasileiras levou o governo Figueiredo à defesa das posições argentinas na questão das Malvinas. Sobre as posições do Brasil em defesa da Argentina na OEA, ver CASTRO, Terezinha de. "La crisis de la Malvinas y sus reflexos". *In*: *Geopolítica*, nº 26, Buenos Aires, Instituto de Estudos Geopolíticos, 1983, pp.29-34.

que na percepção brasileira sobre a questão das Malvinas pesava o receio de que as ilhas, tal qual acontecera com Diego Garcia (no oceano Índico) e Ascensão (no Atlântico Sul), viessem a ser ocupadas por bases norte-americanas.[94] Neste sentido, o Brasil esforçou-se em neutralizar as propostas dos mais fiéis aliados de Washington na região – os sul-africanos – de criação de um pacto militar, aos moldes e geopoliticamente complementar a OTAN.[95] Um pacto deste tipo apresentaria um grande complicador para os interesses brasileiros, pois além de fortalecer as presenças sul-africana e norte-americana, dificultaria as relações do Brasil com os novos parceiros no continente africano; mas sobretudo, a emergência de um pacto militar envolvendo uma das superpotências funcionaria como um imã para o conflito estratégico Leste/Oeste para a região[96], fator que impulsionou a proposta da diplomacia brasileira de transformar o Atlântico Sul em "Zona de Paz e Cooperação".

De modo geral, a partir de 1975, as relações entre Brasil e África deixaram de se caracterizar pela oscilação que marcou a década de 60 e a primeira parte dos anos 70. Com efeito, numerosas missões africanas desembarcaram em Brasília. O reconhecimento do Zimbabue fez do Brasil a única nação sul-americana convidada para a festa da sua independência em 1980. O apoio brasileiro à libertação da Namíbia, através dos numerosos contatos com a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), e as boas relações com a África mediterrânea foram as marcas da política africana no fim dos anos 70 e na década de 80, notadamente nos governos Geisel e Figueiredo. Como resultado dessa aproximação, o Brasil foi admitido como observador na Organização da Unidade Africana. Os laços estabelecidos com Angola e Moçambique possibilitaram-lhe

---

[94]CASTRO, T. "La crisis...". Op.cit., p.32.

[95]Estudos aprofundados sobre a OTAS – A OTAN do sul – e os esforços brasileiros em neutralizar a África do Sul foram feitos por Daniel Dequadra no ano de 1986 (com Mario L. Sanches) e 1991, ver bibliografia.

[96]LLAVER, Maria del Carmen. "Atlantico sur: situación actual y perspectivas futuras". *In: Geopolitica*, nº 36, Buenos Aires, IDEG, 1987, p.53.

desenvolver relações mais intensas também com outros membros da Conferência da Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) e da Liga Árabe, dentro da estratégia de conter a influência sul-africana, diminuindo a dependência de toda região daquela economia, o que também possibilitou a entrada de empresas brasileiras para aquele mercado.[97]

Jacques d'Adesky aponta que esse processo de aproximação, acentuado pela convergência de interesses, foi marcado pela deterioração das relações Norte-Sul:

> "Assim, a ausência de real progresso no diálogo Norte-Sul, os resultados decepcionantes das últimas reuniões UNCTAD em Nairobi (1976) e em Manilha (1978), bem como as negociações da Rodada de Tóquio do GATT, sem esquecer o fracasso da 3ª Conferência da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial – ONUDI (21/01 a 01/02/80), são elementos que favorecem a tendência dos países em desenvolvimento a se unirem para encontrar recursos de capital e de tecnologia e para suas trocas, sobrepondo interesses unilaterais de curto prazo e suas divergências ideológicas".[98]

Atento a esta confluência de interesses, o Itamaraty elegeu a América Latina e a África como as prioridades da política exterior brasileira. Do lado africano também houve reforço do interesse político em se aproximar da América Latina e do Brasil, em particular, como forma de substituir a tradicional opção pelos países industrializados.[99] Deve-se lembrar que a tradição afro-asiática reforçava os laços bicontinentais entre África e Ásia desde os movimentos anti-coloniais. Vai neste sentido a declaração do Presidente da Costa do Marfim, de que seu povo pretendia, "tomando o Brasil como

---

[97]Para viabilizar sua estratégia em relação a África do Sul, a SADCC procurou realizar consultas a países estrangeiros e organismos internacionais com o intuito de levantar contribuições para realização de projetos de desenvolvimento regional. Durante a IIª SADCC, cerca de 25 países e 18 organismos internacionais ofereceram doações, sendo que, da América Latina estiveram presentes o Brasil e a Venezuela.

[98]Jacques d'ADESKY, J. "Brasil-África: convergência para uma cooperação privilegiada". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 4, Rio de Janeiro, 1980, p.7.

[99]Id., ib.

exemplo, realizar uma cooperação que poderá servir não somente aos nossos dois países, mas também à África e mesmo ao Terceiro Mundo".[100] Declarações parecidas foram feitas em Brasília pelo presidente Senghor, do Senegal, em 1977, evidenciando que os países africanos apostavam nas relações com o Brasil para transformarem suas tradicionais relações de dependência com as ex-metrópoles. Assim, a cooperação Sul-Sul, apesar de não ter sido uma invenção da diplomacia brasileira, foi um conceito usado por ela com muita eficiência, propagando a imagem de um país de industrialização tropical, pacífico e multirracial com quem se poderia manter relações sob bases novas, diferentes da assimetria tradicional das relações e, a longo prazo, mais útil.[101]

3 - A política africana do Brasil

O aumento da importância da África para a política externa brasileira decorre, em parte, da independência africana – no final dos anos 50 e início dos anos 60. De fato, os governos brasileiros sentiram o impacto da marcha africana para a independência, da reorganização política do Continente e da sua participação na ONU. Em 1960, cerca de 30 nações haviam adquirido independência e, junto às ex-colônias da Ásia, formavam o bloco afro-asiático que, nas Nações Unidas, exercia forte pressão contra o que sobrava dos impérios coloniais na África, não permitindo que este assunto continuasse marginal à pauta política do momento. Tornava-se necessário ao Brasil estabelecer relações diretas com os novos Estados da África e da Ásia, o que ampliava as dificuldades do país em perfilar-se ao lado do colonialismo, uma vez que nem mesmo as grandes nações da Europa e os Estados Unidos mais o faziam. Portugal passou a ser o

---

[100] Id.,ib.

[101] SELCHER, W. "Dilemas políticos nas relações Sul-Sul". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 10, Rio de Janeiro, 1984, p.56.

alvo principal da luta anti-colonialista, o que o levou ao quase absoluto isolamento internacional.[102]

Tal situação política exigiu que o Brasil iniciasse um processo de rompimento com a ortodoxia da chancelaria portuguesa (em relação à questão colonial). A gênese de uma política africana, no sentido de incorporar o Continente a um programa político do país de forma duradoura e consistente, deu seus primeiros passos com a "Política Externa Independente" do presidente Jânio Quadros.

As iniciativas de Jânio no sentido de estabelecer relações com os países africanos, em pouco tempo resultaram na abertura de representações diplomáticas em oito países: Benin, Mauritânia, Etiópia, Nigéria, Gana, Quênia e Senegal, contando com embaixadores residentes em quatro deles. Como gesto de boa vontade, Jânio concedeu ainda 30 bolsas de estudo para jovens africanos nas universidades brasileiras. Neste período, foi estabelecida uma linha experimental do *Lloyd* Brasileiro para a costa ocidental africana, iniciando-se um processo que visava estabelecer as estruturas que possibilitassem o maior fluxo de negócios com o Continente africano.

O chanceler Afonso Arinos conduziu a política externa de forma a recolocar as questões internacionais do Brasil de acordo com os princípios formulados na Política Externa Independente. Neste sentido, preparou o país para votar, na ONU, favoravelmente à independência de Angola. A atuação de Afonso Arinos, no entanto, encontrou barreira de continuidade imposta pelo próprio Presidente: às vésperas do voto decisivo na questão de Angola, após reiterados discursos do representante brasileiro demonstrando publicamente as posições anti-colonialistas do Brasil, Jânio ordenou que o representante não votasse conforme o anunciado, abstendo-se. Algumas considerações sobre esta medida indicam que Jânio estava muito pressionado pela chancelaria

102Na década de 60 Portugal foi excluído da UNESCO e da OIT.

portuguesa e pela comunidade luso-brasileira, que se indignara com as mudanças na tradicional afinidade com Portugal. Por outro lado, pode-se inferir que Jânio procurou negociar com Portugal as posições do Brasil de maneira a não entrar em confronto direto com a chancelaria portuguesa e, ao mesmo tempo, pressionar o governo Salazar em função dos interesses expressos do Brasil, ou seja, acesso a mercados da Europa e do além mar Lisboa.

Hirson resume as contradições do governo em relação a África:

> "A abstenção de voto na questão angolana contradisse as formulações da 'política externa independente' de Jânio Quadros. No entanto, não seria o único ponto negativo dessa política. O incentivo dado pelo governo às relações comerciais com a África do Sul, no momento em que o mundo se voltava contra a política do *apartheid*, causou apreensão e estranheza àqueles que vinham prestigiando a 'política externa independente'. Neste sentido, a delegação sul-africana foi recebida em março de 1961, interessada nos produtos brasileiros, entre eles: café, algodão, cera de carnaíba e madeira. Em contrapartida, o Brasil oferecia facilidades para importação de produtos da indústria pesada".[103]

Apesar das limitações e contradições, a Política Externa Independente deixou marcas profundas no Itamaraty, legando uma extensa rede consular, uma série de contatos, acordos e, principalmente, um grupo de diplomatas atuante e interessado pelo continente africano. Nas palavras de um diplomata da época:

> "Sob o bafejo africanamente cálido que emanava do **Planalto**, formaram-se cursos de aprendizado e apareceu toda uma plêiade de diplomatas especializados em problemas orientais, Negros e Árabes".[104]

---

[103] HIRSON, Z. S. Op. cit., p.95.

[104] BEZERRA DE MENEZES, Adolpho Justo. *Ásia, África e política independente do Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1961, p.11.

O movimento militar de 1964 significou um golpe nesta incipiente política africana. Oliveira salienta que:

> "Como a ideologia implantada pelo governo revolucionário da 64, sob a influência da guerra fria, condenasse as posturas de 'neutralismo' e de 'independência', o relacionamento com a África passou a ser visto mais como uma contribuição para deter o avanço do comunismo do que uma política de solidariedade ou conjugação de interesses".[105]

É importante ressaltar que esta alteração da PEI em relação ao continente africano não significou o completo abandono da projeção brasileira para a África. Por um lado, o fortalecimento do papel da diplomacia comercial ajudou a manter, mesmo que com baixa prioridade, as iniciativas comerciais e as representações diplomáticas, inicialmente instaladas no período anterior ao golpe. Por outro, o governo Castelo Branco procurou relações preferenciais com os países desenvolvidos do ocidente, afastando-se politicamente das nações africanas.

De fato, ao retomar as relações mais próximas de Portugal e África do Sul, Castelo Branco praticamente isolou o Brasil das nações africanas. As perspectivas que ainda se mantinham para a presença brasileira no Continente se concentraram na possibilidade de abertura do mercado das colônias para os produtos brasileiros. Segundo os planos do governo português, as colônias seriam reorganizadas e incorporadas à zona de influência comercial da África do Sul, juntamente com a Rodésia, formando um mercado comum na África Austral. Nas relações específicas com Portugal, a retomada da Comunidade Luso-Afro-Brasileira passou a contar com apoios importantes como de Roberto Campos e Delfim Netto. Este último, enquanto ministro da Fazenda no governo Médici, defendeu a manutenção de relações privilegiadas com Portugal também como forma de galgar facilidades junto ao Mercado Comum Europeu (MCE).

---

[105] OLIVEIRA, H. A. de. Op. cit., 1987, p.64.

Neste sentido, a diplomacia brasileira volta a se perfilar ao lado dos interesses portugueses, justificando sua posição pró-Portugual como respeito ao princípio de não-intervenção nos assuntos internos de cada país, mas também aceitando a tese portuguesa que relacionava os movimentos anticolonialista ao comunismo. Segundo as perspectivas de que Portugal facilitaria o acesso ao mercado europeu e ao sul da África, o então presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – Garrido Torres –, propôs, após visita a Portugal, Angola e Moçambique, o estabelecimento de acordos comerciais implementando idéias correntes.

Na Comunidade Afro-Luso-Brasileira, o papel do Brasil seria: primeiro, fortalecer o ideal de tolerância racial que estava ameaçado na África; segundo, obter mercado garantido para exportação de manufaturados; e, terceiro, aumentar a segurança nacional.[106] Segundo Rodrigues, havia contradição na política comercial de Castelo Branco – que acreditava nas relações comerciais tanto com a África do Sul quanto com os outros países da África – "especialmente devido a indefinição da política externa brasileira, que era contra o colonialismo, mas excetuava colonialismo português e não denunciava o *apartheid* sul-africano".[107]

Esta postura gerou uma série de embaraços diplomáticos e constrangimentos foram criados pelas posições ambíguas do Brasil envolvendo Portugal, África do Sul e os outros países da África. Esses constrangimentos representaram dificuldades adicionais nas relações Brasil-África.

O fluxo de comércio verificado entre Brasil e as colônias da África Austral apontam ainda para uma outra contradição na avaliação da política externa brasileira. Os quadros 7 e 10 mostram que, durante toda a década de 60, a participação de Angola e

---

[106]Id., ib., p.71.

[107]RODRIGUES, José Honório. *O Brasil e a África: outro horizonte*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1964, vol. 2, p.510.

Moçambique na lista de consumidores de produtos brasileiros foi muito pequena, o que significava que o apoio brasileiro às posições portuguesas e à comunidade, tão comentados pela chancelaria portuguesa, não se reverteu em aumento do comércio com a África colonial portuguesa.

O regime salazarista jamais deu mostras cabais de que estava disposto a tais compromissos comerciais com o Brasil. Junte-se a isso o fato de que até então o acesso ao mercado comum europeu ainda representava um passo não garantido na história de Portugal. As ambiguidades de Salazar e de Franco, durante a Segunda Guerra haviam gerado desconfianças dos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em relação à sua administração. Os constrangimentos reasultantes disso ocasionaram sucessivas negativas do Conselho da OTAN em atender pedidos de fornecimento de armas ao governo português, amparadas pela influência soviética junto aos movimentos de independência na África Austral.

No que se refere à incorporação de Portugal à Comunidade Econômica Européia, os países membros aguardavam a evolução do processo político no país, uma vez que a democratização do regime era uma exigência da CEE, ao passo que este ponto não aparecia na agenda política salazarista do momento.

Nos anos 70, as questões internacionais do Terceiro Mundo se mostraram especialmente acirradas, com o agravamento do subdesenvolvimento e da falta de recursos para garantir sua superação, o estabelecimento das relações Sul-Sul estava naturalmente condicionado pela afinidade política entre os países. Como a tônica do discurso terceiro-mundista buscava na exploração colonial a fonte dos problemas dos países subdesenvolvidos, a maior desenvoltura diplomática do Brasil estava condicionada à aceitação dessas teses. Esta identidade política seria vital para os acordos que resolvessem, por exemplo, os problemas da superprodução de café nos anos 1967/1968.

Se nas questões gerais dos países em desenvolvimento o Brasil se mostrou afinado, como demonstraram as posições assumidas na UNCTAD, nas questões referentes a Portugal e ao colonialismo português, persistiram praticamente as mesmas ambiguidades do governo Castelo Branco. Tanto que em 1968, o Brasil foi o único Estado a votar contra uma resolução da Conferência Internacional de Direitos Humanos, condenando Portugal por não acatar as resoluções da ONU referente ao término do colonialismo. Aparentemente, a manutenção dessa postura em relação às causas africanas repousava ainda na confiaça de que Portugal conseguiria resolver tais problemas de forma que permanecia a esperança de vir a ser instrumento de acesso ao mercado europeu e do sul da África, onde as reservas de petróleo de altíssima qualidade, recém-descobertas em Angola, haviam revitalizado os interesses brasileiros naquela região.

O ano de 1972 é um marco nas relações do Brasil com a África. Com a viagem do chanceler Gibson Barboza reiniciam as iniciativas brasileiras para o continente. Entre os anos de 1972 e 1973, Gibson Barboza visitou a Costa do Marfin, Togo, Benin, Zaire, Camarões, Gana, Nigéria, Senegal, Egito e Quênia – nações independentes antes de 1964. A partir de então, a África reapareceu com maior importância na política externa brasileira. No entanto, pelas diferenças entre as várias visões internas ao governo, bem como pela maior influência dos setores de segurança nas decisões de Estado, as iniciativas do Itamaraty não compuseram uma política articulada que incorporasse o Continente na estratégia política brasileira. Somente no governo Geisel pode-se localizar uma política africana propriamente dita.

No governo Médici, sob o efeito do estreitamento das relações com Portugal, a discussão sobre a melhor forma de se relacionar com o continente africano encontrou apoio de setores influentes da tecnocracia ao projeto da comunidade luso-afro-brasileira. Delfim Netto defendeu o reforço dos acordos com Portugal de forma a possibilitar o acesso ao mercado das colônias africanas, mas principalmente ao mercado

europeu. As preferências do MRE apontavam para uma relação direta com os países independentes da África.

A diversidade de posições na esfera decisória quanto à África refletiu-se nas contradições da ação do Brasil e, às vezes, na sua omissão. A contradição estava no fato de, a partir de 1972, o chanceler Gibson Barboza procurar implementar relações com maior número de nações africanas ao mesmo tempo que, (como vimos, em função de questões mercantis e econômicas, mas também políticas) nos fóruns internacionais, apoiava o colonialismo português e, por consequência, seu principal aliado – a África do Sul. Essas contradições causaram uma série de constrangimentos para a ação diplomática na África. Em 1972, como de praxe, o Chanceler assinou várias notas conjuntas com os governos dos países que visitava. Nessas notas, Gibson Barboza evitava críticas diretas à Portugal. Assim mesmo, em novembro daquele ano, o Brasil votou contra a resolução da ONU que reconhecia os movimentos de libertação de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau como representantes legítimos de seus povos. Em 1973, foi contrário ao reconhecimento da independência da Guiné-Bissau.

O agravamento da situação internacional, gerada pela crise do petróleo em 1973, e a emergência de vários focos de tensão mostravam ao país as limitações de sua política externa. Neste sentido, afirma o diplomata Luis Felipe de Seixas Correa:

> "O Brasil não se sentia em condições de se definir claramente sobre temas como Oriente Médio, África do Sul e os remanescentes do colonialismo na África. Ademais, não tendo relações com a República Popular da China, o Brasil era percebido como um país não verdadeiramente desvinculado das presilhas ideológicas oriundas da confrontação Leste/Oeste".[108]

Nesse momento, a aliança com Portugal passou a sofrer forte pressão dos países africanos, não só pelos embaraços encontrados nas relações bilaterais decorrentes

[108] CORREA, Luis Felipe S. "As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000". *In:* . Fonseca, G e Leão, V (orgs.). *Temas de Política Externa*. Brasília, IPRI/Ática, 1989, p.230.

UNICAMP BIBLIOTECA CENTRAL

do apoio às posições portuguesas, mas também pela ameaça de boicote, por parte dos países árabes exportadores de petróleo, contra a África do Sul, Portugal e países que os apoiassem. Frente a este fato, o governo brasileiro procurou pressionar o governo português no sentido de convencê-lo a alterar os rumos de sua política para os territórios africanos, como forma de suavizar a oposição internacional contra Lisboa.

Em 1973, o Brasil foi incluído numa lista de seis países recomendados para sanções diplomáticas e econômicas. Um grupo de 17 nações da África negra exigia a tomada de posição contra a minoria branca da África Meridional.[109] Fazer parte dessa espécie de lista negra implicava risco potencial, não só aos interesses brasileiros na África, mas também de sofrer embargo no fornecimento de petróleo por parte dos países árabes, pois vigorava um acordo árabe-africano que comprometia o apoio das nações africanas à causa árabe contra Israel e, em contrapartida, o apoio dos países árabes aos africanos contra Portugal e África do Sul.[110]

Em novembro de 1973, na 8ª Sessão Extraordinária de Solidariedade Árabe-Africana, foi firmado acordo entre a Liga Árabe e a Organização da Unidade Africana (OUA). Naquele momento, as partes reafirmaram os compromissos com a "declaração acerca da África" adotada pela Liga Árabe e pelos chefes de Estados africanos, que implicava a solidariedade mútua em todas as esferas, o que incluía os assuntos políticos e econômicos. A Liga Árabe passou a financiar, através da OPEP, projetos de desenvolvimento na África.

No início do governo Geisel, em 1974, ocorreu um fato novo que facilitou a reavaliação da questão colonial por parte do Brasil. As mudanças ocorridas em Portugal e as primeiras declarações do general Spinola, defendendo o fim da guerra colonial,

---

[109] OLIVEIRA, H.A. de. Op. cit., p.119.

[110] A solidariedade do "bloco afro-asiático" na ONU e no movimento dos não-alinhados forçou outros países a endoçar suas posições como forma de maximizar vantagens econômicas. Ver JACKSON, Richard. *The non-aligned. The UN and the super power*. New York, Praeger, 1983, pp.105 e 235.

facilitaram a postura brasileira de rever sua aliança com aquele país. No entanto, o reconhecimento da independência da Guiné-Bissau (1974), sem consulta ao governo português, marcou a nova postura brasileira, rompendo, na prática, com o Tratado de Cooperação e Consulta. A intervenção brasileira na questão colonial portuguesa já tinha sido prevista por Spinola no seu livro *Portugal e o Futuro* de fevereiro de 1974. Dizia ele:

> "...o passado colonial está ainda muito vivo na tradição nacional brasileira, cuja opinião pública não compartilha totalmente dos conceitos expressos por algumas das elites a respeito da nossa atual posição. Não vemos a política brasileira muito propensa a **contradizer** as grandes correntes de opinião interna e, no estágio actual, talvez não seja despropositado vaticinar que o agravamento do nosso horizonte pudesse vir a ser marcado pela entrada do Brasil no vazio que deixássemos".[111]

A consciência de que se tratava de um duelo pelo Ocidente, como dizia Spínola, "empenhamo-nos hoje na defesa da nossa forma de viver contra a expansão da fé e do imperialismo que sopram do Oriente"[112], levou-o a propor saídas para a situação que, no entanto, não significassem a completa retirada portuguesa da África, mas a formação de uma comunidade de países associados, que com o Brasil, Espanha e Europa, "que nos poderá aceitar desde que sejamos eminentemente europeus"[113], representaria a alternativa para o isolamento lusitano.

Sendo caótico o quadro político que levava até mesmo setores próximos de Salazar a redirecionar a política ultramarina, tanto nas colônias como na metrópole, o processo final da descolonização tornou-se extremamente desgastante e as finanças

---

[111]SPINOLA, A. *Portugal e o futuro*. Lisboa, Arcádia, 1974., p.95. O general Spínola era filho de outro militar do *staf* de Salazar, foi Chefe do Estado Maior. No livro citado, Spinola propunha a revisão das ações portuguesas nas colônias, motivo pelo qual foi destituído. Com a Revolução dos Cravos, em abril de 1974, tornou-se Chefe de Estado.

[112]Id., ib., p.117.

[113]Id., ib., p.87.

portuguesas, orgulho do salazarismo, estavam comprometidas num quadro de estagnação econômica.[114]

Em meio aos acontecimentos da Revolução dos Cravos (e a subida de Spinola ao poder na sua primeira fase) em Portugal, o Itamaraty agiu de forma a evitar que uma política cosmética postergasse a solução da questão colonial. Assim, ao fim daquele ano, o diplomata Ítalo Zappa, encontrou secretamente, e em separado, Agostinho Neto de Angola e Samora Machel de Moçambique, garantindo-lhes o apoio brasileiro.[115] Em 1975, o Brasil foi o primeiro país a estabelecer relações com Angola, antes mesmo da sua independência, criando uma representação que mais tarde foi transformada em Embaixada. Ainda em 1975, reconheceu o MPLA como legítimo representante do povo angolano e como governo de Angola, estabelecendo relações com Moçambique.

Selcher aponta os principais interesses do Brasil nas relações com a África: a) ampliar a venda de produtos manufaturados; b) estabelecer acordos de proteção tarifária para produtos como o café, cacau, açucar e algodão; c) encorajar a solidariedade entre os países ricos em função de acertos favoráveis nas questões comerciais; d) preservar a língua e cultura portuguesa; e) fazer crescer o prestígio nacional como liderança entre os países em desenvolvimento, moldando a imagem de uma cultura

---

[114]No seu auge, a guerra colonial consumia 42% do orçamento português, gastos com cerca de 180 mil soldados na África. Marcelo Caetano – chefe de governo deposto no "25 de abril" – reclamava:

> "As despesas militares eram um quebra-cabeça, nunca se conseguiu que o ministério do exército se submetesse a disciplina orçamentária e por isso todos os anos apareciam contas de despezas feitas sem cabimento nas verbas legalmente aprovadas, despesas essas da ordem de milhão ou 2 milhões de contos, que era preciso liquidar depois, com o recurso ao saldo do exercicio findo". CAETANO, Marcelo. Op.cit., p.97.

[115]Narrado pelo próprio Diplomata na Revista *VEJA* nº 1347, de 06-07-1994, pp.68-69. O termo "política cosmética" foi emprestado do diplomata.

pacífica, multirracial e de industrialização tropical; e, f) troca de conhecimento nas áreas de tecnologias médias, planejamento, etc.[116]

No entanto, as relações com a África devem ser vistas no quadro da estratégia de inserção internacional do Brasil. Assim, a análise de seus interesses e contradições só pode ser realizada com a correlação, de um lado, do modelo de desenvolvimento econômico vigente e, de outro, das diferentes ações empreendidas em instâncias internacionais como o Movimento dos Países Não Alinhados, associações de produtores de matéria-prima, etc. Neste sentido, o estreitamento de relações com a África não se originou apenas a partir de interesses econômicos e financeiros. O interesse brasileiro não seria exclusivamente político mas,

> "...concomitantemente, comercial e político, subordinado, no entanto, ao contexto da política externa brasileira, ou seja, ao contexto da estratégia de inserção do país no sistema mundial".[117]

Portanto, a política africana estaria no contexto de busca brasileira de recursos, parceiros econômicos e políticos para implementar o projeto de desenvolvimento nacional no marco da construção da sua autonomia.

A África do Sul ocupou, até o Governo Médici, posição privilegiada na estratégia de cooperação brasileira com a África. O interesse pela África do Sul pode ser visto, desde os anos 60, principalmente pelo dinamismo de sua economia. Neste sentido, a África do Sul apresentava-se não só como complementar à estratégia de aproximação brasileira a países africanos como um dos maiores atrativos.

A conjuntura política e econômica de 1973-1974 mostrou que estava superada a perspectiva de manutenção das posturas anteriores com relação a Portugal,

---

[116]SELCHER, W. "Dilemas...". Op. cit., p.56.

[117]OLIVEIRA, H.A. de. Op. cit., p.115.

com vistas a atingir o mercado da África Austral, pois a constituição da comunidade luso-afro-brasileira já não se mostrava viável. No centro desta constatação encontrava-se o isolamento de Portugal, devido à questão colonial, e da África do Sul, pelo *apartheid*. Portugal viu rejeitado seus pedidos de armamentos feitos à OTAN[118] e a África do Sul estava sob o embargo de armas decretado pela ONU desde 1968. A relação com estes países passou a comprometer a estratégia de inserção brasileira baseada nas relações mais amplas possíveis com o maior número de países. As resistências em estabelecer e ampliar negócios com o Brasil era mais forte nas regiões da África e do Oriente Médio por força do acordo de solidariedade árabe-africano. A África do Sul continuava em expansão, pois este país era o mercado regional mais promissor, mas, no geral, era em outras regiões da África que despontavam parceiros comerciais mais importantes. No Norte da África, o Brasil tinha fornecedores de petróleo e consumidores para seus produtos. A proximidade com esta região também podia funcionar para alavancar as relações com os países árabes do Oriente Médio.

Ao presidente Geisel coube resolver estes dilemas. A conjuntura da crise do petróleo foi o principal fator que impulsionou as decisões de Geisel no que se refere às questões africanas e árabes. Geisel ordenou o voto com os árabes na questão do sionismo, neste mesmo sentido, reconheceu a OLP (Organização para a Libertação da Palestina), o MPLA, a SWAPO e a FRELIMO e condenou veementemente o *apartheid*. Em relação a África do Sul verificou-se, no período Geisel e porteriormente no governo Figueiredo, uma diminuição sensível da importância relativa das exportações, se comparado, por exemplo, à importância que adquiriu o comércio com Angola e Moçambique.

---

[118] Jornal *OPINIÃO*, 06-05-1974.

3.1. Balanço das relações comerciais com a África

Jacques d'Adesky reconhece três fases no desenvolvimento das relações comerciais entre Brasil e África.[119] A primeira fase, entre 1958 e 1964, corresponde aos anos JK, Jânio e Jango até o Golpe de 64. Na África corresponde ao período de independência da maior parte dos países africanos. Esta fase é caracterizada pela "descoberta da África" na política exterior do Brasil.

O intercâmbio comercial Brasil-África nos anos que antecederam o governo Jânio Quadros tinha caráter apenas esporádico, a abertura e consolidação do mercado africano dependiam antes da vontade política do governo brasileiro em reconhecer os países africanos, buscar aproximação com os países da África livre, bem como de providenciar infra-estrutura que desse suporte às transações comerciais. Desse ponto de vista, a postura política e as medidas administrativas tomadas pelo presidente Jânio Quadros devem ser vistas como um início bastante decidido, por parte de Brasília, para o estabelecimento de relações estreitas entre o Brasil e África.

O fato dessas medidas não terem apresentado resultados imediatos não pode ser visto como fracasso da política externa brasileira. O papel relativamente pequeno dos negócios com a África era fruto dos problemas encontrados naquele momento. Para reverter este quadro era necessário amenizar os problemas decorrentes da falta de estrutura de financiamento, transporte regular e, principalmente, alterar o quadro de desconhecimento mútuo entre Brasil e os países da África.

Desta forma, entre os anos 1956 e 1963, a concentração de negócios se deu com África do Norte e a África do Sul. Alguns países, como a Rodésia, tem destaque através de negócios apenas esporádicos. A pequena participação das colônias

---

[119] d'ADESKY, J "Intercâmbio comercial Brasil-África (1957-1977): Problemas e Perspectivas". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 3, Rio de Janeiro, 1980.

portuguesas no comércio externo do país indica, por sua vez, que não se confirmaram as expectativas de JK de tratamento especial por parte do governo português no comércio colonial. As trocas com aquelas regiões encontraram crescimento significativo somente a partir de 1965, no entanto, o volume de negócios com as colônias portuguesas se apresentaram inferiores aos países do norte da África, Senegal e África do Sul. Esses dados contestam a idéia de que o caminho para a África deveria passar pelas relações especiais com Portugal. Nesse sentido, as relações comerciais Brasil-África, tanto com o objetivo do desenvolvimento comum, como da redução da dependência econômica frente aos países desenvolvidos, só poderiam se desenrolar a partir de um projeto político comum. Em função disso, nem o curto período Jânio Quadros e de seu sucessor João Goulart, pelos problemas internos que enfrentou, permitiu a execução dos projetos na direção dos propósitos levantados na PEI.[120]

As iniciativas brasileiras neste período esbarraram nas dificuldades financeiras pelas quais passavam as nações africanas e na própria pauta de exportações africanas que, com exceção de minerais não-ferrosos, importados da Rodésia e do Zaire, não despertava interesse dos importadores brasileiros.

A segunda fase, que compreende os anos de 1964 a 1971, foi marcada pela mudança de regime em 1964 e pelas medidas para sua institucionalização. A partir de 1967, a economia começa apresentar altas taxas de crescimento econômico acompanhadas por uma reversão na política exterior brasileira.[121] No sentido de estimular as exportações, o governo introduziu incentivos fiscais como, por exemplo, créditos subsidiados. Em 1968, a política da minidesvalorização do câmbio evitou a supervalorização do cruzeiro.

---

[120] OLIVEIRA, H.A. de. Op. cit., p.34.

[121] d'Adesky, "Intercâmbio..." Op. cit., p. 7.

O conjunto dessas medidas de política econômica, favorecido por uma conjuntura internacional propícia, ocasionou vigorosa expansão no quadro geral das exportações brasileiras entre produtos primários – principalmente café e soja – e manufaturados.

Acompanhando a tendência de intensificação de trocas comerciais, o índice de exportação para o Continente africano apresentou sensível crescimento relativo, passando de 1,0% em 1963 para 1,5% em 1966, chegando a 2,5% em 1971. Ao fim da década chegou a 4,5%.

Na pauta de importações, a participação da África também apresentou crescimento representativo, passando de 0,9% em 1963 para 3,4% em 1971 e 4,6 em 1977, como se observa no **quadro I.**[122]

Quadro I

Participação africana na Balança Comercial do Brasil (em %)

Ano	Importação	Exportação
1963	0,9	1,0
1965	0,3	1,5
1967	1.3	1,8
1969	2,9	1,1
1971	3,4	2,5
1973	2,7	3,1
1975	4,2	4,7
1977	4,6	4,7
1979	2,6	4,5

Fonte: OLIVEIRA, H.A. Op.cit., pp. 75, 76, 144 e 145.

[122]A *Revista Conjuntura Econômica* n.12, vol.36, FGV-RJ 1982, p.96, aponta números diferentes, mas muito próximos, indicam a mesma tendência de crescimento da participação africana nas exportações brasileiras. Desta forma a África, que consumia 2,2% das exportações brasileiras em 1970, passou para 4,6% em 1975, 5,7% em 1981 e 7,3% em 1981.

Apesar de serem ainda trocas modestas, o crescimento da participação africana tanto nas exportações quanto das importações, nos anos finais desta fase, se devem sobretudo ao aumento sensível das exportações para a Argélia, Madagascar, Libéria e Gana, enquanto que o crescimento das importações é atribuído ao maior consumo de produtos originados da Argélia, Líbia e Nigéria, principalmente petróleo.

Neste período, a África do Sul aparece como um dos maiores parceiros do Brasil na África, juntamente com os países da África do Norte representava, em 1967, 71,9% das exportações brasileiras. A África do Sul manteve esta posição, enquanto que as colônias portuguesas – Angola e Moçambique – apresentaram uma participação de apenas 2,4% neste mesmo ano.[123] Na Costa ocidental se destacaram a Nigéria (petróleo) e a Zâmbia (cobre).

A terceira fase corresponde ao período inaugurado em 1972 com a viagem do chanceler Gibson Barboza à África. Este período apresentou vigorosa ampliação do intercâmbio com o Continente africano, mas com uma sensível diversificação de parceiros comerciais. Do lado do Brasil, alguns fatores que estimularam este processo situavam-se no crescimento acelerado da economia brasileira nos anos do milagre e na diversificação do parque industrial no governo Geisel. Além disso, a crise do petróleo e a recessão seguida de protecionismo das economias mais desenvolvidas; a necessidade brasileira de fornecedores de matéria-prima e de mercados consumidores levou a uma política mais afinada com a maioria dos assuntos africanos.

Em consequência da viagem de Gibson Barboza em 1972 seguiu-se uma missão brasileira organizada pela Câmara de Comércio Brasil-África em 1973. A partir de 1974, a política comercial brasileira apresentou-se mais agressiva contando com a participação de empresas nacionais nas feiras de Dacar e Kinshasa e várias missões de

[123]Ver OLIVEIRA, H. A. Op. cit.

pesquisa de mercado. Como parte das dificuldades na ampliação do intercâmbio estava a inexistência de estrutura própria de suporte para as transações. O governo procurou montar sua própria estrutura de comercialização. Como resultado, em 1979, a Interbrás associou empresas brasileiras e nigerianas para comercializar a marca Tama; a Cobec instalou um entreposto comercial em Lagos, associada a firmas locais; também as multinacionais instaladas no Brasil procuraram estabelecer negócios, sobretudo no setor de veículos.

Também o sistema bancário se reorganizou em função do mercado africano. Em 1978, o Banco Real instalou agência em Abidjã (Costa do Marfim), seguido pelo Banco do Brasil no ano seguinte. Em 1977, o Banco do Brasil também investiu na compra de 40% das ações do Banco Internacional Africano (BIAO), em associação com a União de Bancos Suíços. Quanto ao transporte, contava-se com linha marítima regular para Senegal, Libéria, Nigéria, Angola, Moçambique e África do Sul, além de linhas operadas pelo Lloyd Brasileiro em associação com a *Nigerbrás Shipping Line*. No transporte aéreo contava com vôos regulares, de carga e passageiro para Lagos, operado pela Varig.

Verifica-se, neste período, uma sensível diversificação de parceiros comerciais brasileiros no Continente, mas os de maior vulto continuam sendo os países da África do Norte e do cone sul-africano. A Nigéria manteve-se como um dos principais fornecedores de petróleo, que liderava a lista de produtos importados da África.

Para a África do Norte, as exportações brasileiras sextuplicaram, passando de US$ 49,9 milhões em 1972, para US$ 299,7 milhões em 1977, alcançando a marca de US$ 315 milhões em 1974. Esta região representava o maior mercado para o Brasil,

destacando a Argélia com 31,7% das vendas brasileiras na África, parceiro para quem o Brasil exportou maior diversidade de produtos. [124]

Nas importações, a África do Norte representava, em 1977, 34% do total importado da África, sendo que em 1974 apresentou o maior volume de negócios respondendo por 78% do total. Isto se deu em função do aumento de importação de petróleo da região. [125]

Na África Ocidental, a Nigéria se constituía no segundo maior importador de produtos brasileiros em 1978 entre os países africanos. Também se destacaram a Gâmbia, Costa do Marfim e Gana.

Nas exportações brasileiras para África Austral destacam-se Angola que, em 1977, respondeu por US$ 26,18 milhões e Moçambique, com US$ 10,2 milhões. Em relação à África do Sul, as exportações se apresentaram oscilantes durante o período, tendo passado dos US$ 28,9 milhões em 1972 para US$ 45,3 milhões em 1974, recuando progressivamente até US$ 27,5 milhões em 1977. Nos anos seguintes, as exportações para a África do Sul se recuperaram progressivamente, chegando ao montante de US$ 103 milhões em 1980. Em termos relativos, porém, este país perdeu importância: em 1969 representava 62,9% das exportações brasileiras para o Continente, em 1973 baixou para 17,9% e, em 1979, apenas 7,7%.(Ver **Quadro II**)

---

[124] d'ADESKY, J "Intercâmbio...". Op. cit., p.30.

[125] Id., Ib.

Quadro II

Evolução das Exportações do Brasil oriundas da África - 1972 a 1980
(em US$ 1.000 FOB)

País	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
África Austral	**32.610**	**41.505**	**57.538**	**44.693**	**61.453**	**71.839**	**75.461**	**166.428**	**309.373**
Áfr. do Sul	28.969	33.927	45.367	36.323	33.381	27.539	37.261	54.479	103.061
Angola	1.813	4.525	5.882	6.016	22.080	26.184	22.594	88.726	118.679
Moçambique	1.410	2.712	5.660	1.286	4.000	10.215	5.022	16.532	72.288
Tanzânia	32	188	494	860	1.884	7.868	10.489	7.640	14.644
Zâmbia	386	153	135	208	108	95	95	43	123
Zimbabwe								-	578

Fonte: *Apud* OLIVEIRA, H.A. Op.cit.

No caso das importações, a África do Sul manteve-se como importante fornecedor de matérias-primas apresentando crescimento sensível no volume de importações brasileiras daquele país. Em 1972, a África do Sul exportou para o Brasil US$ 3,85 milhões, em 1975 este volume foi de US$ 26,6 milhões e, em 1979, o volume chegou a US$ 149,6 milhões. (Ver **Quadro III**) Este quadro em relação a África do Sul se explica pela falta de iniciativas do governo Geisel em relação àquele país, porém o crescimento nos negócios a partir de 1980 deomstrou que o Brasil não havia renunciado a seus interesses naquele país.

Quadro III

Evolução das Importações do Brasil oriundas da África - 1972 a 1980
(em US$ 1.000 FOB)

País	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
África Austral	**55.883**	**77.255**	**100.325**	**62.667**	**34.814**	**109.069**	**102.081**	**152.700**	**313.720**
Áfr. do Sul	6.967	14.954	28.836	26.624	33.818	107.793	102.070	149.673	198.737
Angola	618	2.595	1.243	7.136	24	1.204	-	-	110.355
Moçambique	27	1.980	2.568	9.026	207	72	11	8	9
Tanzânia	-	4	2.715	-	-	-	-	524	-
Zâmbia	48.221	57.722	64.963	19.081	765	-	-	2.495	4.478
Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-	-	141

Fonte: *Apud* OLIVEIRA, H.A. Op.cit.

Pode-se observar que nos anos 70 ocorreu alteração na pauta de produtos brasileiros exportados para a África. Os produtos básicos foram sendo substituídos progressivamente por produtos manufaturados. Essa alteração decorre do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e, igualmente, das diretrizes da política de comércio exterior aplicadas não-exclusivamente na busca de novos parceiros, mas também para promover o aumento das exportações de produtos mais rentáveis – os manufaturados.[126] Com efeito, a predominância dos produtos manufaturados sobre os primários ocorreu durante o governo Geisel. Se em 1972, 65,2% das exportações brasileiras para a África se constituíam de produtos básicos – 28,1% entre produtos manufaturados e 6,7% semimanufaturados –, em 1977, apenas 39,4% eram produtos básicos, enquanto que 51,1% de produtos manufaturados e 9,1% de produtos semimanufaturados. Quanto às importações, elas se constituíram quase que

[126]Id., ib., p.153.

exclusivamente de produtos primários, apresentando ligeiro crescimento no setor de manufaturados entre os anos de 1975 (3%) e 1979 (33%).

Quadro IV
Estrutura das Exportações Brasileiras para a África
(em (%)

Ano	Produtos Primários	Semi Manufaturados	Manufaturados	Operações Especiais
1972	65,2	6,7	20,1	-
1974	3,4	38,7	24,9	-
1975	24,9	31,1	43,0	0,2
1976	48,1	9,7	44,1	4,4
1977	39,4	9,1	51,1	0,4

Fonte: d'Adesky, J. Op.cit., 1980, p.19.

Assim, quando em 1970, 16,6% das exportações totais eram de produtos manufaturados, este índice atinge 29,8% em 1975, passando para 43,6% em 1979.

Para Calcagnoto, a estrutura de intercâmbio Brasil-África se caracterizava por relações horizontais aos moldes da cooperação Sul-Sul, propostas pelos não-alinhados na 7ª Conferência realizada em Nova Deli.[127] Ainda para o autor, há evidências de que estas relações apontam um "caráter complementar" e assimétrico de intercâmbio econômico brasileiro com a África e que, portanto,

> "é bem possível que dados mais rigorosos levem a confirmação da hipótese de que o Brasil, efetivamente, atingiu uma situação 'intermediária', contribuindo para diversificar o relacionamento hierárquico da economia internacional".[128]

---

[127] d'ADESKY, J. "As relações econômicas Brasil-África no contexto das Relações Internacionais". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 11, 1985, p.68.

[128] CALCAGNOTO, G. Op. cit., p.79.

3.2. A venda de serviços para a África

No que se refere especificamentente à engenharia brasileira, munida dessa vantagem à qual se refere Jacques d'Adesky, completou, juntamente com outros setores prestadores de serviços, o quadro de expansão dos negócios brasileiros na África. Entre os projetos concretizados estava a construção de estradas na Mauritânia pela Mendes Junior; a implantação de granjas integradas na Nigéria, pela Cooperativa Agrícola de Cotia e a modernização da rede telefônica em Lagos, também na Nigéria. Para d'Adesky,

> "Nos mercados mais lucrativos, o Brasil beneficia-se de uma vantagem não negligenciável, pois tem desenvolvido em algumas áreas de sua economia um *know-how* tecnológico adaptado às condições climáticas dos países tropicais. Tal vantagem deve-lhe permitir participar sem complexos nas adjudicações de mercados que possam reter mais especialmente sua atenção".[129]

Deve-se destacar que, além de incidir diretamente na balança comercial, o setor de prestação de serviços foi responsável pela demanda de outros produtos no mercado brasileiro. Contribuiu para isso a venda de "pacotes" (*package deal*) de serviços de engenharia, equipamentos e outros produtos manufaturados que, além de melhorar a competitividade dos seviços prestados por empresas nacionais, ofereciam a vantagem de que para cada dólar de serviço exportado, iriam três dólares em produtos manufaturados.[130]

---

[129] d'ADESKY, J. "Intercâmbio comercial...". Op. cit., p.25.

[130] CALCAGNOTO, G. Op. cit., p.77.

Quadro V

Brasil - Exportação de Serviços para África

País	nº de projetos 1970-1980	nº de projetos (em execução)
Angola	-	21
Argélia	6	-
Cabo Verde	-	1
Camarões	-	9
Congo	-	4
Costa do Marfim	1	-
Gana	-	1
Guiné	-	2
Guiné Bissau	-	1
Líbia	1	-
Mauritânia	2	1
Moçambique	1	8
Namíbia	-	1
Nigéria	12	11
Rep.Centro-Africana	-	1
Suazilândia	-	1
Tanzânia	2	1
Zaire	-	10
Zimbabwe	-	1
Total	25	74

Fonte: Oliveira, H.A. Op.cit., 1987, p.181; *O Estado de S.Paulo*, Suplemento África Especial, 07-02-93, p.7.

3.3. As perspectivas e os entraves ao crescimento do intercâmbio

Os fatores que, desde a viagem de Gibson Barboza à África em 1972, afetavam a expansão das relações comerciais com o Brasil foram citados na revista *Conjuntura Econômica* de 1973:

> "dificuldades no balanço de pagamentos da grande maioria dos países, o que poderia impedir ou retardar negócios com fornecedores 'não tradicionais'; desconhecimento pelo Brasil das características básicas das economias africanas; coincidência de exportação de inúmeros produtos básicos similares; vínculos comerciais sólidos com as economias das ex-metrópoles; falta de tradição em negociar com o Brasil, pouco, ou nenhum, conhecimento da capacidade e diversidade de nossa oferta e falta de melhor sistema de transporte".[131]

Quanto ao transporte, parte do problema foi sanado até 1977, quando contava-se com duas linhas marítimas regulares para a África do Sul, Angola, Moçambique e África Ocidental. Os problemas continuaram nos países da África Oriental, onde a penetração brasileira foi menos expressiva e em relação aos preços, pela falta de carga de retorno, o que contribuía para encarecer o frete.

Quanto aos problemas estruturais, houve sensível melhora nas questões de contatos, pois em 1977 já se contava com 18 embaixadas e escritórios comerciais brasileiros no Continente. Paralelamente ao aumento da representação diplomática, a instalação de agências bancárias brasileiras permitiu a implementação de negócios com menor dependência do aparato das ex-metrópoles, fator determinante, pois possibilitava a redução da influência desses países nos contatos bilaterais que o Brasil promovia. Neste sentido, as linhas de crédito estabelecidas pelo Brasil tiveram a finalidade de facilitar, aos países africanos, a aquisição de bens de capital e bens de consumo duráveis, bem como o pagamento de serviços tomados no mercado brasileiro. Entre os países

---

[131] *Conjuntura Econômica*, nº 4, Rio de Janeiro, vol. 27, abril de 1973, p.90.

beneficiados estão: Angola (US$ 160 milhões), Moçambique (US$ 100 milhões), Senegal (US$ 12,9 milhões), Costa do Marfim (US$ 12 milhões), Gabão (US$ 10 milhões), Guiné-Bissau (US$ 5 milhões), Níger (US$ 1,8 milhões), Mali e Togo (US$ 690 mil cada).[132]

Para além dos avanços nesses fatores, sobretudo no governo Geisel, as relações preferenciais entre os países africanos e a CEE representavam dificuldades adicionais à expansão do intercâmbio brasileiro-africano. A Convenção de Lomé, assinada em 1975 e renovada em 1980 (Lomé II), em 1985 (Lomé III) e em 1990 (Lomé IV), estabeleceu relações preferenciais de cooperação entre os signatários da África, Caribe e Pacífico e a Comunidade Econômica Européia e o seu papel fundamental foi manter a Europa como principal parceiro da África.[133]

Do lado da CEE, ela corresponde à necessidade de abastecimento de matérias-primas e à manutenção da estrutura de produção existente nos países africanos, mantendo-os como fornecedores de matérias-primas e importadores de capital e tecnologia, enfatizando questões secundárias sem atingir o problema prioritário de desenvolvimento das economias locais.[134] Apenas oito países africanos não assinaram a Convenção: os países do Maghreb, África do Sul, Angola e Moçambique.

Dentre os principais obstáculos que entravaram o potencial de negócios entre Brasil-África, deve-se considerar o grande número de países daquele o Continente,

> "fazendo desse continente um mosaico de mercados extremamente heterogêneo no plano das dimensões, das taxas de crescimento, de possibilidades de acesso, de capacidade de absorção, ou ainda das condições

---

[132] d'ADESKY, J. "Brasil-África: convergência para uma cooperação privilegiada". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 4, Rio de Janeiro, 1980b, p.10.

[133] Ver edição especial do *The Courrier* sobre a Convenção de Lomé. *The Courrier*, nº 120, março/abril, 1990.

[134] OLIVEIRA, H.A. de. Op. cit., p.150.

> de concorrência, sem esquecer as diversidades de culturas, costumes, línguas e história".[135]

O relativo sucesso da política africana, no que se refere ao fluxo de comércio, deve ser atribuído sobretudo ao esforço do governo em sanar as ambiguidades que caracterizaram a política externa para a África durante os anos 60 e 70. As medidas de apoio a África Negra e a menor inclinação em relação aos governos de Pretória e Lisboa foram vitais para o desempenho alcançado no Continente. Nesse sentido, percebe-se que os principais problemas que determinaram a intensidade das relações Brasil-África eram de origem política.

Do lado africano, a verdadeira quebra dos laços coloniais só estaria completa quando fossem exterminados todos os resquícios de estatuto colonial no Continente e após a reformulação das relações desses países com o resto do mundo, sobretudo com as ex-metrópoles. Assim, pode-se ler na revista *Conjuntura Econômica* de maio de 1973:

> "O dilema decorre do fato de os líderes africanos enfrentarem, simultaneamente, a decisão de fazer seguir à soberania política a independência econômica em larga escala e no menor tempo possível. Para tanto têm de adotar instrumentos de trabalho e forjar intituições sociais coerentes com o objetivo de aceleração da renda. Acontece porém, que a África contemporânea foi o resultado de decisões e ações não só dos africanos, mas, acima de tudo, de seus ex-senhores".[136]

A continuidade desse processo se tornou tão importante para a África quanto para o Brasil. Os interesses brasileiros apontavam as perspectivas de crescimento do intercâmbio para um mercado potencial de 360 milhões de habitantes, onde os produtos da indústria brasileira concorreram com produtos similares dos países europeus e sul-

---

[135] d'ADESKY, J. "Brasil-África: Convergência...". Op. cit., p.26. Sobre os efeitos da Conferência de Lomé no comércio entre América Latina e África ver PERONA, Nélida B. "Os convênios de Lomé e sua influência no comércio entre a América Latina e a África". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 11, Rio de Janeiro, 1985.

[136] *Conjuntura Econômica*, maio de 1973, p.75.

africanos. De vantagem, os produtos nacionais tinham uma melhor adequação ao padrão africano, de baixa sofisticação e preços menores.

Do lado africano, a dependência do Brasil em relação ao petróleo – parte dele comprado da África –, bem como de minerais raros, como diamantes industriais, asseguravam um parceiro permanente. Quanto aos produtos agrícolas africanos, estes dependeriam ainda de facilidades, por parte do Brasil, para sua entrada no mercado nacional nos anos 80.

Menção especial deve ser feita ao cone sul africano onde a diplomacia brasileira apresentou resultados marcantes a partir de um conjunto de medidas bastante arrojadas.

> "Levando-se em conta os laços econômicos que uniam o Brasil e a África do Sul e o ressentimento nas relações pós-independência de Angola e Moçambique – motivado pelo apoio moral dado pelo Brasil ao colonialismo português –, a aproximação econômica do Brasil com a África Austral (excluída a África do Sul) só puderam se efetivar sendo precedidas de intensos diálogos diplomáticos e governamentais que aplainaram o terreno, retirando todas as asperezas e reservas".[137]

Os resultados alcançados podem ser avaliados com base no valor das exportações brasileiras para aquela região que – excluída a África do Sul – foi multiplicado por mais de 15 vezes entre 1974 e 1980, passando de US$ 12,2 milhões para US$ 191,7 milhões. Este crecimento foi acompanhado pela ascensão de Angola e Moçambique na participação das exportações brasileiras. Juntos, em 1974, representavam cerca de 20% do total exportado pelo Brasil para África Austral, em 1978 36,6% e, em 1980 absorviam 61,7%. A África do Sul passou por um processo inverso, pois em 1974 absorvia 78,8%, em 1978 49,3% e, em 1980, caiu para 33,3% do total

---

[137] d'ADESKY, J. "Penetração brasileira na África Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 11, Rio de Janeiro, 1984, p.96.

exportado para a região. Tais resultados devem ser atribuídos, além do esforço diplomático brasileiro e da competência de embaixadores como Ítalo Zappa, ao interesse de Angola e Moçambique em diminuir ao máximo a influência sul-africana na economia regional, o que içou o Brasil à categoria de parceiro natural preferencial, ocupando o lugar da economia regional mais forte que, no caso, era a África do Sul. Para d'Adesky,

> "Vantajosa para o Brasil, que assim se encontra içado ao nível de importante parceiro de Angola e Moçambique, ela permite não somente responder às expectativas referentes ao desenvolvimento angolano e moçambicano, mas principalmente coloca em execução uma estratégia regional, que visa, sobretudo, a atender à preocupação brasileira em assegurar seu abastecimento de petróleo e minerais não-ferrosos".[138]

[138] Id., ib., p.96.

Capítulo III - A África Austral

Ao contrário do resto da África, onde o processo de emancipação foi mais rápido e, na maioria dos países, pacífico, a África Austral foi a região do continente onde a descolonização se mostrou mais complexa, difícil e demorada. Enquanto que em quase todos os demais países a independência chegou nos primeiros anos da década de 60, na África Austral persistiram os resquícios do colonialismo e, mesmo depois da independência de Angola e Moçambique (em 1975), a situação política continuou extremamente tensa. A complexidade do processo, desta região de colonização precoce e descolonização tardia e imcompleta, explica-se pelas singularidades que caracterizaram a colonização: a ocorrência de grandes reservas naturais (florestas e terras cultiváveis), os projetos de exploração dessas riquezas, a conseqUente migração branca européia e a importância da região no contexto geopolítico do período da guerra fria.

Entende-se como África Austral a região do continente situada ao sul do paralelo 12. Sua principal característica não é, em essência, a localização geográfica dos países que a compõem mas o fato desses países se inter-relacionarem num contexto histórico e político muito específico.

O sul foi a parte do continente africano mais cobiçada, onde o colonizador fixou residência. Com exceção da fixação francesa na Argélia e italiana na Líbia e Etiópia, todos os empreendimentos de fixação dos colonizadores ocorreram nessa região. De forma que Angola, Moçambique, as Rodésias e a África do Sul receberam grandes contingentes migratórios da Europa, cuja presença era protegida pela legislação colonial, assegurrando ao trabalhador de origem européia uma série de vantagens frente ao nativo. Também os direitos civis eram discriminatórios, datando desse período a instalação da Lei do Passe, que impedia, nas colônias portuguesas e nas terras de

administração inglesa, os nativos de se locomoverem fora da região sem permissão da autoridade colonial local.

O *status* de colonizador facultava a aquisição de terras paulatinamente expropriadas dos nativos nos assentamentos promovidos pelas metrópoles, ou, ainda, através da especulação a partir de projetos agrícolas e extrativistas nas colônias. Este fenômeno foi visível nas florestas do Zaire (ex-Congo Belga), com o cultivo da seringueira para o látex fornecido aos aliados na Segunda Guerra; em Angola e Moçambique, para o cultivo de café, amendoim, etc; na África do Sul, a partir das extração de ouro e diamantes, entre outros minerais. Nos anos 50 surgiam movimentos e partidos em reação a este processo. Entre eles, a União do Povo do Norte de Angola (UPNA), fundado em 1954 em Leopoldville (Kinshassa). Seu líder e fundador, Holden Robert, foi um entre os 300.000 emigrados de Angola para o Congo Belga por razão da expropriação das terras pelos portugueses. Desde 1946 o projeto cafeeiro português atingiu fortemente a etnia Bakongo que se concentrava no norte de Angola e no Zaire.

Os imigrados da metrópole tiveram importante papel na administração colonial. No caso das colônias britânicas – República Sul-Africana e Rodésia –, a administração política era exercida diretamente pelos europeus ali residentes. Nas colônias portuguesas o controle de Lisboa era sensivelmente maior, mas o papel estabilizador dos portugueses residentes era fundamental, pois permitia à metrópole instalar um regime de eleição discricionária como forma de alimentar a situação política.

A participação nos quadros administrativos representava uma das poucas chances de ascensão social dos nativos. Nas colônias de povoamento estas oportunidades foram mais reduzidas em função da preferência pelos brancos. Se, por um lado, este privilégio aliviava a pressão política dos imigrados sobre o governo central e tornava mais atraente a idéia da imigração, por outro, as restrições impostas aos nativos tiveram um efeito negativo para o colonizador na medida que limitaram a integração da

sociedade local com os assuntos de governo e aceitaram o aspecto expropriador da colonização. Com efeito, da população total de cerca de 35 milhões de pessoas na região, apenas 4 milhões de brancos controlavam um grande contingente de negros e mestiços.[1]

A dinâmica da colonização na África Austral foi reflexo do seu potencial econômico que, à exceção do petróleo – que é escasso e encontrado somente em Angola –, conta com uma grande quantidade de minérios, ouro, carvão, diamantes, bauxita, entre outros, inclusive toda sorte de minerais estratégicos como o urânio e diamantes especiais. Toda essa riqueza contribuiu para caracterizar a região como reserva de matéria-prima essencial ao Ocidente, com a função expressa de, ao mesmo tempo, alimentar a indústria ocidental e negar acesso a esses recursos às nações socialistas. Os investimentos realizados no pós-segunda guerra por países europeus e pelos Estados Unidos nas potencialidades econômicas da África Austral inscrevem-se no conjunto de fatores que tornaram mais complexo o processo de independência dos países da região. Individualmente ou em associação, os capitais belga, francês, alemão, britânico e norte-americano, entre outros, estavam presentes em todos os setores econômicos. Na mineração, na maioria dos casos, o capital europeu e norte-americano se encontrava associado a *Anglo-American Co.*, gigante do setor com sede em Pretória.[2] Em Angola e Moçambique os grandes projetos econômicos eram, quase na totalidade, associações de

---

[1]Em 1965 o quadro populacional dos maiores países era o seguinte: Angola, 5,5 milhões; Moçambique, 7,5 milhões; Rodésia, 4,5 milhões e África do Sul, 20,5 milhões. A maioria dos 250 mil portugueses residentes em Angola em 1965 era imigrados recentes, pois 20 anos antes eram apenas 44 mil, 173 mil em 1963, chegando a 500 mil em 1974. Em Moçambique havia cerca de 10 mil portugueses residentes em 1950, 100 mil em 1970 e 250 mil em 1974. Mesmo com o crescimento vertiginoso do fluxo migratório, os portugueses representavam apenas 7% da população de Angola e 1,2% da população de Moçambique. Na Rodésia a proporção era de 1 branco para 17 africanos nativos. Na África do Sul a proporção era bem menor: 1 branco para 5 não brancos (incluindo mestiços e indianos) em 1950 e, 1 para 6 em 1970. Ver CORNEVIN, C. *História da África Contemporânea*. Vol. I, Lisboa, Edições Sociais, p.214.

[2]Sobre a origem e importância da Anglo American Co. na região e fora dela ver INNES, Duncan. *Anglo American and the Rise of Modern South Africa*. New York, Monthy Review Press, 1984.

capital internacional com participação minoritária do capital português.[3] Na origem, o ouro e o diamante, descobertos no século XIX na região do Transvaal, foram responsáveis pelo surto econômico precoce da África Austral em relação a outras regiões. Como será demonstrado mais tarde, a mineração foi o pólo dinamizador e organizador da economia regional.

A presença maciça de aventureiros e exploradores no Transvaal em busca de minerais preciosos evoluiu rapidamente para uma atividade econômica arrojada em terras onde o homem branco se concentrava, até então, em pequenos vilarejos como o de New Rush, mais tarde rebatizado de Kimberley.

O diamante foi descoberto ali em 1867. Dez anos depois, o geógrafo Morton descreve Kimberley como,

> "uma cidade no deserto, caída, por assim dizer das nuvens tão destacada parece das redondezas ordinárias de comunidades civilizadas. Uma cidade de lona para tendas e ferro corrugado, e aqui e ali tijolos sólidos".[4]

O surgimento na região de uma potência regional, muito superior econômica e militarmente, pode ser citado como uma das fontes do conflito que se instalou no sul da África nos anos 70. No entanto, a questão racial representa outro fator desse conflito que está intimamente ligada a evolução econômica e política da África do Sul.

---

[3]Uma descrição sobre os investimentos estrangeiros nas colônias portuguesas da África pode ser vista em CASTRO, Armando. *O sistema colonial português em África (meados do século XX)*. Lisboa, Editorial Caminho, 1980, pp.44- 69.

[4]*Apud* SAMPSON, Anthony. *O Negro e o Ouro – Magnatas, Revolucionários e o Apartheid*. São Paulo, Cia das Letras, 1988, p.58.

1 - A África do Sul e o surgimento do *apartheid*

A evolução das relações entre o branco e o negro está intimamente ligada a evolução econômica da África. Quando o europeu procurou explorar suas demais potencialidades, ocupou-a e colonizou-a. Quando da conquista do Cabo da Boa Esperança pelos britânicos, estava instalada naquela região uma comunidade branca originária da Europa, composta de refugiados da perseguição religiosa na França (após a revogação do Édito de Nantes e das atrocidades que culminaram na Noite de São Bartolomeu), composta também de funcionários da Companhia Holandesa das Índias Orientais. Esta comunidade auto-designada *afrikaner* se estabeleceu na região do Cabo da Boa Esperança até a chegada dos britânicos (entre 1795 e 1806). Acostumada aos privilégios do sistema escravista, encontrou muitas dificuldades de convivência com as leis liberais britânicas. Em 1836, um ano após a imposição do fim da escravatura pelos ingleses, os *afrikaners* promoveram o que ficou conhecido na literatura *bôer* como o "grande *trek*" (a grande marcha) para o interior do Continente[5], estendendo as fronteiras do enclave branco na África, não sem a resistência das nações nativas.[6] Fixaram-se nas regiões do Rio Vaal - o Transvaal – e do Rio Orange. Alí se estabeleceram sob suas próprias leis, criando o Estado Livre do Orange e a República do Transvaal. Em 1852, a Coroa Britânica reconheceu a independência do Transvaal e, em 1854, a do Estado Livre do Orange.[7] No final do século XIX, a política inglesa ressentiu-se da descoberta de diamantes (1867) no Transvaal. O interesse dos ingleses na região reacendeu-se dando reinício ao conflito anglo bôer

[5]A escravatura já havia sido extinta nas colônias inglesas (1837) e nos EUA (1865).

[6]Sobre a situação de guerra entre bôers e nações africanas neste período ver MALAN, Rian. *Coração Traidor*. São Paulo, Best Seller, 1989, pp.11-27.

[7]Dados históricos da África do Sul foram tirados da *Revista da África do Sul - Panorama*, nº 129, fevereiro de 1989.

O ouro foi descoberto dez anos depois do diamante no norte do país, próximo do Rio Vaal e de Johannesburgo, região conhecida por *witwatersrand*. Com alguns anos de exploração, o ouro encontrado perto da superfície se esgotou, situação que favoreceu as companhias britânicas que tiveram possibilidade de continuar sua extração com uso de técnicas e maquinaria e com o emprego de maior quantidade de mão-de-obra. Encerrava-se o período dos aventureiros de pouca sofisticação técnica e ganhavam definitivamente a cena os grandes empresários, como Cecil Rhodes, fundador da Rodésia, o pioneiro mais famoso entre os súditos da Coroa britânica e que, em 1890, se tornou o primeiro ministro da Colônia do Cabo. A preferência pelo trabalhador nativo gerou forte oposição dos trabalhadores brancos, mas os empresários não aceitaram as reivindicações para imposição de restrições ao trabalho negro.[8]

Apesar da oposição da Câmara das Minas, o Transvaal aprovou, em 1883, a primeira barreira de cor estatutária nas minas.[9] Este fato mostra que os proprietários não concordavam com a segregação racial, pelo menos quando elas geravam cerceamento do modelo econômico liberal. Por outro lado, a segregação propriamente dita tinha sido, na prática, instituída por aqueles senhores nos guetos de Kimberley. Para os empresários, a contratação de mão-de-obra nativa reduzia seu custo operacional, pois podiam pagar salários menores que os pagos aos trabalhadores brancos. Em Kimberley, as grandes empresas criaram um modo próprio de segregação racial, como descreve Anthony Sampson:

> "Os brancos tinham sua própria aldeia, chamada Kenilworth,(...) plantada de eucaliptos, arbustos e vinhas e equipada com uma sede de clube, salões de bilhar e salas de leitura. Os trabalhadores negros viviam em guetos,

---

[8]O aumento da participação de grandes empresas mineradoras na extração de diamantes teve como consequência a redução do poder da Associação dos Escavadores, o que ajudou a amenizar a situação de conflito racial nas minas.

[9]SAMPSON, A. Op. cit., p.61

especialmente concebidos para prevenir o tráfico de diamantes com o auxílio de requintadas inspeções".[10]

Vale dizer que a segregação resultante do modo britânico de exploração da mão-de-obra negra tinha caráter econômico e que foram os capitais dos súditos da Coroa, que lançaram as bases dessa segregação. As diferenças em relação ao tratamento que os *bôeres* dispensaram aos nativos na época do *apartheid* quando foi constituído era uma segregação não só econômica mas também cultural.

Os interesses desses grandes homens de poder na província britânica do Cabo entraram em conflito com os *afrikaners* que, liderados por Paul Kruger – chefe político da República do Transvaal –, queriam impedir a exploração das minas pelas empresas estrangeiras. O resultado desse conflito foi a tentativa, patrocinada por Rhodes, de ocupar o Transvaal e vencer as resistências, afastando Kruger do poder em 1881. Rechaçada esta primeira tentativa, Rhodes conseguiu seu intento com a "guerra dos bôer" iniciada em 1899. Paul Kruger liderou a resistência nacionalista *afrikaner* procurando manter o Transvaal fora da esfera de influência britânica. A tensão política entre ambos acirrou-se com a política protecionista de Kruger em relação as empresas mineradoras inglesas. Em 1890, o governo de Kruger havia fundado o *National Bank* de Pretória como parte da estratégia de autonomia em relação aos conglomerados financeiros britânicos. Nos planos de Kruger o *National Bank* destinava-se a financiar a nacionalização da extração do ouro.

O estopim da guerra foi a lei aplicada no Transvaal, a partir de 1895, que restringiu o direito de voto aos brancos com mais de 14 anos de residência na República. Do outro lado a nomeação de Alfred Milner para o Alto Comissariado Britânico em 1897 foi a contribuição inglesa para o conflito.

---

[10] Id., ib., p.59

Milner defendia a anexação de todas as terras do Cabo ao Rio Zambeze sob o governo britânico, onde poderia instalar atividades econômicas utilizando-se das vantagens do trabalho negro. Expirado o ultimato dado a Kruger em 1899, e como este recusou-se a ceder, as partes foram a guerra.

Rian Malan descreve a guerra anglo-bôer como uma operação militar jamais vista. "O maior exército já reunido neste planeta rolou pelas fronteiras africanas e ocupou nossas cidades". A superioridade do exército britânico era de 9 para 1.

> "(...)Para esmagar nossa resistência, os ingleses arrasaram a terra e puseram mulheres e crianças *africaners* em campos de concentração. ...tornamo-nos um grupo de camponeses atrasados, desprezados pelo nossos dominadores e patrões ingleses".[11]

A avaliação política das consequências da guerra anglo-bôer mostra que os Ingleses, ainda que vencedores, não conseguiram manter as repúblicas *afrikaners* sob controle. O Tratado de Vereeniging (1902) reconheceu a derrota para a Inglaterra e estes passaram a ter direito de voto mas a evolução dos fatos esvaziou a importância da vitória. Isso porque o reconhecimento do direito de voto dos ingleses foi a única reforma eleitoral resultante da guerra. De forma que, quatro anos depois do conflito, foi eleito um nacionalista *afrikaner* – Louis Botha – do *Het Volk* (Partido Populista) no Transvaal.

A eleição de Louis Botha foi apenas o primeiro efeito do Tratado de Vereeniging, uma vez que o fluxo de imigrantes não foi suficiente para conferir aos ingleses a maioria eleitoral para derrotar os *afrikaners* nas urnas. Outra consequência refletiu-se no *Act of Union*, de 1910, que deu origem a República Sul-Africana e estendeu a hegemonia *afrikaner* às outras províncias da república. Com efeito, os

---

[11]Rian Malan é membro de uma das mais tradicionais famílias africanderes. Jornalista, auto-exilado por 7 anos ao fugir do serviço militar obrigatório e de sua própria contradição: branco, bôer e anti-*apartheid* escreveu *Coração Traidor* onde narrou sua vida e a de seu país de onde foram retirados os fragmentos citados, páginas 13 e 14.

pequenos avanços conquistados pelos negros na antiga Colônia do Cabo, onde uma pequena parcela de negros podia votar, foram eliminados na Constituição da União. Em texto publicado no *Chicago Sun-Times* em abril de 1952 (página 26) Alan Paton relata que a União Sul-Africana foi um contrato estabelecido e aceito por todas as partes, sendo que, de um lado, estavam as 4 colônias sul-africanas – do Cabo da Boa Esperança e Natal (colônias britânicas autônomas), do Transvaal e do Estado Livre do Orange (repúblicas *afrikaners* que haviam perdido a autonomia em 1902 e restabelecida em 1906). Do outro, estava o Parlamento Britânico que concordou em conceder ao novo Estado a completa autonomia. A Constituição assegurou direitos iguais aos anglófonos e bôers em todo o território da União, bem como aos mestiços da Província do Cabo (garantidos desde 1853 quando adquiriu autonomia política). No poder em 1924, o general J.B. Hertzog estabeleceu um pacto de governo entre nacionalistas *afrikaners* e o minoritário *Labor Party* (de anglófonos) e, com a ajuda do líder, gal. Jan Christian Smuts, conseguiu os dois terços de votos necessários para extinguir o direito de voto dos negros na Província do Cabo. Mas Hertzog resistiu em fazer o mesmo com os mestiços. Em conseqüência, surgiu em 1937 o *Nacionalist Party*, uma dissidência do antigo Partido Nacional fundado em 1914 pelo general Hertzog. Na origem dessa dissidência estavam os setores nacionalistas mais radicais dos *afrikaners* que assumiram o governo com D.F. Malan em 1948.

No cenário social que originou o *Nacionalist Party* e o levou ao poder, eram muito presentes as consequências da conflito anglo-bôer. Nas primeiras décadas deste século, sentiu-se o efeito da guerra como fator desagregador da economia no campo, fato que, aliado ao processo de industrialização da segunda década do século XX, refletiu-se no êxodo rural dos agricultores brancos.[12] Verificou-se o fenômeno dos *poor*

[12]Com a pauperização das zonas rurais, essas regiões que apresentavam uma agricultura pujante em reserva de mão-de-obra para a economia urbana. Ver DAVIDSON, A., ISAACMAN, A. e PÉLISSIER, R. "Política e nacionalismo nas Áfricas central e meridional, 1919-1935". *In*: *História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1880-1935*. Vol. VII, São Paulo, Ática/Unesco, p.682. Entre 1915 e 1918 1.700 novas fábricas foram instaladas na União Sul-Africana. Neste período a

whites (brancos pobres). Recém-chegados às cidades, sem preparo para o trabalho urbano e originários do campo, onde as relações raciais eram mais ortodoxas, eles não aceitaram o fato de terem que competir por empregos com os negros urbanos nem a possibilidade de terem menores salários que negros que ocupavam cargos técnicos. Para garantir privilégios aos trabalhadores brancos, os sindicatos foram a greve em 1922. Estas pressões resultaram inicialmente em três medidas muito significativas:

> "O fortalecimento das barreiras de cor, diminuindo a pressão econômica dos trabalhadores brancos; a redução do recrutamento de trabalhadores imigrantes, diminuindo a pressão econômica sobre os trabalhadores negros dentro da África do Sul; e o estabelecimento dos monopólios industriais do Estado de modo a criar empregos e substituir as importações com as quais o Estado não poderia mais arcar".[13]

Em 1948 o *Nationalist Party* ganhou as eleições gerais com a promessa de resolver a "questão nativa". Esta solução era o *apartheid.*

O *premier* D.F. Malan extinguiu o voto dos mestiços e estabeleceu as bases jurídicas do *apartheid.* Algumas das novas leis, que passaram a constituir os pilares do *apartheid* são: leis de reserva de trabalho para brancos, "Lei de Proibição de Casamentos Mistos" (n° 55 de 1949) – que reformulava a lei n° 5 de 1927 e que, por sua vez, foi alargada, proibindo relações sexuais dos brancos com outras raças ("Lei da Imoralidade" n° 23 de 1957); "Lei do Registro de População" (n° 30 de 1950), que previa o registro de cidadão brancos, indianos, negros, asiáticos, mestiços ou "sem classificação"; "Lei de Reserva de Instalações Sociais Separadas" (n° 49 de 1953) e "Lei de Ensino dos Negros" (n° 47 de 1953). Estas últimas constituíam o "pequeno *apartheid*" que se define como as

---

economia do país se beneficiou dos investidores europeus que procuravam investimentos seguros, fora do ambiente da guerra na Europa. Ver COLES, J. & COHEN, R. "O sub-imperialismo sul-africano". *In: A África do Sul e as ex-colônias portuguesas.* Lisboa, CEDEP/Iniciativas Editoriais, 1977, p.47.

[13]WALLERSTEIN, I. & VIEIRA, S. "Historical Development of the Region in the Context of the Evolving World System". *In: How long the wind?: southern Africa 1975-2000.* Trenton/Nova Jersey, Africa World Press, 1992, p.8.

normas de separação em oposição ao grande *apartheid* que constitui o programa dos bantustões.[14] Deve-se observar que parte importante das leis de segregação racial que começaram a ser revogadas desde 1978 – governo de Pieter Botha –, mas com maior agilidade no governo de De Klerk, tem origem no período da colonização britânica. A "Lei de Terras dos Negros" (n° 27 de 1913) atribuía áreas de residência permanente para a população negra proibindo a fixação de residência fora dessas áreas. Cerca de 87% das terras foram reservadas para a população européia. A "Lei das Zonas Urbanas dos Negros" (n° 21 de 1923) deu caráter nacional à proibição de fixação permanente de negros nas "zonas brancas", já colocada em prática pelos britânicos na zona do Cabo (ORDENAÇÃO n° 17 de 1905). Em 1945, esta lei foi ampliada, passando a exigir porte de documentos para fiscalizar a movimentação dos negros (n° 25 de 1945). Esta exigência estava parcialmente em vigor desde 1760. De forma que, entre 1916 e 1981, cerca de 17,2 milhões de negros foram condenados ou multados por violação das leis de documentos e identificação.[15]

Acerca dessas leis, em 1956, J.B. Voster – mais tarde primeiro ministro -- declarou:

> "Conhecemos apenas uma pessoa a quem devemos uma explicação, e essa é o trabalhador branco da África do Sul que trouxe o Partido Nacionalista à posição que ocupa atualmente, e há de ocupar no futuro".[16]

O *apartheid* tem uma formulação teórica que se enraizou na cultura *afrikaner*. Um de seus maiores defensores e seu grande arquiteto foi Hendrik Verwoerd, professor de psicologia e teólogo de convicções calvinistas. Tinha o carisma de líder

---

[14]Para uma descrição das leis que compunham o *Apartheid*, ver texto de THOMASHAUSEN, Andre. *O Desmantelar do Apartheid*. Lisboa, Embaixada da África do Sul, 1989, pp.1-7. Ver também BAS, P. & TERSEN, D. "L'Afrique australe dans la tourmente. 1.La forteresse de l'apartheid". Paris, *Notes et Études Documentaires*, n° 4848, La Documentation Française, 1987, p.38.

[15]THOMASHAUSEN, A. Op. cit., pp.1-2.

[16]*Apud* COLES, J. & COHEN, R. Op. cit., p.50

religioso. Era secretário de assuntos nativos de D.F. Malan e tornou-se primeiro ministro em 1959. Para Verwoerd, os negros não faziam parte da nação sul-africana. Segundo ele o conceito de separação (que se materializava nos bantustões - lares bantus) implicava na exclusão do negro da sociedade branca com a preservação de sua identidade étnica nacional.[17] Assim nascia a idéia de "separados mas iguais", um mecanismo de ocultação e justificação da política de separação a partir de argumentos da preservação da identidade étnica. Na filosofia do *apartheid*, "o xhosa era um xhosa e não um sul-africano negro subdesenvolvido".[18] O sistema de bantustões criado pelo *Nationalist Party* para resolver o "problema nativo", e que encontrou apoio externo e das camadas liberais sul-africanas –, era realmente arrojado. Era o chamado grande *apartheid*:

> "(...) a elevada ideologia que prometia aos sul-africanos brancos e às nove tribos africanas a eles submetidas, **separados mas iguais,** em nações-Estados distintas", ..."para ser justo, devo dizer que havia mesmo uma [distinção de uma base moral na segregação], mas ela foi traída no ano de seu nascimento".[19]

Logo que o partido subiu ao poder com DF Malan em 1948 o governo instituiu uma comissão para estudar o que seria necessário para criar os bantustões, onde os nativos seriam tirados de seu estado de absoluta miséria e levados para bantustões economicamente independentes e politicamente livres. O relatório Tomlinson (1952) concluiu que para realizar aquele projeto seria necessário grandes desapropriações de terras férteis (leia-se terras dos brancos) e vultosas somas de dinheiro para a transferência de população e de indústrias para as proximidades dos bantustões, além de maciços investimentos em infra-estrutura, educação e saúde. Para que o *apartheid*

---

[17] O *apartheid* foi uma forma aperfeiçoada de segregação que se originou do estatuto colonial. Os bantustões, ou *homelands*, eram a sua principal caraterística, nas quais a lei garantiria autonomia política, baseada na Lei de Promoção da Autonomia de Governo dos Negros (nº 46 de 1959). Desta forma, a população negra era considerada estrangeira dentro dos seu próprio país.

[18] PIENAAR *apud* SAMPSON, A. Op. cit., p.76.

[19] MALAN, R. Op. cit., p.29.

funcionasse seriam necessários cerca de 1 bilhão de libras esterlinas, conclui o relatório, muito mais do que o governo estava disposto a pagar.[20] "Depois disso...", conclui Rian Malan, "...`separados mas iguais` tornou-se um lema vazio e o *apartheid* estabelecido foi apenas uma outra variante da antiga doutrina africander de manter os negros no chão".[21]

Em termos práticos, as idéias de Verwoerd e a sua materialização jurídica – o *apartheid* – contribuiram para desmistificar as relações raciais no resto do mundo colonizado (limitação da capacidade de integração do colonizador inglês ou português), uma vez que, às vésperas da independência na África negra, o europeu mantinha o estatuto colonial que garantia privilégios ao colonizador em detrimento do nativo africano. O colonialismo mostrara, a seu tempo, que o Ocidente não era totalmente averso à segregação.

Como alertou Alan Paton, no artigo já mencionado, a segregação racial criava uma situação explosiva no sul da África, onde apenas 25% da população da África do Sul era branca, enquanto na Rodésia do Sul apenas 10% e na Rodésia do Norte apenas 3%. O *apartheid*, como negação ao processo de integrado racial, apontava para sérios conflitos ao longo do tempo.

Os embaraços causados pelo *apartheid* começaram na área diplomática. Em 1960, o constrangimento causado por Verwoerd aos britânicos, os maiores investidores da África do Sul, chegou ao seu ponto mais alto. Nas reuniões da *Commonwealth*, ele se recusava a aceitar as observações e críticas dos líderes dos países negros. Vewoerd insistia para que os diplomatas de países negros em visita ao país ficassem em hotéis

---

[20]BAS, P. & TERSEN, D. "L'Afrique australe...La forteresse de l'apartheid". Op. cit., p.43.

[21]Havia um forte ódio racial na origem do *apartheid*, nascido das guerras que ocorreram entre brancos e as várias nações negras no período da Grande Marcha. Deste período surgiu o mito de que o negro era um ser pronto a pular na garganta do branco e que, portanto, deveria ser mantido sob o seu calcanhar evitando que saísse do chão. Ao engavetar o relatório da Comissão Tomlinson, D.F. Malan engavetou junto o mito do "separados mas iguais" mas não aquilo que vinha do ódio racial.

reservados para negros.[22] Esta situação culminou com a retirada da África do Sul da *Commonwealth* em 1961. Para Breytenbach tal fato foi motivado pela falta de vontade de Verwoerd em abandonar o *apartheid* e de associar a Estados negros independentes.[23]

O fato de estar fora da comunidade não cessou o fluxo de investimentos ingleses para África do Sul.[24] Por outro lado, o distanciamento com relação a diplomacia britânica resultou em maior liberdade de ação ao governo sul-africano.

Após assassinato de Verwoerd em 1966, assumiu o governo B.J. Voster (1966-1978), que inaugurou um novo período caracterizado pelo agravamento das tensões políticas internas e regionais no quadro dos esforços do governo para consolidar o *apartheid*.

O *premier* Voster (1966-1978) ensaiou uma política regional para a segurança do regime. Das preocupações do governo destacam-se: a) o avanço do processo de descolonização rumo ao sul do rio Zambeze, com a guerra de independência nas colônias portuguesas; b) a efervescência dos movimentos de resistência negra, com a ampliação das bases sociais do CNA; e c) o isolamento internacional a que estava sendo submetida a África do Sul com a evolução dos fatos. Neste período, o centro da crise regional passou a ser a emancipação das colônias portuguesas que, além de extinguir a faixa de segurança sul-africana em relação ao resto do continente, levou ao poder setores políticos solidários a causa dos negros sul-africanos, namíbes e rodesianos.

---

[22]SAMPSON, A. Op. cit., p.80.

[23]BREYTENBACH, W. *O papel da África do Sul na reconstrução da África Autral*. Lisboa, Embaixada da África do Sul, 1989, p.80. Sobre as relações do governo Verwoerd com a Commonwealth, ver BARBER, J. *South Africa's Foreign Policy: 1945-1970*. New York/Cidade do Cabo, Oxford Univ. Press, 1973, pp.183-186.

[24]Sobre a continuidade das relações com o Reino Unido ver BARBER, J. Op. cit., p.182.

Na África Astral a inter-relação extrapolou do nível das idéias para a ação. A SWAPO da Namíbia teve apoio em Angola do MPLA, a FNLA teve apoio no Zaire, a ZAP da Rodésia teve apoio em Moçambique da FRELIMO e a África do Sul teve participação direta nos conflitos em Angola e Rodésia. A CNA teve apoio em Angola e Moçambique. Neste sentido, os conflitos na África Austral extrapolaram o caráter local e tenderam ao envolvimento generalizado de todos os atores. As questões que configuraram este contexto envolveram fatores de ordem econômica, político-ideológica e racial. Moçambique fechou a fronteira com a Rodésia quando do boicote decretado pela ONU em 1976 ao regime de Ian Smith[25], sendo que em Soweto ocorreram atos de apoio à declaração de independência moçambicana.[26]

A intensidade das pressões nos fóruns internacionais sobre a África do Sul e Portugal, seu principal aliado, aumentou quando eles passaram a contar com a presença ativa das novas nações independentes da África. Junto a Portugal, que se recusava a obedecer as determinações da ONU em relação aos territórios coloniais[27], a África do Sul foi o alvo principal dos países africanos e dos aliados no bloco dos "não-alinhados". Neste sentido, a África do Sul foi banida pelo Comitê Olímpico Internacional em 1960. Porém, a primeira grande derrota diplomática ocorreu com a condenação do *apartheid* pela ONU em 1962. Começava a dar resultado o esforço dos países africanos para isolar

---

[25]VALIGY, I. & DORA, H. "The creation of SADCC and the problem of transport". *In*: *How long the wind?: southern Africa 1975-2000.* Trenton/Nova Jersey, Africa World Press, 1992, p.143.

[26]JOSÉ, A. & VIEIRA, S. "1974-1975, The great turning point: the consequences of Angolan and Mozambican Independence". *In*: *How fast the wind?: southern Africa 1975-2000.* Op. cit., p.18.

[27]Algumas das resoluções da ONU sobre Portugal foram: S/180 de julho de 1963 decretou o embargo de armas e material bélico a Portugal; resolução 2105 de 12/12/1965, que proclamou a legitimidade da luta dos povos (colonizados) dos territórios africanos administrados por Portugal por aceder à liberdade e independência e as resoluções do Conselho de Segurança, S/312 (1972) e s/322 (1972) proclamaram o direito inalienável de Angola, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Moçambique, a auto-determinação e independência (já reconhecida em 14/12/1960 pela resolução 1514-1960); A/2270 de 1965 condenou Portugal como uma ameaça à paz mundial (a S/312 tem o mesmo caráter); S/290 de 04/02/1972 condenou a invasão de Guine-Conakry. Ver PIERSON-MATHY, Paulette. *La Naissance de L'Etat par la guerre de liberation nationale: le cas de la Guinee Bissau.* Paris, UNESCO, 1980.

a África do Sul. A situação se agravou com a ameaça de boicote de petróleo por parte dos países árabes no início dos anos 70.[28]

Em meio a este processo, Voster procurou garantir um espaço político e territorial que funcionasse, ao mesmo tempo, como barreira de segurança frente ao resto do continente e mercado regional cativo e isento de boicotes para seus produtos, mantendo também o fluxo de mão-de-obra, matéria-prima e recursos energéticos para a economia sul-africana. A viabilização desta proposta passava pela continuidade da presença portuguesa em Angola e Moçambique, pelo apoio ao Governo de Ian Smith na Rodésia e pela manutenção da ocupação sul-africana no Sudoeste Africano (Namíbia). Os acordos com o governo português envolviam diretamente as forças sul-africanas na defesa do regime colonial. Ficou estabelecido que o policiamento das obras no rio Cunene, ao sul de Angola, e de Cabora Bassa, em Moçambique, ficariam a cargo de Pretória. As conversações luso-sul-africanas-rodesianas formalizaram o eixo tripartite Pretória-Lisboa-Salisbury, para a manutenção do *status* colonial português na África Austral e os regimes brancos da Rodésia e da África do Sul destinaram auxílio técnico e militar ao aliado Portugal.[29]

A Revolução dos Cravos tirou de cena os interlocutores de Pretória. Com a independência das colônias, acertadas entre o novo governo de Lisboa e os grupos libertacionistas, para o ano de 1975, Pretória procurou agir de modo a impedir que se consolidassem o poder nesses países. Após a derrocada do colonialismo português, o governo sul-africano fixou sua política regional em dois pilares: a desestabilização política contra os regimes opositores e a política da constelação.

---

[28] No encontro de cúpula dos países árabes na Argélia, em 1973, decidiu-se pelo boicote de fornecimento de petróleo para a África do Sul e Portugal. ver JOHNSON, R.W. *How long will south Africa survive?* Londres, The Macmillan Press Ltda,1977, p.197.

[29] Ver WALLERSTEIN, I. & VIEIRA, S. Op. cit., pp.11-14.

Neste sentido, interveio na guerra civil angolana e moçambicana procurando estabelecer novos aliados entre os grupos considerados mais confiáveis. Desta forma, a FNLA iniciou operações de invasão a partir do Zaire, numa ação conjunta com o exército sul-africano (SAA) e outros setores dissidentes, que avançaram pelo sul do país, logo após a retirada militar de Portugal (em agosto de 1974), em direção a capital Luanda.[30] A ofensiva, sustentada ainda pelos Estados Unidos, chegou às portas de Luanda, mas a contra-ofensiva do MPLA, que contou com o apoio da Nigéria, Guiné-Bissau, Guiné-Conakry, Congo, Moçambique e Tanzânia (com tropas, equipamentos ou suprimentos), repeliu os invasores. O SAA recuou até a fronteira com a Namíbia, onde ficou estacionado. Na sequência o MPLA requisitou o apoio de Cuba e da União Soviética. Um contingente de 20 mil soldados cubanos desembarcou em Angola em 1976 com o transporte aéreo (*airlift*) soviético. Este fato foi a maior manifestação do conflito Leste/Oeste na África Austral. Politicamente as presenças soviética e cubana estavam justificadas pela ação da África do Sul, argumento aceito inclusive pelo Brasil. O que deve ser destacado deste evento é que a internacionalização do conflito na África Austral, e o seu envolvimento na esfera da guerra-fria, colocou em evidência os principais problemas que restaram na região com o fim da dominação lusitana, quais sejam: o estado de rebelião na Rodésia, a ocupação da Namíbia e o *apartheid*.

A realização da política da constelação contava com a extrema dependência de vários países em relação à economia sul-africana, na forma de investimentos e concessão para uso de infra-estrutura portuária e ferroviária. Para d'Adesky, "a dinâmica da diplomacia econômica sul-africana visou criar uma constelação de Estados cooperativos no plano econômico que não fosse muito hostil no plano político".[31]

---

[30] Id., ib., p.15.

[31] d'ADESKY, J. "Penetração brasileira na ÁFrica Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 10, Rio de Janeiro, 1984, p.97.

Para Breytenbach, Voster subavaliava a aversão ao *apartheid*[32], de forma que a iniciativa diplomática de seu governo trabalhou com a hipótese de uma África do Sul rodeada de Estados amistosos, um *security commonwealth.*[33] A diplomacia da constelação foi uma iniciativa caracterizada pelo predomínio de considerações sobre a segurança interna, no sentido de impedir que os territórios vizinhos passassem a oferecer uma alternativa de base territorial para o CNA. A política regional de Voster lançou mão da sua superioridade econômica e militar num engajamento ativo além de suas fronteiras.

A constelação deveria compreender, na sua formulação inicial, Lesotho, Suazilândia, Botsuana, Namíbia, Zimbabue e Malaui. Mais tarde, procurou-se incluir o Zaire e, se fosse possível, a Tanzânia e as ex-colônias portuguesas (Angola e Moçambique).

A Rodésia, situada na fronteira com a África do Sul, era um território essencial na sua estratégia de defesa. Em 1965, Ian Smith instalou-se no poder liderando a minoria branca, após declarar independência unilateral da Inglaterra. O governo de Smith não obteve reconhecimento internacional em função do seu caráter discricionário em relação aos negros. Em 1967, Pretória enviou tropas para sustentar Smith contra a resistência negra e foi seu único aliado durante o período do boicote da ONU contra aquele país.[34] Outros fatores que impeliam Pretória a ação em favor de Smith era o fato de que metade da população branca da Rodésia do Sul era de sul-africanos com reflexo nos negócios, com destaque para atuação da companhias nacionais de mineração naquele país.

---

[32]BREYTENBACH, W. Op. cit., p.5.

[33] Id., ib., p.2.

[34]SELCHER, W. *The Afro-Asian dimention of Brazilian Foreign Policy (1956-1972)*. Univ da Flórida, Latin American Monographs, Center for latin American Studies, 1974, pp.195-196; UTTLEY, G. "Globalism or Regionalism? United States Policy towards Southern Africa". *In: Adelphi Papers,* n° 154, Londres, IIEE, 1979, pp.5-7.

O processo de internacionalização do conflito na África Austral acabou arrastando os grandes países que tinham interesses na região. A inserção desses países no contexto regional neste período, se deu em favor do governo Voster.

A redefinição da política norte-americana em relação aos problemas da África, em particular da África Austral, ocorreu no Governo de Nixon a partir de 1969, período que teve Henry Kissinger como Assessor de Segurança Nacional e Secretário de Estado. As preocupações de Kissinger se voltaram para o continente africano, onde a instabilidade regional constituía uma zona de perigo para os interesses ocidentais a partir de uma virtual presença soviética. Neste sentido, Kissinger foi o artífice de uma supervalorização do estatuto estratégico do cone sul-africano.

Em relação a África do Sul, Kissinger promoveu a política da reaproximação (*linkage*). Esta atitude se refletiu de imediato no relaxamento do embargo de armas decretado pela ONU em 1962, na valorização da África do Sul como agente defensor local dos interesses do Ocidente e um reconhecimento de seu papel nas questões regionais.

A **inclinação** dos Estados Unidos em relação a Pretória ocorreu a despeito das pressões históricas na questão da Namíbia. Desde o fim da segunda guerra os Estados Unidos lideravam as pressões para que Pretória reconhecesse o mandato da ONU sobre aquela região. Em função da segurança regional, Washington deu a Voster o tempo necessário para resolver esta questão. Tempo em que a África do Sul procurou implementar a política dos bantustões no território e consolidar um exército local.

Em sinal do apoio norte-americano, começou a funcionar em 1973 o Sistema *Advokaat*, instalado perto do Cabo da Boa Esperança, que consistiu em um sistema de comunicação de grande alcance para controle de tráfego aéreo e marítimo por todo o Atlântico Sul, Índico Sul e Pacífico (na região da Austrália e Nova Zelândia). Este

sistema foi instalado com base nas projeções feitas em Pretória dos riscos de avanço da esquadra soviética através do Atlântico Sul, bloqueando as rotas marítimas do Cabo.[35]

O ano de 1975 que foi marcado pela retirada das tropas norte-americanas de Saigon (Vietnã) foi também o ano em que o governo de Washington se viu impedido pelo Congresso de destinar US$ 40 milhões em ajuda aos movimentos anti-MPLA em Angola (UNITA e FNLA) e envolver-se diretamente no conflito. Uma forma alternativa de ajuda a UNITA e FNLA foi possível através da intermediação do Zaire. Neste mesmo ano, os Estados Unidos vetaram, na ONU, a proposta de embargo de fornecimento de armas a Pretória.

Ainda em 1975, a Grã-Bretanha reformulou o tratado de uso da base marítima de Simonstown[36], reduzindo as atividades da Marinha Real no Atlântico Sul sem, no entanto, desativá-la.[37] A justificativa do governo britânico fazia referência ao custo político do tratado, que passava a impressão de apoio geral à política sul-africana.

Também a França demonstrou interesse no cone sul-africano, uma vez que suas bases na região tem papel importante para a frota francesa no Índico. Deve-se destacar que a França tem reivindicação de direito de trânsito pelo estreito entre Moçambique e Madagascar – Canal de Moçambique, onde mantém a base militar nas Ilhas Mayotte.[38]

---

[35]MINTY, A. "A Estratégia de Defesa Sul-Africana". *In*: *A África do Sul e as ex-colônias portuguesas*. Lisboa, CEDEP/Iniciativas Editoriais, 1977, p.114.

[36]BAS, P. & TERSEN, D. "L'Afrique australe dans la tourmente. 2.Les relations de puissance". *Notes et Etudes documentaires*, nº 4849, Paris, La Documentation Française, 1987, p.74.

[37]A base de Simonstown, localizada na península ao sul da Cidade do Cabo, é sede do Comando Naval sul-africano e base de treino. Desde 1814, período da segunda ocupação britânica, está instalada alí o Comando Naval Real. Além da localização estratégica, Simonstow caracteriza-se por abrigar a única base de submarinos da região. Simonstown readquiriu importância na guerra das Malvinas como ponto de apoio da frota inglesa.

[38]SCHWEITZER, Vice-Amiral d'Escadre. "A França possui outra base nas Ilhas Reunião". *In*: *Défense Nationale*, julho de 1980, p.32. Ver também CHALIAND, Gérard & RAGEAU, Jean-Pierre. *Atlas Strategique*. Paris, Complexe, 1988, p.109.

Em 1976, Kissinger realizou visita ao continente africano. Nesse mesmo ano, teve dois encontros com o Primeiro Ministro Voster da África do Sul, um na Bavária e outro em Zurique. Estes encontros se realizaram para discutir o agravamento da situação política de Ian Smith, na Rodésia, e das ex-colônias portuguesas, de forma a se estabelecerem os interesses comuns dos Estados Unidos e da África do Sul. Garrick Uttley aponta que:

> "O governo sul-africano reconheceu a importância do encontro na Alemanha, todavia, não houve ali somente um simples reconhecimento, por parte dos EUA, do papel chave da África do Sul no Continente, mas mostrou que os objetivos do Dr. Kissinger na Rodésia coincidiam com os interesses sul-africanos no sentido de que seria preferível ter um governo negro moderado a um outro radical naquele país".[39]

A partir de 1977, o governo norte-americano procurou aliar a doutrina de segurança para o cone sul-africano à política de direitos humanos do Presidente Carter. A visita de Carter a Lagos em 1978 – Kissinger havia estado em Luzaka dois anos antes – se deveu, em particular, ao crescente envolvimento soviético-cubano nos assuntos do continente, agravando o quadro de instabilidade geral da região e alterando as relações de equilíbrio de poder entre Estados Unidos e União Soviética.[40]

No tocante ao *apartheid*, Carter apoiou categoricamente a causa dos negros. O apoio ao embargo de armas decretado pela ONU, em 1977, ocorreu como reflexo do levante de Soweto e do assassinato do líder Steves Biko, naquele mesmo ano. Não ocorreu, nos primeiros anos do Governo Carter, uma maior intervenção para deter o fluxo de investimentos norte-americanos na África do Sul. Carter, assim como os empresários norte-americanos, Kissinger e o magnata sul-africano Oppenheimer acreditavam que o *apartheid* tenderia a desaparecer com o avanço do desenvolvimento

---

[39]UTTLEY, G. Op. cit., p.6.

[40]Id., ib., p.1.

e, portanto, a presença do capital norte-americano na economia sul-africana assumia uma função liberalizante.[41]

Da reação dos países da África Austral à política de desestabilização originou-se a organização chamada "linha de frente" (1974) dedicada a isolar a África do Sul, formando uma linha de países para impedir a expansão da sua influência na região e apoiar as lutas da Organização do Povo da África do Sudoeste (SWAPO) pela libertação da Namíbia e do CNA, contra o *apartheid*. A linha de frente inclui Angola, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabue e Botsuana.[42]

Em 1979, a linha de frente decidiu pela criação de um organismo regional visando a cooperação econômica, o combate a dependência em relação a África do Sul e das outros países, a promoção do desenvolvimento integrado dos países membros, a coordenação de projetos e a promoção da cooperação internacional. Desta forma, foi fundada, em Lusaca, a Conferência da Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC), em abril de 1980.

A SADCC se constituiu na organização de maior sucesso no continente. Tal sucesso se deve a eficiência da SADCC em: a) captar recursos financeiros da comunidade internacional, a título de donativos e créditos bonificados e a longo prazo; b) recuperar a infra-estrutura ferroviária e portuária (Beira, Maputo, Dar-es-Salaan, Nacala e Benguela); e c) coordenar uma política de programas e projetos com vistas a resolução de problemas regionais.[43]

Do ponto de vista político, a SADCC foi uma forma de convencer o Ocidente a respeito das suas intenções, vencer as dificuldades ideológicas e angariar

---

[41]SAMPSON, A. Op. cit., p.133.

[42]BAS, P. & TERSEN, D. "L'Afrique australe...2.Les relations de puissance". Op. cit., p.12.

[43]CARDOSO, Fernando Jorge. "A interdependência econômica na África Austral". *In: Política e Estratégia*, nºs. 2/4, São Paulo, 1990, p.311.

apoio à estratégia de atuação da "linha de frente" em relação ao conflito regional com a África do Sul.

A eficiência da SADCC pode ser medida, sobretudo, pela boa coordenação política que o órgão exerceu junto aos países interessados no potencial econômico da região e dispostos aos compromissos políticos decorrentes. Reunidos, os membros da SADCC tinham, em 1979, 56,2 milhões de habitantes com um PIB de US$ 17,973 bilhões. Deve-se salientar que o Brasil foi um dos primeiros países a integrar o Conselho da SADCC, a título de observador, seguido mais tarde pela Argentina. Durante a SADCC-2, onde apenas o Brasil e a Venezuela representavam a América Latina, participaram cerca de 25 países doadores, além dos 18 organismos internacionais (dos quais se destacam a Comunidade Econômica Européia, a Liga Árabe e a OPEP), chegando ao montante de US$ 650 milhões prometidos para os anos seguintes.[44]

Por sua vez, a política regional sul-africana passou a trabalhar com as dificuldades da vizinhança hostil aos seus interesses. Entre os desafios de Pretória estava a manutenção do fluxo de mão-de-obra, recrutada principalmente em Moçambique e no Malauí; a questão do uso dos portos e ferrovias e os investimentos realizados na produção e transmissão de eletricidade para o complexo industrial do Transvaal. Pretória esforçou-se por estabelecer acordos mais abrangentes, porém, a situação política permitiu apenas acordos entre os países mais dependentes, política e economicamente, da África do Sul. A queda de Ian Smith, na Rodésia (atual Zimbabue), diminuiu ainda mais o espaço de influência de Pretória. Criou-se a zona monetária comum, a zona do *rand*, compreendendo a África do Sul, Namíbia (ocupada), Lesotho e Suazilândia e a zona alfandegária comum que, além dos membros da zona do *rand*, inclui Botsuana.[45]

---

[44] d'ADESKY, J. Op. cit., p.99 .

[45] Ver BREYTENBACH, W. Op. cit., p.10. *Rand* é a moeda da África do Sul. Todos os países utilizam o *Rand* como moeda e o Banco de Reserva Sul-Africano funciona como Banco Central do Lesotho, Suazilândia e Namíbia (enquanto estava ocupada).

No contexto interno, o período Voster, que teve Pieter Botha frente ao Ministério de Defesa, foi marcado pelos efeitos do massacre de Shaperville (1960), quando o protesto dos adolescentes negros contra o tipo de ensino dado nas escolas foi violentamente reprimido pela força policial. O currículo das escolas negras incluía o *afrikaner* em detrimento da língua materna e do inglês e os ofícios para cuidar dos brancos, como artes domésticas e similares. Após Shaperville, o CNA criou um grupo guerrilheiro e lançou-se a ofensiva armada contra o regime. Seu líder Nelson Mandela e o do Congresso Pan-Africano, Robert Sobukwe, foram presos, outros exilados. No Exílio, essas organizações se mantiveram com o auxílio de Moscou e da China, respectivamente e montaram bases nos Estados vizinhos o que lhes permitiu a sobrevivência e a reciclagem de novos líderes. Em 1976, o levante de Soweto veio no rastro da revolta de 1960 e marcou definitivamente o levante da população negra contra a segregação. No ano seguinte, na evolução da escalada da violência, ocorreu a morte de Steve Biko, no interior do aparelho repressivo da polícia sul-africana.[46] O quadro interno apontava para uma guerra civil em curso na África do Sul. O reflexo disso pode ser observado no crescimento do orçamento militar sul-africano a partir de 1960. Entre 1960 e 1978, o orçamento de defesa cresceu 28 vezes, passando de US$ 72 milhões para US$ 2 bilhões. O efetivo das Forças Armadas, neste mesmo período, passou de 60 mil para 450 mil homens. Nas forças policiais ocorreu processo semelhante, de 59 mil homens em 1974, havia 72 mil em 1979. Colaborou para o crescimento do efetivo de defesa as alterações no serviço militar que se tornou obrigatório por dois anos para todos os jovens brancos a partir de 1977.[47]

---

[46]Steve Biko, um dos maiores líderes negros, tinha grande prestígio internacional e liderava um movimento de afirmação da consciência negra. Seus discursos foram publicados no Brasil sob o título *Eu escrevo o que eu quero* pela editora Atica, em 1990.

[47]MONSERRAT FILHO, J. "A militarização da África do Sul". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 5, Rio de Janeiro, 1981, p.87. Dados pormenorizados sobre o crescimento militar sul-africano podem ser vistos no The Military Balance do IISS dos anos 1969 em diante.

No bojo das mudanças internas na África do Sul desse período ocorreu um sensível aumento da participação dos militares nas esferas da administração de Estado. Em 1978, mudanças nas leis de defesa do país introduziram o direito de participação de militares em decisões de todos os ministérios. O Conselho de Segurança Nacional, de composição majoritariamente militar e dirigido por um general, aumentou sensivelmente sua influência na administração do Estado.[48]

Os investimentos na indústria militar foram a outra face da política de defesa sul-africana. De forma que, quando a ONU decretou embargo ao fornecimento de armas para a África do Sul – Resolução 418 de 1977, apresentada com o apoio da Inglaterra –, as Forças Armadas já haviam conquistado elevado grau de produção e tecnologia na fabricação de armamentos e aviões, sob licença e assistência de indústrias européias. A França se recusou a cumprir o boicote e continuou fornecendo equipamentos e licenciando seus produtos para a *Armscor*.[49]

Em 1965, entrou em funcionamento o primeiro reator nuclear – Safari I. Este programa consumiu recursos da ordem de US$ 600 milhões entre 1950 e 1970. A imprensa internacional chegou a noticiar a ocorrência de testes nucleares conjuntos com Israel, apesar de não ter havido confirmação oficial.[50] Apenas no governo de De Klerk, em 1993, confirmou-se a construção da bomba nuclear pelos sul-africanos.[51] Pretória anunciou a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) no dia 26 de junho de 1991, após avanços do processo de distensão interno e externo.[52]

---

[48]SAMPSON, A. Op. cit., p.38.

[49]Na África do Sul, através da ARMSCOR (Indústria Militar Sul-Africana criada em 1960), se produzia o Mirage F1, o Helicóptero Alouete, Blindados Panhard, aviões italianos Impala e mísseis. Ver BARBER, J. Op. cit., p.192; BAS, P. & TERSEN, D. Op.cit., p.91.

[50]MONSERRAT FILHO, J. Op. cit., p.91.

[51]*O Estado de S.Paulo*, 23/03/1993, p.3.

[52]Ver *África do Sul em Notícias*, nº 5, 1991, p.6.

Uma vez na cúpula do poder, primeiro como ministro e depois como chefe de governo, Botha procurou impulsionar a política dos bantustões.[53] A origem dos bantustões está numa lei de 1936 que classificava a população negra em nove etnias. O *Banthu Trust and Land Act* projetava nove bantustões (*homelands*), que abrigariam 70% da população sul-africana em apenas 13% do território. Os 87% restantes, compreendendo as melhores terras, portos, minas, indústrias e centros urbanos, foram reservados para os brancos.[54]

A execução da política de transferência de população era fator explosivo na relação do governo de minoria branca com os negros. A transferência de famílias negras, forçadas a deixar as regiões residenciais brancas (a menos que tivessem vistos assinados por patrões brancos), já se constituía em si mesmo um trauma, frente a dificuldade de realizá-lo a força, o governo passou a negar infra-estrutura para as vilas negras em lugares não permitidos, onde se desenvolveram grandes conglomerados populacionais, sem lei, saneamento, etc. Para convencer as famílias a deixarem estas favelas. A opção residencial que o governo dava nos bantustões eram as *townships*, como Soweto. Elas não são iguais as favelas brasileiras, é possível localizar ali uma classe média negra, com rendimento que lhes possibilitaria viver num bairro mais próximo do centro, não fosse o impedimento legal, mas há também a face pobre e desassistida dessa população. As *townships* foram o ponto de apoio da resistência ao regime, constituindos-se em regiões onde a polícia tinha dificuldade de entrar, e onde se gerou uma "violência anárquica e espontânea".[55]

---

[53]Com efeito, foi decretada a "independência" do Kwazulu (a reserva Zulu) em 1970, do Transkei em 1975, de Bofuthatsuana em 1977, de Venda em 1979 e do Ciskei em 1981. Ver CHALIAND, G. & RAGEAU, J.P. Op.cit., pp.3-4. Nenhuma dessas "independências" foi reconhecida internacionalmente.

[54]Ver *Great Decisions*, New York, Foreign Policy Association, 1981, pp.33-42.

[55]Para uma descrição das *towships* ver COPANS, J. "Por que não a África do Sul?". *In*: *Novos Estudos Cebrap*, nº 17, São Paulo, 1987, p.53; e FOUCHER, Michel. "Géopolitiques en Afrique du Sud: l'énigme sud-africaine".: *In* *Hérodote Revue de Géographie et géopolitique*, nº 46, Paris, julho/setembro de 1987, pp. 109-149.

Ao chegar a chefia do governo em 1978, Pieter Botha tinha pela frente a difícil tarefa de administrar um regime gerador de um ônus político muito grande, um país a beira da guerra civil, internacionalmente isolado e economicamente limitado. As pressões internacionais não eram recentes, mas no início dos anos 80 o governo sul-africano perdera a capacidade impedir que elas resultassem em sanções econômicas mais severas. As dificuldades econômicas eram resultado do esgotamento do *apartheid*. Por um lado, pelo ônus político daquele regime, por outro, pelo seu custo econômico que exauriam a capacidade de investimento do Estado. Segundo Copans, a política dos *homelands* e de controle migratório consumia 14% do orçamento do Estado e o de defesa mais 12%, no início dos anos 80.[56] Além disso, o *apartheid* não contribuiu para o surgimento de uma mercado consumidor interno que justificasse investimentos adicionais das empresas instaladas na África do Sul.[57] A economia sul-africana passou a sentir as dificuldades crescentes em manter o *apartheid*. O agravamento da situação política trouxe a crise do desinvestimento, o grande *trek* das multinacionais. A primeira grande empresa a abandonar o país foi o Chase Manhatan que, em 1984, negou créditos de curto prazo para as empresas sul-africanas.[58] O efeito dessa medida foi brutal sobre a África do Sul, que passou a ter maiores dificuldades financeiras. As taxas sobre os empréstimos cresceram em função da reclassificação do país como área de risco para investimentos. Empresas instaladas na África do Sul passaram a adotar medidas de desagravo à população negra, tais como doações financeiras a programas assistenciais. Houve esforços de equiparação de salários entre brancos e negros e algumas empresas

---

[56]Id., ib., p.52.

[57]COLES & COHEN apontam que a persistência do modelo de trabalho migrante, que recebiam seus salários no país de origem, limitou as bases de consumo no país e, portanto, não contribuiu para ampliação dos investimentos externos na economia local. Ver COLES, J. & COHEN, R. Op. cit., pp.61-65.

[58]Em 1967, uma manifestação ocupou a reunião anual de acionistas do *Chase Manhatan Bank*, maior credor da África do Sul, portando cartazes escritos "O *Apartheid* tem um amigo no *Chase Manhatan*", aludindo ao slogan publicitário do banco "você tem um amigo no Chase Manhatan". Ver SAMPSON, A. Op. cit., p.135.

foram paulatinamente desativando as instalações separadas a despeito das normas legais. Várias dessas empresas deixaram a África do Sul, num processo que foi descrito como a grande *trek* das multinacionais.[59] Internamente, Botha se esforçava para demonstrar que uma nova África do sul estava nascendo. Iniciou-se uma série de reformas no sentido de eliminar alguns aspectos do *apartheid*. O problema da elite branca era o de como liberar o regime sem que isso significasse o seu extermínio físico e político.[60] Na esfera regional, Pieter Botha firmou acordo de distensão com Moçambique em 1984 (Acordo de Nkomati)[61], após um período conturbado pelas ações do CNA a partir das bases nos países vizinhos e da consequente reação do governo sul-africano.[62] Esse acordo abriu o caminho para a disntensão regional que culminou com o acordo de 1988 entre Angola, Cuba e África do Sul.

2 - O contexto histórico político da África Austral

A África Austral constitui um feixe diferenciado de países dependentes do poder militar e econômico da África do Sul. Para o autor, esta relação se originou antes da constituição do Estado sul-africano durante o colonialismo inglês, "que criou na África Austral um subsistema de dominação política e econômica". Neste sentido, a

---

[59]Sobre a crise do desinvestimento e a saída das multinacionais da África do Sul ver BAS, P. & TERSEN, D. "L'Afrique australe...2.Les relations de puissance". Op. cit., pp.86-103; SAMPSON, A. Op. cit., pp. 220 a 234.

[60]Sobre isso ver COPANS, J. Op. cit., pp.52-56

[61]Sobre este acordo e a distensão regional ver BREYTENBACH, W. Op.cit., pp.25-27.

[62] Em 1981, Pretória lançou ataques contra escritórios do Congresso Nacional Africano (CNA) na Zâmbia, em Maputo (13 mortos) e no Lesotho (42 mortos). Em contrapartida, o CNA intensificou as ações priorizando a infra-estrutura energética e petrolífera. Em dezembro de 1982, um ataque danificou a central nuclear de Koeberg, em maio de 1983 foi a vez do quartel da Força Aérea sul-africana (18 mortos), em setembro, outro ataque a Koeberg. A cada uma dessas ações havia uma represália sul-africana aplicada às bases do CNA em territórios vizinhos. Ver: *L'Anee Strategique*, 1985, pp.239-245.

função dos países da região seria fornecer mão-de-obra abundante e barata e pontos de escoamento da produção das minas sul-africanas.[63]

O feixe diferenciado de países a que se refere o autor está relacionado com o fato de que o grau de dependência dos países em relação a África do Sul varia de acordo com essas especificidades. O Lesotho, que é uma faixa de terra dentro do território sul-africano e totalmente dependente dos seus portos e ferrovias, é certamente mais dependente que Angola. Apesar de concordar, no exemplo específico, que a relação do Lesotho com a África do Sul se caracteriza pela dependência, no plano geral, a melhor caracterização das relações inter-estatais no cone sul-africano é dada pela interdependência.

Toma-se a interdependência como uma relação onde os dois lados apresentam entre si, concomitantemente, interesses e fragilidades. A exposição a seguir procura mostrar que a economia sul-africana exerce, devido às suas dimensões, uma atração muito forte sobre os outros países da região, porém, em vários setores, como matéria-prima, mão-de-obra e fontes de energia, ela é absolutamente frágil, tendo que obter esses itens dos países da região. Estes, por sua vez, têm uma compensação que pode ser expressa em transferência monetária ou empregos e infra-estrutura. A assimetria das relações entre a África do Sul e seus vizinhos dão uma característica própria a esta interdependência que, neste caso, pode-se definir como interdependência assimétrica.

---

[63]PEREIRA, José Maria Nunes "O *Apartheid* e as relações Brasil-África do Sul". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 14, Rio de Janeiro, 1987, p.39.

Quadro VI

África do Sul face a África Austral

Superfície	20%
População (87)	41%
PNB (85)	77%
Prod. cereais	58%
Tratores	78%
Estradas asfaltadas	63%
Rede Ferroviária	56%
Geração de eletricidade	87%
Produção de carvão	97%
Produção de aço	88%
Produção de cimento	84%
Minério de cromo	83%
Exportação	75%
Importação	68%

Fonte: *Pequeno Atlas da África Austral*, 1988, p.19.

No período mais recente ocorreu o reordenamento dessa interdependência na África Austral. Na década de 60, o capital sul-africano fluiu abundantemente na região se fazendo presente em vários setores econômicos. Grandes projetos de exploração mineral ou agrícola e infra-estrutura contaram com o capital sul-africano. Em parte, isso se explica pelo crescimento econômico sul-africano e a consequente ampliação das necessidades de recursos energéticos, meios de escoamento e matérias-primas.

Os grandes projetos energéticos na região, como as barragens de Cabora Bassa em Moçambique, do Rio Cunene em Angola e, mais recentemente, o projeto nas montanhas do Lesotho (*Lesotho Highland Water Project*), são frutos do esgotamento energético da região do *rand* (Witw*atersrand*), que concentra o maior número das indústrias do país.

A conclusão é de que toda a economia regional se desenvolveu praticamente associada a dinâmica da economia sul-africana em função de seu tamanho, de sua importância e de suas necessidades de suprimento energético, mão-de-obra, transporte e segurança.

A interdependência em todos esses aspectos se constituiu no fenômeno mais característico da África Austral.

O desenvolvimento sul-africano foi precoce e mais intenso se comparado aos outros países da África. A descoberta de ouro e diamantes naquele país, ainda no século XIX, gerou desde cedo um surto industrial em setores associados à atividade mineira - explosivos, ferramentas e transporte. Esses setores associados tiveram bom desempenho. Por exemplo, apenas quinze anos após a descoberta de diamantes, havia 2.600 quilômetros de ferrovias ligando Kimberley à Cidade do Cabo e *Port Elizabeth*. A indústria nascente aproveitou o capital gerado nas minas – com a exportação de ouro e diamantes – e a influência política da Associação dos Industriais fundada no Cabo em 1890. Novo impulso industrial ocorreu no período entre guerras, quando a África do Sul se tornou polo atrativo para o capital europeu e norte-americano que precisava de boa lucratividade em lugares distantes dos combates. Assim, verificou-se o desenvolvimento de pólos industriais – destacando-se o setor de conservas alimentícias, armas e vestuário – na Cidade do Cabo, Durban e Porto Elizabeth, cidades portuárias onde foram instaladas bases navais. Baseado numa política fortemente protecionista, o governo sul-africano conseguiu manter altas taxas de crescimento econômico. No governo Voster (1966-78), o protecionismo acentuou-se como parte de um programa para reduzir a dependência externa de produtos estratégicos. O programa de substituição de importações gerou subsídios para indústrias estratégicas, sobretudo a *Armscor* (indústria da defesa) e SASOL (combustível) que se desenvolveram e se expandiram. Subsídios também foram ofertados para empresas que se instalassem nas regiões limítrofes dos

bantustões.[64] Com efeito, a África do Sul manteve-se como o maior pólo industrial e, conseqüentemente, maior consumidor de energia e recursos minerais, maior mercado de trabalho e maior investidor da região.

Foi sendo montado um esquema comum ao conjunto dos países na África Austral, em relação ao sistema de transporte e produção e transmissão de energia. A malha ferroviária, construída no período colonial, liga as regiões economicamente mais ativas aos portos. As ferrovias e os portos tiveram papel decisivo para a extração mineral e agro-exportação, porque viabilizou o escoamento dos produtos até os centros consumidores que se localizam fora do continente.

Os portos também representam um grande ponto de convergência de interesses regionais, ressaltando Moçambique, onde foram construídas as ferrovias de acesso aos portos de Maputo e da Beira, os mais importantes do país.[65]

Os portos moçambicanos são vitais para o escoamento da produção de vários países não litorâneos, como o Zimbabue e Zâmbia. A vocação para o transporte de Moçambique se confirma ainda pelos corredores de acesso aos seus portos. Dos cinco tradicionais sistemas de trânsito do SADCC, três deles se localizam em Moçambique.[66] Da malha ferroviária da África Austral, 56% estão concentrados na África do Sul (dados de 1985). Em Moçambique, o "Corredor da Beira" é fruto dos antigos acordos entre os sul-africanos e os portugueses que permitim o acesso dos produtos sul-africanos e da Rodésia ao porto da Beira; enquanto que a estrada de ferro de Maputo permitiu-lhes

---

[64]Sobre a história econômica da África do Sul ver TÊERREBLANCHE, Sampie & NATTRAS, Nicoli. "A periodization of the political economy from 1910". *In*: NATTRAS, N. & ARDINGTON, A. (orgs.) *The Political Economy of South Africa*. Cidade do Cabo, Oxford Univ. Press, 1990, pp.06-23.

[65]Moçambique conta ainda com os portos de Nacala, Inhambane, Nova Mambone e Pemba.

[66]São eles: Corredor de Maputo, ligando África do Sul, Suazilândia e Zimbabue, com conecção para Botsuana, Zâmbia e Zaire; da Beira, par o Zimbabue, com conecção par Botsuana, Zâmbia, Zaire e Malaui; de Nacala, para o Malaui. Outros dois corredores são Dar-es-Salaan (Tanzânia) e de Lobito (Angola), ambos servem o Zaire e a Zâmbia. Ver VALIGY, I. & DORA, H. Op. cit., pp.139-142.

chegar ao porto de Lourenço Marques (Maputo). O escoamento dos minérios do norte do país é muito importante pois permite a redução do custo de transporte. No porto de Maputo, em 1977, mais de 40% da carga eram originários do leste do Transvaal na África do Sul.[67]

Do ponto de vista financeiro, os portos são de extrema importância para Moçambique, eles contribuem com 20% do total das receitas do Estado[68] e 30%, se somado ao montante arrecadado com a cessão de mão-de-obra para as minas sul-africanas.[69] Outros países não litorâneos da África Austral – Lesotho, Botsuana e Suazilândia – dependem exclusivamente dos portos sul-africanos para o comércio internacional (veja quadro que segue) e Moçambique, a despeito de sua infra-estrutura portuária, se recente da ausência de um porto para navios de grande calado, o que só a África do Sul possui.

No tocante ao capital do transporte, a participação sul-africana é decisiva. Entre as grandes companhias que operam os portos e os corredores, com navios e meios circulantes, *containers* e vasta rede de agências que controlam o tráfego, destaca-se a *Nanica Holding*, de capital sul-africano que, em Moçambique, controladora de cerca de 80% da carga que transita e de 50% dos navios que atracam em seus portos. A posição de maior usuário e maior investidor, além de seu controle sobre os veículos, possibilitou a África do Sul desempenhar uma espécie de "diplomacia do transporte". Voster procurou usar a questão do transporte como um recurso para evitar seu completo isolamento regional. Ela funcionou como o antídoto mais estratégico contra o isolamento.[70]

---

[67]Id., ib., p.147.

[68]Id., ib.

[69]BAS, P. & TERSEN, D. "L'Afrique australe...2.Les relations de puissance". Op. cit., p.23.

[70]Id., ib., p.20.

Quadro VII

Contribuição da África do Sul para os transportes da região

País	Exportação via África do Sul		Importação via África do Sul
Zaire	Cobre Chumbo/Estanho Cobalto	45% 60% 40%	57%
Zâmbia		40%	70%
Malawi		65%	60%
Botsuana Lesotho Suazilândia		100%	100%

Fonte: *Pequeno Atlas da África Austral*, p.18.

A mão-de-obra negra foi, e continua sendo, a base do desempenho do setor mineiro, tanto na África do Sul quanto na Rodésia (atual Zimbabue). Em 1972, dos 300 mil trabalhadores legais nas minas sul-africanas, 21% eram moçambicanos, 19% provenientes do Lesotho e 22,5% de outros países ao norte, sobretudo do Malaui. A presença dos trabalhadores estrangeiros nas minas do Transvaal é de suma importância para a África do Sul, mas se constitui importante fonte de renda para os países da região. Além disso, deve-se observar que os países fornecedores de mão-de-obra não têm condições de empregar todos os trabalhadores, apesar disso se constituir numa bandeira natural para grupos políticos como a FRELIMO, por exemplo. O contingente empregado demonstra o caráter vital da presença dos trabalhadores migrantes para as

minas sul-africanas. Os rumos que o governo pós-independência daria à questão do trabalhador migrante foi um ponto central nas preocupações de Pretória.[71]

Quadro VIII

Alguns dados sobre os países da África Austral

País	População em 1000 1988	%	PNB segundo Mercado			
			US$ milhões 1985	%	US$ 1985	Crescimento em % 1973 - 1985
Angola	9.200	8,2	4.508	4,5	522	– 5,4
Botsuana	1.200	1,1	900	0,9	840	6,4
Lesotho	1.650	1,5	730	0,7	480	4,6
Malaui	7.700	6,8	1.160	1,1	170	– 0,4
Moçambique	15.000	13,4	2.377	2,4	173	– 10,6
Suazilândia	850	0,7	490	0,6	650	0,7
Tanzânia	24.000	21,4	5.840	5,8	270	– 1,6
Zâmbia	7.400	6,6	2.620	2,6	400	– 2.6
Zimbábue	9.300	8,3	5.450	5,5	650	0,0
Total SADCC	76.300	68,0	24.075	24,1	344	-
África do Sul	35.911	32,0	75.793	75,9	2.250	0,5

Fonte: Dados extraídos do Atlas Bancário Mundial; SADCC; *Apud Pequeno Atlas da África Austral*, p.18.

---

[71]O emprego em larga escala do trabalhador migrante data do início do século. Em 1913, Portugal já fornecia mão-de-obra moçambicana para as minas da Rodésia e da África do Sul. Porém, foi a Convenção assinada entre Portugal e a União Sul-Africana, datada de 16 de maio de 1928, que estabeleceu as condições de "abastecimento" de trabalhadores da África lusitana para a União Sul-Africana.

A Convenção previa o emprego de 65 a 100 mil trabalhadores/ano nas minas de ouro e carvão, fixou prazo de permanência dos moçambicanos fora da colônia, que era de 18 meses, com possibilidade de prorrogação por mais 6 meses, estabeleceu mecanismos para obrigar o regresso dos trabalhadores após este prazo à medida que o pagamento era realizado em sua terra natal, fixou as taxas recebidas pelo Estado português dos países sul-africanos.

O gerenciamento desse sistema era feito por duas instituições: a *Witwatersrand Native Labor Association* (WNLA), fundada em 1901 pela Câmara Sul-Africana das Minas com sede em Lourenço Marques, onde reunia os trabalhadores, e pelo governo Português, através de 2 escritórios, um em Joanesburgo (União Sul-Africana) e outro em Salisbury (Rodésia). Completava o quadro outra agência da Câmara das Minas, a *Native Recruiting Cooperation* (NRC), de 1912. Ver NYATHI, W. "O imperialismo sul-africano na África austral". *In*: *A África do Sul e as ex-colônias portuguesas*. Lisboa, CEDEP/Iniciativas Edit., 1977, p.76.

Quadro IX

Trabalhadores negros legalmente imigrados na África do Sul

País de Origem	1983	1984	1986 (1°sem.)
Angola	68	48	22
Botsuana	25.963	26.433	28.244
Lesotho	145.797	138.443	138.193
Malawi	29.612	29.268	31.411
Moçambique	61.218	60.407	73.186
Suazilândia	16.773	16.823	21.914
Zâmbia	743	1.274	2.421
Zimbabue	7.742	7.492	7.304
Outros*	70.105	71.072	75.430

Fonte: *Pequeno Atlas da África Austral*, 1988, p.19.
* Estima-se que havia cerca de 225.000 moçambicanos no ano de 1986.
Obs.: Do total de 378.125 trabalhadores imigrados em 1986, 317.481 estavam empregados nas minas.

Do ponto de vista das jovens nações, havia três dificuldades básicas a serem enfrentadas. A primeira era em relação a dependência da África do Sul, que influía diretamente nos países que necessitavam da infra-estrutura e capital sul-africanos. O Malaui e Moçambique tinham grande quantidade de trabalhadores nas minas do Transvaal e não contavam com condições para suprir internamente a carência de trabalho, se fosse contido o fluxo de mão-de-obra para as minas sul-africanas. O governo do Zimbabue dependia dos portos sul-africanos para o intercâmbio externo, enquanto procurava redirecionar seus produtos para as ferrovias moçambicanas. Assim, os portos sul-africanos, responsáveis por 90% das exportações do Zimbabue em 1980, passaram a responder por 50% em 1989, taxa que continuou a diminuir nos anos posteriores.[72]

[72]CARDOSO, F. Op. cit., p.316.

Capítulo IV - As relações bilaterais

A aproximação do Brasil com a África do Sul deu seus primeiros passos ainda no período da Primeira República. Em 1918, o presidente Venceslau Braz criou um Consulado Honorário na Cidade do Cabo (decreto nº 12.996 de 24/05) que, em 1924, foi elevado por Artur Bernardes à categoria de "Consulado de Primeira Classe" (decreto nº 16.368 de 13/02). Em 1922, o presidente Epitácio Pessoa criou uma representação consular em Johannesburg. Em 1931, logo que tomou o poder, Getúlio Vargas extinguiu esta representação e elevou o consulado de Pretória a condição de Consulado Geral. Nos seus primeiros esforços de aproximação com o continente africano, o aspecto comercial foi preponderante. A dinâmica da economia sul-africana, com o rápido desenvolvimento gerado pelo ouro e diamante, associada à presença portuguesa na região, atraiu a atenção da Chancelaria brasileira, sobre a qual Portugal exercia forte influência.

No aspecto político, somente 16 anos depois da criação do Consulado Geral do Cabo, o governo brasileiro procurou desenvolver relações no nível político com a África do Sul. Em 1947, o presidente Dutra instalou a Legação em Pretória/Cidade do Cabo mantendo alí um encarregado de negócios. Durante a Campanha da Itália, na Segunda Guerra, os exércitos brasileiro e sul-africano combateram juntos, sendo que os brasileiros contaram com a solidariedade dos soldados sul-africanos que lhes forneceram uniformes de inverno. [1]

De forma geral, a relações inauguradas no governo Dutra não tiveram meios para se ampliarem. Em 1948, a ascensão do Partido Nacional na África do Sul começou

[1]ROELOFSE-CAMPBELL, Z. "A África do Sul e o Brasil Unidos pelo Oceano". *In: Correio Braziliense*, Encarte Internacional, Brasília, 05 de julho de 1993, p.6.

a gerar sérios problemas diplomáticos como efeito da criação do *apartheid*. A não expansão das relações com a África do Sul tem, no entanto, sua razão mais forte no próprio funcionamento da Chancelaria brasileira que, nesta época, estava quase que exclusivamente direcionada para as relações com a Europa e Estados Unidos.

Os interesses econômicos do Brasil em relação ao cone sul-africano, em especial à África do Sul, tiveram novo impulso a partir do processo de industrialização do governo JK, no final dos anos 50. A África do Sul passou a figurar como área de expansão comercial do Brasil dentro da proposta da Comunidade Luso-Afro-Brasileira.

No governo Jânio, as iniciativas brasileiras visaram estabelecer e ampliar o intercâmbio comercial com a África, em especial o intercâmbio Brasil-África do Sul, uma vez que, dos países independentes, era ela que apresentava maior potencial econômico e melhores condições de realização de negócios. A preferência em relação a África do Sul estava no fato de que aquele país era o que apresentava condições mais propícias para o intercâmbio, pois era um país independente e que apresentava uma economia dinâmica contando com mercado consumidor e estrutura de distribuição relativamente desenvolvidos. Para portos sul-africanos se estabeleceram as primeiras linhas marítima e aérea ligando o Brasil ao continente.

Como já foi exposto, as iniciativas de aproximação com a África – e dos países em desenvolvimentos em geral –, por parte do governo Jânio Quadros e do seu sucessor João Goulart, colocaram em evidência o caráter ambíguo da política externa brasileira. Essas ambiguidades se concentravam no fato de o Brasil procurar manter relações mais próximas com a África negra e, ao mesmo tempo, ter a África do Sul como parceiro principal entre os países em desenvolvimento.

Selcher aponta que o Brasil, desde a criação da ONU, havia se firmado internacionalmente com a imagem de um país modelo de multirracialidade, se

constituindo num exemplo de país em desenvolvimento e de convivência racial. Neste sentido, o Brasil foi a primeira nação a assinar a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU em 1965, e o primeiro país a declarar o *apartheid* na África do Sul contrário aos artigos 1° e 55° das Nações Unidas.[2]

Em relação à Namíbia, a posição histórica defendida pelo Brasil é de que a ONU é a sucessora da Liga das Nações e, portanto, responsável pelo destino da antiga colônia alemã da África do Sudoeste. Na Corte de Justiça, de junho de 1971, o Brasil tomou posição similar a do bloco Áfro-Asiático, declarando ilegal a ocupação sul-africana naquele país.

Apesar disto, as posições brasileiras sempre condenaram medidas de maior intervenção por parte da ONU em relação a África do Sul, sejam elas medidas de restrições diplomáticas ou sanções econômicas. De um lado, porque o país considerou estas medidas ineficazes, onde os maiores prejudicados seriam os povos negros, por outro, a diplomacia brasileira sempre considerou assuntos como o *apartheid* e os resquícios do colonialismo português assuntos domésticos de cada país, que deveriam ser resolvidos internamente. Em 1966 o Brasil apoiou a solução 2.202A (XXI) da ONU, que desencorajava medidas diplomáticas restritivas ou sanções econômicas contra a África do Sul.

Os esforços de manutenção e de ampliação do comércio com a África do Sul foram tão visíveis quanto os esforços diplomáticos de condenar o *apartheid*. Porém, o esforço em conciliar seus interesses na África negra e árabe com seus interesses em relação à África do Sul ocasionou certos desencontros que, por sua vez, causaram constrangimentos e desconfianças por parte dos países africanos. Em 1966, por exemplo, enquanto o Itamaraty sediava em Brasília, o Seminário da ONU Sobre *Apartheid* e

---

[2]SELCHER, W. "The Afro-Asian dimension of Brazilian Foreign Policy (1956-1972)". *In: Latin American Monographs*, The University of Florida, Center for Latin American Studies, 1974, p.188.

Direitos Humanos, os ministros sul-africanos das relações exteriores, Hildgard Müller, e da economia, H. Kotzemberg, estavam no Rio de Janeiro promovendo o comércio bilateral. Entre 1967 e 1970 o Brasil participou de feiras na África do Sul e recebeu, do governo de Pretória, créditos de US$ 5 milhões para aquisição de bens de capital e serviços pelo BNDE.[3]

Os interesses da África do Sul em ter um ponto de apoio no Brasil faziam parte da estratégia de Pretória para penetrar no mercado latino-americano. Em relação a isto, deve-se frisar que Pretória acabou tendo relativo sucesso na conquista de mercados no continente, sendo que, entre 1977 e 1979, o comércio com os países da América do Sul representou 2% do total das suas exportações.[4]

As afinidades crescentes entre Pretória e alguns países sul-americanos despertou preocupações na diplomacia brasileira. Os produtos sul-africanos estavam na iminência de conquistar espaço na região de maior interesse do Brasil. A África do Sul passou a ser vista então como concorrente, vindo descontar na América do Sul a desvantagem que encontrava na África Austral.

Na esfera política a influência sul-africana poderia ainda gerar complicações maiores para o Brasil, uma vez que Pretória angariava apoios para a aliança de defesa atlântica (OTAS). Se esta se realizasse, o Brasil seria forçado a participar e isso dificultaria sensivelmente suas relações com as África negra. Com efeito, a diplomacia brasileira realizou duplo esforço, de neutralizar a influência sul-africana na região e impedir a militarização do Atlântico Sul. É neste sentido que d'Adesky afirma que,

> "Tanto em relação aos países do SADCC quanto aos países do Cone Sul da América, as pretensões da política econômica sul-africana constituem um

---

[3]Id., ib., p.192.

[4]d'ADESKY, Jacques. "Penetração brasileira na África Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 10, Rio de Janeiro, 1984, p.101.

> obstáculo à afirmação dos interesses econômicos do Brasil nessas duas regiões. É aí que se espera toda a habilidade da diplomacia brasileira, que soube unir, em tempo hábil, à sua política contra o regime do *apartheid* uma grande parte dos setores econômicos da opinião pública brasileira".[5]

Apesar de, no discurso, filiar-se ao anti-colonialismo e ao anti-racismo, sendo o Brasil referência internacional de multi-racialidade, a política externa brasileira não confrontou o colonialismo português. Devido à ligação entre Portugal e África do Sul, o Brasil procurou não ser contundente com críticas que pudessem resvalar na frágil posição de Portugal. Até o governo de Médici, a tônica da política brasileira em relação aos assuntos africanos manteve o país próximo de Portugal, pelos laços históricos e da África do Sul, pelos atrativos de sua economia. As ambiguidades da postura brasileira tornavam-se evidentes quando a retórica diplomática brasileira se afinava com o discurso acerca da livre determinação dos povos. No plano da ação, é preciso destacar, o Brasil esteve absolutamente claro ao lado de Portugal e de seus interesses econômicos na África.

A partir de 1972, as ambiguidades da política externa brasileira passam a ser melhor caracterizadas como **contradições**. A abertura do mercado africano para o Brasil esbarrava na proximidade em relação a Lisboa e a Pretória.

A África do Sul, assim como todo o continente, passou a figurar com maior importância na agenda internacional brasileira desde a viagem de Gibsom Barboza à África. A política africana, levada a cabo pelo chanceler, teve como consequência direta o envolvimento do Brasil na esfera política regional. O conflito africano gerou uma espécie de tributo político àqueles que quiseram desenvolver relações mais próximas e beneficiar-se do potencial econômico da região. Uma eventual parceria econômica precisou ser selada a partir de afinidades políticas pelas causas do anti-colonialismo e do

---

[5]Id., ib., p.103.

anti-racismo. Nesse sentido, a maior penetração do Brasil no continente esteve subordinada ao grau de comprometimento político que o país se dispunha a ter com a causa africana, nos moldes das suas exigências. Neste período, o governo Geisel havia se aproximado das ex-colônias portuguesas, e relegado a África do Sul a relações apenas formais, passando por visível perda de importância, refletida na diminuição do volume de exportações brasileiras para aquele país. Com Geisel, as contradições propriamente políticas em relação às causas africanas se extinguem. Tal fato não significa o fim dos interesses brasileiros em relação a África do Sul. Antes, percebe-se que aspectos do desenvolvimento econômico brasileiro ampliaram o leque de interesses brasileiros na África do Sul. As expectativas em relação àquele país são na área de a) fornecimento de minerais; b) transferência de tecnologia e capital na área de mineração; e c) mercado consumidor futuro, quando a situação política permitisse a ampliação de parcerias econômicas.

As pressões externas para que o país rompesse relações com Pretória foram particularmente intensas nos anos 70 por parte dos países em desenvolvimento. Nos anos pós-crise do petróleo, as pressões se intensificaram por força da aliança árabe-africana. Unidos, esses países que englobava quase todos os mundos árabe e africano, tinham como meta a oposição conjunta à Israel, ao colonialismo português na África e à África do Sul. Em parte, elas se fundavam no temor dos países africanos de que o Brasil, avesso a atitudes muito comprometedoras, pudesse recuar em suas posições.

As transformações políticas pelas quais passava a África Austral em meados da década de 80, abriram novas perspectivas para a distensão regional. Neste sentido, Selcher aponta que o MRE considerava impróprio e desvantajoso ceder às exigências

pelo rompimento, feitas pelos Estados africanos, uma vez que muitos deles mantinham relações econômicas com a África do Sul.[6]

Em 1987, a visita do Bispo Desmond Tutu ao Brasil foi um marco importante na consolidação do movimento que pressionava o governo brasileiro a romper relações com Pretória. Neste ano, formou-se um grupo parlamentar constituído de 355 parlamentares na frente anti-*apartheid*. No ano anterior, um decreto do presidente Sarney (nº 91.524/1986) proibiu a venda de combustíveis, armas e peças de reposição, além de intercâmbio cultural e desportivo com a África do Sul, mas isto não contentou o movimento anti-*apartheid*, que idealizava seguir os passos da Argentina, ou seja, romper relações com Pretória.

Os argumentos aos quais os diplomatas brasileiros recorreram foram os mais variados. O Itamaraty se viu obrigado a evitar situações constrangedoras que envolvessem representantes da África do Sul e de outros países em desenvolvimento. Quando abordado com a reivindicação do movimento anti-*apartheid*, o Itamaraty argumentava acerca da necessidade de se manter a representação brasileira naquele país como forma de melhor acompanhar os acontecimentos e, desta forma, direcionar melhor as posturas brasileiras em relação ao *apartheid*. O conjunto das pressões anti-*apartheid* locara o Ministério das Relações Exteriores numa situação inusitada, atitude que estava fora da tradição brasileira em tempos de paz e de democracia. Neste sentido, o presidente José Sarney declarou em 1986: "nós temos relações com a África do Sul e com seu povo, independente dos erros daqueles que transitoriamente estão no poder. É uma tradição do Brasil. Não ter relações é uma exceção".[7] Vale dizer que a execução da

---

[6]SELCHER, W. "Dilemas políticos nas relações Sul-Sul". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 10, Rio de Janeiro, 1984, p.67.

[7]*Apud* PEREIRA, José M. Nunes. "O *Apartheid* e as relações Brasil-África do Sul". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, nº 14, Rio de Janeiro, 1987, p.46.

política africana sem renunciar aos interesses na África do Sul foi um dos maiores desafios da diplomacia brasileira entre os governos Geisel e Sarney.

No aspecto econômico alguns fatores concorreram para que as pressões africanas, no sentido do rompimento político com Pretória, não surtissem o efeito esperado: a) dependência brasileira em relação a importação de minerais estratégicos daquele país; b) interesses brasileiros no capital e tecnologia sul-africanos para impulsionar o setor de mineração no país; e c) o fluxo comercial.

1 - Aspecto da dependência brasileira em relação aos minerais sul-africanos

A África do Sul responde por uma das maiores e mais variadas províncias minerais do mundo, posição que dividia com a União Soviética na produção de materiais estratégicos.[8] Muitos desses minerais desempenham papel primordial para a indústria dos países ocidentais.

A África do Sul se destaca na produção de:

– metais do grupo da platina (**platina, paládio, ródio, rutênio, irídio e ósnio**), necessários para o processo de transformação industrial, sempre que estejam em causa propriedades catalíticas, inércia química e elevadas temperaturas de fusão. A África do Sul responde por 28% das exportações mundiais desses produtos, o que corresponde ao 3° lugar entre os países exportadores;

– **Diamantes industriais** para instrumentos abrasivos e perfuradores. Neste item a África do Sul participa com 16% das exportações mundiais de diamantes industriais e de joalheria, o que corresponde ao 4° lugar;

---

[8] Ver quadro XII.

– **Urânio e Carvão** para a produção de energia. Participação: 13% (4° lugar);

– **Cromo.** Indispensável para o fabrico de ligas de aço resistentes à corrosão e de outros tipos de aço. Participação: 28% (1° lugar);

– **Manganês**. Necessário como agente de limpeza e de desoxidação no fabrico de ferro e aço. Participação: 33% (1° lugar) em minério de manganês e 88% (1° lugar) do manganês metal;

– **Vanádio**. Utilizado no fabrico de ligas de aço de grande resistência e no fabrico de dutos de petróleo e de gás, especialmente em condições ambientais rigorosas como nas regiões árticas. Participação: 71% (1° lugar);

– **Antimônio**. É componente essencial para fins industriais: baterias elétricas, tubos metálicos, munições e para o endurecimento dos terminais dos cabos. Também utilizado como retardador de fogo. Participação: 28% (1° lugar);

– **Titânio**. Empregado no fabrico de pigmentos. Participação: 17% (3° lugar);

– **Andalusite**, **Kyanite** e **silimanite**. Indispensável no fabrico de materiais refratários de elevada qualidade e resistência. Participação: 39% (1° lugar);

– **Amianto**. Utilizado no fabrico de materiais resistentes ao calor e a produtos químicos. Participação: 11% (3° lugar);

– **Feldispato**. Facilita a fusão na indústrias do aço e do alumínio. Também tem largo emprego na indústria química. Participação: 13% (4° lugar);

– **Vermiculite**. Utilizado na construção civil como isolador de som e calor e no fabrico de elementos leves de estuque. Participação: 90% (1° lugar).

Dessa forma, o Brasil, apesar de também possuir grande quantidade de minerais, é dependente de alguns produtos minerais qualificados como estratégicos, usados em setores tecnológicos avançados, civil e militar. Entre esses minerais destacam-se o diamante industrial, cromo e platina, os quais a África do Sul mantém a dianteira entre os exportadores mundiais.[9]

Este setor manteve-se crescente na pauta de importações brasileiras da África do Sul durante os anos 70 e 80. Assim, a lista dos quinze principais produtos importados pelo Brasil da África do Sul, quase a totalidade é formada de minerais: Os principais produtos da lista de importação no ano de 1988 é composta por: **ácido ortofosfórico** (US$ 30.383.315), **minério de cobre sulfetato** (US$ 6.188.261), **escórias e cinzas** (US$ 5.890.386), **pentóxido de vanádio** (US$ 3.932.022), **antracito em bruto** (US$ 3.077.269), **fosfato diamantado** (US$ 3.046.806), **barras para fios de cobre** (US$ 2.635.599), **ferro manganês** (US$ 2.421.812), **zirconita** (US$ 1.882.000), **hulha** (US$ 1.875.196), **manganês em bruto** (US$ 1.459.304), **papel jornal com linha d'água** (US$ 1.447.441), **embalagens** (US$ 1.447.314), **chapas de aço inoxidável** (US$ 1.266.720) e **amianto em fibra/asbestos** (US$ 1.104.691).

Pelos dados apresentados, pode-se ter noção da importância que a África do Sul tem no panorama mundial da mineração, no entanto, é preciso destacar ainda que no que se refere à tecnologia aplicada no setor, este país se tornou referência internacional, notadamente na exploração de minerais de difícil acesso – no caso de minas antigas –, e na mecanização da exploração, contando com grandes companhias de mineração, abundância de capital e larga experiência nos mais diversos setores dessa atividade.[10] No Brasil, as empresas controladas pelo capital sul-africano são responsáveis por mais de

---

[9]CAMARGO, Sonia e OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (Uma década de Política Externa 1973-1984)*. São Paulo, Convívio, 1988, p.54.

[10]Ver BAS, Philippe e TERSEN, Denis. "L'Afrique australe dans le tourmente: les relations de puisance". *In*: *Notes et etudes documentaires*, nº 4849, Paris, La Documentation Française, 1987, p.79.

72% do ouro extraído mecanicamente (dados de 1985). É este binômio capital/tecnologia que despertou os interesses do governo e dos empresários brasileiros na manutenção das relações, mesmo que discretas com a África do Sul.

Quadro X

Posição da África do Sul em relação às reservas minerais mundiais

	Ocidente		Mundo	
	lugar	%	lugar	%
Manganês	1	92	1	79
Grupo de Platina	1	83	1	70
Ouro	1	62	1	50
Vanádio	1	50	1	33
Cromo	1	58	1	55
Silicato de Alumínio	1	47	1	38
Espatifluor	3	11	6	6
Vermiculita	2	40	2	28
Diamante	2	27	2	24
Zircônio	3	19	3	16
Carvão	2	20	4	11
Antomônio	3	12	4	6
Urânio	2	15	-	-
Titânio	3	15	3	13
Níquel	3	11	6	6
Amianto	3	8	4	6
Fosfato	3	7	3	7
Zinco	4	6	4	5
Minério de Ferro	4	10	5	7
Chumbo	4	5	5	4

Fonte: Minerais Bureau, agosto de 1986. *Apud Pequeno Atlas da África Austral*, 1988, p.9.

Os investimentos sul-africanos foram realizados no Brasil principalmente pela *Anglo American of South Africa Co.* em diversos setores da mineração. Em 1985, a *Anglo American*, associada ao grupo Bozzano & Simonsen, controlava 3,49% da produção nacional do setor mineral (PMB). A principal empresa sob o controle acionário da *Anglo American* é a Mineração Morro Velho (MMV) que, por sua vez, exerce controle sobre uma série de outras empresas que atuam nas mais variadas áreas do setor mineral – de fertilizantes à extração de ouro. Deve-se destacar que a MMV foi responsável por 72,5% da produção de ouro industrial (extraído mecanicamente). Em 1985, o total de ouro extraído por este método foi de 8.323 kg e 9.348 kg no ano seguinte.[11]

Em termos de investimentos, estavam programados, a partir de 1987, recursos da ordem de US$ 37,9 milhões através da MMV, US$ 2,7 milhões pela Codemin e US$ 127 mil pela Termoligas, num total de US$ 40,125 milhões, sendo o segundo maior investimento no setor.[12]

O avanço do capital sul-africano no Brasil resultou na aquisição da Tungstênio do Brasil, empresa que, em 1985, respondia por 27,6% do PMN (produto mineral nacional) do tungstênio. Em 1987, as empresas do grupo *Anglo American*/Bozzano & Simonsen passaram a controlar 62,5% do PMN de tungstênio, além de 28,9% do PMN do níquel, 14,3% do pirocloro e 16,9% de fertilizantes.

No quadro demonstrativo das empresas estrangeiras em atuação no Brasil em 1985 (quadro XV), aquelas de capital sul-africano se encontravam entre os 20 maiores grupos econômicos, que ocupavam 95% do total de km2 e 88% do número de áreas de mineração sob controle do capital estrangeiro.

---

[11] *Brasil Mineral*, abril de 1987, p.30.

[12] Id., ib., p.190.

Quadro XI

Relação das principais empresas controladas pela Anglo American

Nome da empresa	Composição acionária	Produto	PMN % *
M Morro Velho	Anglo American Bozzano & Simonsen	Ouro Prata	72,5 1,4
Copebrás	Anglo American Occidental Petroleum Panama Process	Fertilizantes	16.3
M. Catalão de Goiás	Anglo American (51%) Bozzano & Simonsen (19%) Unamina/Borges (30%)	Piracloro	14,3
Codemin	Anglo American (70%) Bozzano & Simonsen (30%)	Níquel	28,9
Termoligas	Anglo American (70%) Bozzano & Simonsen (30%)	Tungstênio	34,9
Tungstênio do Brasil	Anglo American Bozzano & Simonsen	Tungstênio	27,6

Fonte: *Brasil Mineral*, abril de 1987, pp.13-95.
* PMN indica participação no total da substância extraída no País.

A *Anglo American* ocupava o segundo lugar atrás apenas da *British Petroleum*. Outra empresa sul-africana operando no Brasil e a *General Mining Union Corp*. Juntos, os conglomerados de capital sul-africano controlavam 60 empresas e 14,1% das áreas de mineração o que representa 13,1% do total de terras cedidas ao capital estrangeiro. Em área, só a *Anglo American* detinha 51.067 Km^2, distribuídos em 1.527 lotes.

O fluxo de comércio entre Brasil e África do Sul passou por uma ligeira estagnação na segunda metade da década de 70. Em 1977, pela primeira vez, a balança

comercial entre os dois países apresentou déficit para o Brasil. Este fato foi decorrência do maior interesse brasileiro em relação aos países da África negra o que refletiu na balança comercial na medida em que houve declínio das exportações brasileiras para a África do Sul. Deve-se atribuir esta queda à falta de empenho por parte do Brasil em relação ao comércio com aquele país.

Quadro XII

Participação da África do Sul no intercâmbio do Brasil com a África (em %)

Ano	Importação	Exportação
1969	8,8	62,9
1971	3,5	28,2
1973	8,8	17,9
1975	5,2	8,9
1977	19,4	4,8
1979	32,2	7,7

Fonte: Oliveira, H.A. Op.cit., pp.87 e 148.

No que tange a balança comercial entre os dois países, a década de 80 começou apresentando déficit para o Brasil da ordem de US$ 97.124.096. Nos anos posteriores, até 1989 verificou-se uma inversão do quadro da segunda metade dos anos 70. A partir de 1981, houve uma lenta retomada no fluxo das exportações brasileiras e, concomitantemente, uma sensível redução nas importações. Enquanto em 1980, a balança comercial entre os dois países apresentava US$ 103.060.857 no item exportações brasileiras, no item das importações o montante era de US$ 200.184.953. Em 1989 os montantes são, respectivamente, de US$ 170.077.926 e US$ 80.156.00. Estes dados permitem concluir que os interesses comerciais brasileiros em relação a

África do Sul permaneceram latentes a espera de condições favoráveis para seu desenvolvimento.

Quadro XIII

Capital estrangeiro no setor de mineração no Brasil

Posição	Grupo Econômico	Origem	nº de empresas	Alvará Pesquisa	% TOTAL Áreas *
01	British Petr/Brascon & Ass.	MN**	112	2.815	36.6
02	Anglo Amer./Boz & Simon	AS	54	893	12,0
03	Arbed/Broken Hill	MN	23	703	12,9
04	Samuel Hill/Treasurry Valley/Duncan Inv.	MN	20	228	3,3
05	BRGM (SEREM)	FR	5	104	1,1
06	Rhone Poulenc S.A.	FR	2	76	0,9
07	INCO	CA	15	350	4,8
08	Royal Dutch/Shell (Billiton)	MN	19	241	2,3
09	South American Placers	PA	2	61	0,6
10	Wewstern Mining Corp.	AU	5	193	4,5
11	Reynolds	US	3	21	0,5
12	Rio Tinto Zinc	RU	15	94	0,8
13	Fluor Corp. (ST, Joe Min)	US	14	49	1,2
14	Union Oil/ Moreira Salles	MN	5	141	2,2
15	Gencor-Gen. Mining Un.Corp.	AS	6	9	2,1
16	Malexa+Petroleum Ressources	BH	1	2	0,1
17	Deltec International	RU	2	4	0,1
18	Bunge y Born	AR	4	66	0,9
19	Fordyce York & Litlefield	US	2	16	0,1
20	Holderbank Financ. Glarie	SU	8	76	0,8
	Outros grupos estrangeiros		156	720	12,1

Fonte: *Brasil Mineral*, abril de 1987, p.186.

* Participação no total geral de áreas cedidas à mineração.

** MN - multi-nacional.

2 - O Atlântico entre o Brasil e a África do Sul

Os anos 60 caracterizaram-se pela falta de iniciativas das duas super-potências para a região sul do oceano Atlântico, o que contribuiu para manter o baixo perfil estratégico da região. No Brasil, particularmente no período Castelo Branco, as iniciativas para a região estiveram baseadas na vinculação à liderança norte-americana e a Portugal, através do Tratado de Cooperação e Consulta.

Quadro XIV

Intercâmbio comercial Brasil / África do Sul
(em US FOB)

Ano	Exportação	Importação	Diferença *
1980	103.060.857	200.184.953	– 97124.096
1981	131.945.232	92.039.872	39.905.360
1982	102.797.834	76.458.730	26.339.104
1983	138.068.923	21.714.679	116.354.244
1984	130.503.715	43.252.084	87.251.631
1985	52.932.868	18.544.952	34.387.916
1986	48.459.801	51.820.759	– 3.360.958
1987	89.590.480	60.596.949	28.993.539
1988	177.836.036	75.358.637	102.477.399
1989	170.077.926	80.156.000	89.921.926

Fonte: *Consulado da África do Sul* em São Paulo.
* Indica o déficit ou superávit para o Brasil.

No âmbito das relações com Portugal, o Tratado de Cooperação e Consulta, que foi ampliado pelo acordo assinado em 1966, tornou-se símbolo das relações solidárias entre os dois países. Com efeito, o Brasil procurou, através da Comunidade

Luso-Afro-Brasileira, uma maior aproximação com as colônias portuguesas no sul da África.

Do lado português haveria algumas demonstrações da intenção de transformar o Atlântico Sul num "lago luso-brasileiro". As intenções de Portugal eram de dividir as responsabilidades de defesa do cone sul da África com outros países do bloco ocidental. Argumentando estar travando a luta de defesa dos valores ocidentais nas África[13], Portugal intencionava estender os limites da OTAN ao Atlântico Sul, para incluir a defesa da África portuguesa ou formar um pacto de segurança (OTAS) que incluísse o Brasil.[14] A falta de apoio à sua proposta, no seio da OTAN[15], favoreceu a segunda alternativa. Assim, processou-se o diálogo entre representantes dos governos, incluindo a África do Sul.

Apesar de nenhuma medida prática ter sido tomada em relação ao estabelecimento da OTAS, a imprensa da época, incentivada pelas declarações de ambas as chancelarias, passou a explorar os rumores de envolvimento militar do Brasil contra os movimentos de libertação nacional nas colônias portuguesas em troca de concessão para exploração de recursos minerais naquelas províncias.

Durante a vigência da Diplomacia da Prosperidade, no governo Costa e Silva, a questão da segurança foi menos valorizada, ao passo que a questão do desenvolvimento se tornou a tônica da diplomacia brasileira. Com efeito, ocorreu um ligeiro distanciamento dos Estados Unidos e uma maior busca de parcerias entre os países subdesenvolvidos. Como o conjunto desses países era sensível à causa anti-

---

[13]SPINOLA, A. *Portugal e o Futuro*. Lisboa, Arcádia, 1974, p.117.

[14]ALENCASTRE, Amilcar. *O Brasil, a África e o Futuro*. Rio de Janeiro, Laermmet, 1969, p.87.

[15]*Jornal Opinião*, 06/05/1974, suplemento especial sobre Portugal.

colonial, a diplomacia brasileira procurou posicionar-se discretamente em relação a Portugal e a África do Sul.

Apesar de manter a política de apoio a Portugal, algumas medidas foram tomadas no sentido de persuadir o governo português a procurar uma solução não violenta para a crise no sul da África. Nesse sentido, o Itamaraty expressou a idéia de realização de um plebiscito nas colônias como a melhor forma para que os habitantes pudessem definir seu futuro.

No entanto, nas relações com a África do Sul, houve uma maior aproximação, não por iniciativa brasileira, mas por iniciativa do governo de Voster que, buscando amenizar o isolamento sul-africano, procurou melhorar e ampliar as relações com a América Latina.

Entre os países que foram procurados, o Brasil era de grande interesse na medida que a África do Sul se aproveitara da comunidade luso-brasileira para tentar implementar o pacto de defesa no Atlântico Sul.[16]

A iniciativa de Pretória e os fatos, antes noticiados na imprensa, acerca de um possível envolvimento do Brasil no conflito colonial no sul da África ao lado de Portugal, ocasionaram forte pressão externa e interna sobre o Itamaraty. Internamente as opiniões se dividiram dentro do próprio Itamaraty. Externamente, essas pressões se fizeram sentir vindas dos países africanos com os quais o Brasil procurava ampliar as relações comerciais e políticas, entre eles a Nigéria.[17]

Na década de 70 ocorreu sensível mudança no quadro estratégico do Atlântico Sul. O fechamento do Canal de Suez em 1967, pelo governo nacionalista de

---

[16]ALENCASTRE, Amilcar. *América Latina, África e Atlântico Sul*. Rio de Janeiro, Paralelo, 1980, p.31.

[17]SELCHER, W. Op. cit., 1974, p.169.

Nasser, representou um marco neste processo, pois foi fortemente influenciado por dois fatores: desengajamento franco-britânico e o avanço da influência soviética na região. Este quadro se completou em 1969 com o anúncio da Doutrina Nixon que previa a expansão da presença norte-americana ocupando progressivamente o espaço das antigas potências: Inglaterra e França, no Oriente Médio e no Índico. Nesse sentido, Henri Labrousse afirma que:

> "A decisão britânica de se retirar do leste de Suez teve um impacto maior sobre os EUA, vis-à-vis seus interesses no oceano Índico, que sobre a URSS, pois esta decisão foi tomada em uma época em que as forças americanas estavam reduzidas, nesta zona, ao seu nível mais baixo em razão de seu engajamento no Vietnã e num momento em que a oposição interna americana se levantava com força contra toda intervenção em outro país.[18]

O crescente engajamento soviético na região do Índico/Golfo Pérsico estava em conformidade com os temores de que os sucessivos avanços tecnológicos nucleares exigissem a ampliação do perímetro de segurança defensiva. Isto se refere particularmente ao emprego, pelos Estados Unidos, de submarinos nucleares lançadores de mísseis balísticos no Oceano Índico no final da década de 60. O *Kremlin* convenceu-se que a presença naval soviética no Índico era indispensável. Assim, entre 1964 e 1974, o número de operações de treinamento da frota soviética fora de seu território foram multiplicadas por 12, com especial atenção às manobras anti-submarinos e anti-porta-aviões.

Paralelas a essas operações militares houve investidas diplomáticas. Em 1968, importantes visitas de autoridades soviéticas ao Iêmen do Sul, justamente após rebeliões contra o governo de Quhtan As-Shaabi, foram vistas como esforços para sustentar o governo e criar aliados na região. Também na Somália do Presidente Siad

---

[18]LABROUSSE, H. "Réfletions sur L'Océan Indien", *In*: *Défense Nationale*, Paris, junho de 1986, p.95.

Barre, que chegou ao poder em 1969, a diplomacia soviética procurou estabelecer laços. A União Soviética abriu com a Índia importante canal de diálogo ao colocar navios junto a costa indiana após a chegada das tropas norte-americanas durante a guerra indo-paquistanesa. No ano seguinte ocorreu a assinatura do Tratado de Cooperação e Amizade entre União Soviética e Iraque, a quem apoiou em questões de fronteira com o Kwait em 1973.

Em 1977, a União Soviética montou uma base de apoio aéreo na Etiópia. Neste mesmo ano desembarcam entre 16 e 17 mil solados cubanos para apoiar a Etiópia na guerra contra a Somália. As relações privilegiadas com aquele país renderam ao governo soviético a permissão de uso do arquipélago de Dahalaks, estrategicamente localizado na saída do Mar Vermelho. Ao sul da África, parte da frota soviética, reunida em torno do porta-aviões *Minsk*, fez escala em Maputo, dando demonstração de apoio ao governo da Frelimo, dentro da "política de assistência a regimes em dificuldades", contra a Rodésia e África do Sul. Ao fim da década de 70, a União Soviética contava com bases de apoio no Iêmem do Sul, Somália, Etiópia e Iraque e tentativas frustradas de instalações na Índia, Paquistão e Indonésia.

Entre as iniciativas dos países do Ocidente destacou-se a instalação de bases francesas nas ilhas Mayotte, a noroeste de Madagascar (próximo de Moçambique); Reunião, ao sul; e ainda no Djibouti, ao norte da Etiópia. Com a ascensão da Frelimo em Moçambique, a França procurou definir a zona de ação da sua frota no estreito entre Madagascar e Moçambique.

Em 1975, os britânicos redefiniram os termos do acordo da Base de Simonstown na África do Sul. O governo inglês procurou reduzir a incidência de manobras em Simonstown como forma de diminuir sua vinculação política com Pretória em função do desgaste político que representava sem, no entanto, eliminar o acordo. A despeito das posições britânicas, o governo sul-africano anunciou investimentos da

ordem de 10 milhões de libras para ampliar a capacidade de Simonstown de 40 para 50 navios. "A decisão de levar avante o plano foi tomada na crença de que qualquer que fosse o resultado da revisão do Tratado de Simonstown pelo governo britânico, a base continuaria a ter um papel muito importante na defesa da rota marítima do Cabo".[19]

Em 1976, Pretória retomou as iniciativas de criação da OTAS. A instalação dos regimes marxistas de Angola e Moçambique tornou-se justificativa para convencer os países sul-americanos da necessidade de criação de um tratado de defesa do Atlântico Sul. Para a África do Sul, o endosso dessa proposta pelos países da América do Sul e pelos Estados Unidos significava uma forma de romper com o isolamento político e, ao mesmo tempo, atribuir a si mesma um maior papel estratégico. A situação política na América do Sul pareceu-lhe propícia na medida que os países do cone sul-americano estavam sob regime militar – no Chile e Uruguai a partir de 1973 e no Paraguai desde 1954 –, situação que favoreceu a penetração do discurso anti-comunista de Pretória.

Segundo Decuadra, a participação da Argentina na OTAS teria vários significados: interno, regional e global. "No plano interno, a instrumentalização da aliança anticomunista levaria a um crescimento do poder da Marinha *vis-à-vis* das outras armas a partir da obtenção de recursos financeiros orientados para este fim". No plano das relações com o Brasil, a OTAS significava o redimensionamento do papel estratégico da Argentina, pois havia a convicção, em certos setores militares, de que a Argentina estava numa posição de "desvantagem em relação ao Brasil na estrutura de poder regional (...) No plano global, a OTAS serviria à Argentina para renegociar as relações com Washington, bastante deterioradas pela política de 'direitos humanos' do Governo

---

[19]MINTY, Abdul. "A estratégia de Defesa Sul-Africana". *In: A África do Sul e as ex-colônias portuguesas*. Lisboa, CEDEP/Iniciativas Editoriais, 1977, p.115

Carter, e satisfazer o requerimento ideológico-estratégico de contribuir para a 'defesa ocidental".[20]

Chile e Paraguai também desenvolveram relações bastante próximas da África do Sul. Neste sentido, no ano de 1974, o presidente Stroessner do Paraguai visitou Pretória onde assinou acordos com aquele País, tornando-se um parceiro preferencial da África do Sul no cone sul-americano. As relações entre Assunção e Pretória foram anunciadas como um exemplo do apoio que a África do Sul poderia proporcionar aos pequenos países amigos. O Chile, por sua vez, tinha muitos interesses nos investimentos do setor de mineração sul-africano em seu país.

No que se refere ao pacto militar (OTAS), o governo brasileiro agiu na expectativa de que as iniciativas para o conjunto da África estariam afetadas se o Brasil participasse de um pacto militar com a África do Sul, mas como as opiniões dentro das antigas bases do regime (militares da comunidade de segurança e informação) eram divergentes e o governo sul-africano insistiu, desde os governos anteriores, em envolver o Brasil em tal projeto, a diplomacia precisou negar constantemente as especulações, não raramente, reforçando o discurso anti-apartheista nos discursos brasileiros.[21] Neste sentido, no período que vai do governo Geisel (1974) à eclosão da Guerra das Malvinas (1982), a política externa brasileira para o Atlântico Sul apresentou uma característica diferente dos anos anteriores, quando o Brasil exerceu uma ação negativa em relação aos projetos de militarização da região. Isto se deve ao fato de o Brasil ainda não contar com um projeto alternativo àquele de militarização do Atlântico Sul – proposto pela África do

[20]DECUADRA, Daniel R. "Geo-Política, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)". Dissertação de Mestrado, PUC-RJ, 1991, *mimeo.*, p.93.

[21]As insinuações a respeito de uma participação brasileira no pacto militar com a África do Sul alertaram o Itamaraty, de forma que o embaixador Araújo Castro, ele próprio empenhado na condenção ao *apartheid* , respondeu, através de cartas, em 1968 e 1970, ao Comitê Especial de Política do *Apartheid* da ONU e ao presidente do Conselho de Segurança, respectivamente, negando qualquer participação do Brasil no referido pacto e reforçando a posição do país contra o *apartheid*. ARAÚJO CASTRO, L.A. de. *Araújo Castro (organização e notas de Rodrigo Amado)*. Brasília, UnB, 1982, pp.123-124.

Sul –, e que vinha ganhando adeptos, notadamente, entre os governos militares da Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Bolívia.

Na percepção diplomática do Brasil, a proposta de criação do pacto de defesa fazia parte do esforço de ampliação das iniciativas sul-africanas no cone-sul americano onde o projeto da OTAS encontrava algum respaldo. Assim, a necessidade de neutralizar o projeto estava intimamente ligada à necessidade de neutralizar a presença sul-africana no continente.

Na Marinha, das três armas a que, teoricamente, teria maiores vantagens na criação da OTAS, também não se verificou expressivo apoio. A capacidade dissuasória das marinhas regionais frente ao eventual avanço da esquadra soviética pelo Atlântico Sul foi contestada pelo Almirante Mário César Flores ao defender que, no caso de eventual incursão soviética no Atlântico Sul, o envolvimento direto da "potência hegemônica" poderia lhe fazer oposição.[22] Em complemento a essa visão estava a convicção de que a emergência de um conflito envolvendo as potências causaria automaticamente o envolvimento da OTAN. E, embora a maior parte da oficialidade da Marinha reconhecesse a fragilidade de defesa regional, preferia que o assunto fosse resolvido no âmbito do TIAR, de forma que não se criasse dificuldades diplomáticas e militares extras no quadro regional.

Percebe-se no entanto que, apesar de não considerar válidos os argumentos sul-africanos em relação ao perigo iminente da presença soviética na região, os militares brasileiros reconheciam o Atlântico Sul como uma região de risco. Com efeito, a África do Sul não representava uma parceria confortável em tempos de paz, porém, não deixa de se constituir num aliado do Bloco Ocidental na eventualidade de um conflito de proporções globais. A este respeito o brigadeiro Faria afirma que "mesmo na hipótese de

---

[22]FLORES, Almirante Mário César. "A importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais". *In*: *Política e Estratégia*, vol. 2, nº 1, São Paulo, 1984, p.103.

conflito generalizado que certamente nos envolverá, a natural associação militar com o Ocidente ocorrerá em momento oportuno, indicado por criteriosa avaliação estratégica...".[23]

Sob o governo Reagan, os Estados Unidos passaram a reverter alguns efeitos da política de direitos humanos do período Carter. Com efeito, procuraram melhorar as relações com os regimes militares sul-americanos e sul-africano, acusados de violação dos direitos humanos. Para Reagan, a política de seu antecessor havia permitido a ampliação da influência soviética na África, de modo que o "engajamento construtivo" dos Estados Unidos no mundo deveria tratar com maior tolerância as questões secundárias, tais como questões raciais, direitos humanos, etc., privilegiando o caráter político que estes países deveriam ter na defesa dos interesses norte-americanos.

Frente à ampliação do apoio à criação da OTAS, a diplomacia brasileira se esforçou em neutralizá-la. Entretanto, até a eclosão da guerra das Malvinas em 1982, o projeto alternativo que estava sendo gestado pela diplomacia brasileira e por alguns países africanos - notadamente Nigéria e Senegal – não encontrara suficiente força de expressão.

A efetiva neutralização da proposta da OTAS começou com os esforços brasileiros no sentido de dissuadir a Argentina. A partir de 1981 uma postura antipactual foi se consolidando no marco das relações bilaterais argentino-brasileiras.[24]

O conflito das Malvinas (1982) marcou uma reviravolta no contexto da defesa regional, uma vez que se deu entre nações do bloco ocidental, localizado no eixo Norte/Sul e não contra a União Soviética. Este fato colocou algumas dificuldades ao projeto de pacto militar, causando a quebra dos compromissos do TIAR, uma vez que os

---

[23]FARIA, Major-Brigadeiro Oswaldo Terra de. "África Austral: interesses estratégicos". *In: Cadernos de Estudos Estratégicos*, nº 4, Rio de Janeiro, CEBRES, 1983, p.25.

[24]DECUADRA, D. R. Op. cit., p.101.

Estados Unidos se posicionaram contra a Argentina e a utilização da base de Simonstown – na África do Sul – pela frota britânica contribuiu para negar a idéia de pacto defesa regional nos moldes da OTAS.

A alternativa apresentada por um grupo de países que, além do Brasil, incluía Angola, Nigéria, Senegal e a Argentina democratizada, visou a transformação da região sul do oceano Atlântico em zona desmilitarizada, procurando retirá-la da influência do conflito Leste/Oeste. Esta proposta se materializou na criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul determinada pela ONU em 1986, já no governo Sarney.[25]

[25] A resolução que criou a Zona de Paz e Cooperação (Resolução 41/11 de 27/10/1986) recebeu apoio da ampla maioria dos membros da ONU na sua aprovação. Foram 122 votos a favor, um voto contra (EUA) e 8 abstenções (Bélgica, França, Itália, Alemanha Ocidental, Japão, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal). A África do Sul não aparece em nenhum dos grupos.

Considerações finais

A política africana do Brasil nasceu da dinâmica interna dos setores administrativos do Estado como resposta aos desafios que a marcha da industrialização colocou para o país. Neste sentido, procurou-se mostrar que há uma estreita relação entre a expansão diplomática para a África, o estágio do desenvolvimento econômico brasileiro e os desafios políticos e comerciais advindos dele. A diplomacia brasileira foi muito eficiente naquilo a que se propôs. O mercado africano passou a receber significativo fluxo de produtos e serviços brasileiros. A partir de meados da década de 70, estabeleceram-se laços duradouros do Brasil com muitos países africanos, houve até uma grande sintonia política entre Brasil e a África negra nos foros internacionais, a exemplo da questão da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

Ainda hoje, após um período de crise econômica do Estado brasileiro, que afetou diretamente o orçamento do Itamaraty, é possível constatar a intensa agenda do Departamento Africano do MRE e concluir que esta proximidade resistiu ao tempo e permanece grande. Em 1990, o presidente Collor foi o único chefe de estado presente na posse do primeiro governo independente da Namíbia., país que escolheu a Marinha brasileira para montar sua força naval. Também com relação aos países de língua portuguesa a agenda diplomática é intensa, e melhoram as expectativas de retomada de investimentos, se terminadas as guerras. Empresas brasileiras, como o Grupo Odebrecht, instalaram-se em Angola e diversificam suas atividades no país. Soldados brasilleiros compõem a Força de Paz da ONU em Moçambique, outro grupo formará a Força de Paz em Angola. e as perspectivas são de apliar a participação do Brasil nos assuntos fricanos.

Para se conseguir estes resultados, foi preciso muito esforço e criatividade dos diplomatas brasileiros e habilidade para estabelecer um estilo de ação que permitisse ao país superar as limitações impostas, livrando-se das amarras ideológicas que

impediam alianças com vários países. Deve-se lembrar que, apesar de reconhecer no MRE uma certa autonomia de ação (como foi demonstrado por Zairo Cheibub[1], certas atitudes só foram possíveis quando a situação política interna o permitiu. Este estilo diplomático levou o país a entrar em rota de colisão com os EUA sem, no entanto, questionar a afinidade do Brasil com os marcos políticos ocidentais. Nos anos 70, dada a sua complexa posição no mundo, a diplomacia brasileira procurou insistentemente se caracterizar pelo pragmatismo que, em certas situações, foi entendido como comportamento ambígüo.

Mas deve-se fazer uma distinção necessária entre os termos contradição e ambigüidade. Num primeiro momento, as projeções do Brasil para a África caracterizam-se pela contradição entre as propostas assumidas pelo governo brasileiro, algumas anteriores ao advento da Política Externa Independente, e as posições tomadas pelo país. Neste caso, pode-se incluir a adesão ao princípio da auto-determinação dos povos, e o tardio rompimento dos laços com os países colonialistas, principalmente Portugal., o que de fato só ocorreu em 1973, quando o presidente Geisel reconheceu a independência da Guiné-Bissau. O que se procurou definir como contradição neste trabalho é a existência de um certo descompasso entre retórica e ação do país no cenário internacional, não exatamente por uma opção própria na condução dos interesses nacionais mas, sobretudo, pelos limites que lhe são impostos por fatores internos e externos. Assim, não se pode afirmar que as contradições entre o discurso da PEI e a prática, como por exemplo a recusa em votar na ONU a favor de Angola, tenham sido resultante da vontade dos condutores do governo – Jânio Quadros e João Goulart. O Brasil não teve condições políticas internas de romper com o colonialismo europeu pela pressão econômica e dos vínculos culturais com a Europa e, particulrmente, com Portugal, dada a força política da comunidade luso-brasileira.

---

[1]Conforme desenvolvido por CHEIBUB, Zairo B. "Diplomacia, Diplomas e Política Externa: aspectos do processo institucional do Itamaraty". Dissertação de Mestrado, IUPERJ-RJ, 1984, *mimeo*.

Com a retomada da expanção diplomática para a África, em 1972, estas contradições voltaram a tona. Nos anos que se seguiram, a questão colonial tendeu a tornar-se marginal, envolvendo-se com o movimento de 25 de abril de 1974, em Portugal. A questão central passou a ser o conflito na África Austral, que se agravou no final daquela década.

Num segundo momento, a diplomacia brasileira se caracteriza por uma certa ambigüidade, principalmente nas relações com a África do Sul. Em primeiro lugar, é preciso dizer que um certo grau de ambigüidade está presente na política externa de todos os países, talvez seja inerente ao jogo político do sistema internacional. Em segundo lugar, é preciso observar que, no quadro das relações com a África, o Brasil usou deste artifício com competência, conseguindo executar sua política para aquele Continente, sem criar qualquer confronto decisivo com Pretória ao ponto de comprometer seus interesses com relação àquele país. Assim, os diplomatas brasileiros souberam como absorver as pressões, responder a demandas e preservar um estilo de ação diplomática que foi, em síntese, a responsável pelos sucessos da política externa brasileira nos anos 70.

No entanto, este período representa uma fase, quando a expanção diplomática e comercial foi impulsionada por uma economia em ritmo acelerado de crescimento e baseado numa forte presença estatal, que se dava, ou através das empresas de economia mista, tais como Petrobrás e Cia Vale do Rio Doce ou por meio de apoio financeiro do Banco do Brasil. Este esquema funcionou até que o Estado brasileiro suportou realizá-lo e a situação política na África o permitiu. Com o passar dos anos o Brasil encontrou dificuldades em manter a ampla rede consular espalhada pelo Continente, ao mesmo tempo que os conflitos armados se agravaram na região sul, notadamente em Angola e Moçambique, dificultando a realização de negócios com tais Estados. Em função desses conflitos, as finanças desses países estavam exauridas e não

havia mais como garantir segurança, nem aos projetos econômicos, nem aos corredores de exportação.

Uma eventual redução da rede consular brasileira na África não quer dizer que o Brasil não está disposto a renunciar ao espaço conquistado no Continente. Porém há uma tendência de se readequar o tamanho e a distribuição dos consulados priorizando a região sul do Continente, fortalecendo os laços com os países lusófonos e com a África do Sul. A linha mestra desse raciocínio deverá ser a própria capacidade do Brasil em sustentar sua presença na região. A pacificação da África Autral, com os acordos de paz em Angola e em Moçambique, a independência da Namíbia e o fim do *apartheid* na África do Sul apontam para uma nova fase no desenvolvimento da região, uma das mais ricas do Continente, onde o Brasil quer marcar presença.

Bibliografia

ABEGUNRIN, Olayinola

1983. "The Arab and the Southern African Problem". *In*: *International Affairs*, vol. 60, n° 1, Londres.

AINSLIE, Alan

1987. *Assim é a África do Sul.*, Pretória, Secretaria de Informações.

AKPAN, M.B.

1991. "Libéria e Etiópia, 1880-1914: a sobrevivência de dois Estados africanos". *In*: *História Geral da África: a África sob a dominação colonial, 1800-1935.* Vol. II, São Paulo, Ática/UNESCO.

ALENCASTRE, Amilcar.

1969. *O Brasil, a África e o Futuro.* Rio de Janeiro, Laermmet.

1980. *América Latina, África e Atlântico Sul.* Rio de Janeiro, Paralelo.

ALVAREZ, Gladys Lechini de.

1987."La Política Exterior Argentina Respecto Al África: el caso sudafricano". *In*: *África - Revista do Centro de Estudos Africanos*, n° 10, São Paulo, USP.

ÁLVAREZ, Vera Cíntia.

1989. "Reflexões sobre o surgimento da Política Externa Independente na gestão de Jânio Quadros". *In*: *Cadernos IPRI* , n° 2, Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), Brasília.

ANDERSON, Perry

1966. *Portugal e o fim do Ultra-Colonialismo.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

ARAÚJO CASTRO, Luis Augusto de

1982. *Araújo Castro (Organização e Notas de Rodrigo Amado).* Brasília, UnB.

ARINOS DE MELO FRANCO, Afonso.

1962. "O Brasil e a questão de Angola na ONU". *In*: *Digesto Econômico*, n° 164.

1962. "A ONU e a política exterior do Brasil". *In*: *Digesto Econômico*, n° 168.

ARON, R.

1982. *O Estado e as Relações Internacionais*. Brasília, UNB.

ASCHENBACH, Joy.

1993. "Países correm risco de se fragmentar". *In*: *O Estado de S. Paulo*, África Especial, 07 de fevereiro, p.06.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de.

1983. "África Austral: interesses políticos e econômicos". *In*: *Cadernos de Estudos Estratégicos*, n° 4, Rio de Janeiro, CEBRES.

BANCO MUNDIAL

1981. *Accelerated Development in Sub-Saharian Africa an agenda to action*. Washington, Banco Mundial.

BANTING, Brian.

1964. *The Rise of the South Africa Reich*. Middlessex, Penguin Books.

BARBER, J.

1973. *South Africa's foreigh policy, 1949-1970*. New York, Oxford, Cidade do Cabo.

BARBER, J. e **SPICER**, M.

1979. "Sanctions Against South Africa – Options for the West". *In*: *International Affairs*, vol. 55, n° 3, Londres.

BAS, Philippe & **TERSEN**, Denis.

1987a. "L'Afrique australe dans la tourmente : la forteresse d'apartheid". *In*: *Notes et etudes documentaires*, n° 4848, Paris, La Documentation Française.

1987b. "L'Afrique australe dans la tourmente : les relations de poisansse". *In*: *Notes et etudes documentaires*, n° 4849, Paris, La Documentation Française.

BECKER, Bertha.

1990. "Geopolítica contemporânea da Amazônia". Caxambu-MG, XVI ANPOCS, outubro, *mimeo*.

BELLI, Benoni.

1994. "Interdependência assimétrica e negociações multilaterais: o Brasil e o regime internacional de comércio (1985-1989)". Campinas-SP, Dissertação de Mestrado, Unicamp, *mimeo*.

BEZERRA DE MENEZES, Adolpho Justo.

1961. *Ásia, África e a política independente do Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.

BIKO, Steve.

1990. *Eu escrevo o que eu quero*, (discursos do Líder Negro sul-africano). São Paulo, Ática.

BITELLI, Júlio.

1989. "A política brasileira para a África e a descolonização dos territórios portugueses". *In*: *Cadernos IPRI*, nº 2, Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), Brasília.

BITENCOURT, Luis.

1993. "A percepção de ameaças e o perfil estratégico do Brasil na nova ordem internacional". *In*: *Documentos de Trabalho* nº 3, Brasília, CEE/SAE, junho.

BLASIER, Cole.

1983. *The giants rival: the URSS and Latin American*. Pittsburg, University of Pittsburg.

BOMFIM, Octávio.

1992. "O Brasil segue com atenção a crise em Angola". *In*: *Correio Braziliense*, Encarte Internacional, Brasília, 07 de outubro.

BREYTENBACH, Willie.

1989. *O papel da África do Sul na reconstrução da África Austral*. Secção de informações da Embaixada da África do Sul em Lisboa.

BRIGAGÃO, Clóvis.

1978. "La Maquina de Guerra". *In*: *Cuadernos del Tercer Mundo*, nº 21, México.

1990. "Atlântico Sul: Zona de Paz e Cooperação". *In*: *Política e Estratégia*, nºs 2 a 4, São Paulo, abr/dez.

BRUNSCHWIG, Henri.
1974. *A partilha da África Negra*. São Paulo, Perspectiva

CAETANO, Marcelo.
1974. *Depoimento*. Rio de Janeiro, Record.

CALCAGNOTO, G.
1985. "As relações econômicas Brasil-África: corda bamba entre Cooperação Econômica e a Nova Dependência Sul-Sul". *In*: *Revista de Estudos Afro-asiáticos*, nº 11, Rio de Janeiro.

CÂMARA DOS DEPUTADOS.
1975. *A Nova Ordem Mundial*. Brasília.

CAMARGO, Sônia e **OCAMPO**, José Maria
1988. *Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil (Uma década de Política Externa 1973-1984)*. São Paulo, Convívio.

CAMPOS, Domar
1967. "Resposta a uma acusação injusta". *In*: *Revista Civilização Brasileira*, nº 15, Rio de Janeiro.

CANÊDO, Letícia B.
1985. *A Descolonização da África e da Ásia*. São Paulo, Atual/Unicamp.

CARDOSO, Fernando Jorge.
1990. "A Interdependência Econômica na África Austral". *In*: *Política e Estratégia*, nºs 2/4, São Paulo.

CASTRO, Armando.
1980. *O Sistema Colonial Português na África*. 2ª ed., Lisboa, Editorial Caminha.

CASTRO, Terezinha de.

1968. "O Mundo Atlântico e seus imperativos estratégicos". *In: A Defesa Nacional*, nº 622, Rio de Janeiro.

1971. "A Antátida no contexto nacional". *In: Revista do Clube Militar*, nº 185, Rio de Janeiro.

1972. "Considerações gerais sobre a Antártida". *In: A Defesa Nacional*, nº 641, Rio de Janeiro.

1983. La crisis de la Malvinas e sus reflexos. *In: Geopolitica*, nº 26, Buenos Aires, Instituto de Estudos Geopoliticos, pp.29-34.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo L.

1987. "Autonomia militar e construção da potência". *In:* Eliézer Rizzo de Oliveira (org.). *As Forças Armadas no no Brasil.* Rio de Janeiro, Espaço e Tempo.

CERVO, Amado Luiz & **BUENO**, Clodoaldo.

1992. *História da Política Exterior do Brasil.* São Paulo, Ática.

CHALIAND, Gérard. e **RANGEAU**, J.P.

1988. *Atlas Strategique (Géopolitique des rapports de forces dans le monde).* Paris, Complexe.

CHEIBUB, Zairo B.

1984. "Diplomacia, Diplomas e Política Externa: aspectos do processo institucional do Itamaraty". Dissertação de Mestrado, IUPERJ-RJ, *mimeo.*

CLOETE, F., **SHEMMER**, L. e **VANVUUREN**, D.

1981. *Policy options for a new South África.* Pretória, Human Sciences Research Council.

COLE, Monica.

1961. *South Africa.* Londres, Methuen.

COLES, J. e **COHEN**, R.

1977. "O sub-imperialismo sul-africano", in *A África do Sul e as ex-colônias portuguesas.* Lisboa, CEDEP/Iniciativas Editoriais.

COPANS, Jean.

1987. Porque não África do Sul?. *In: Novos Estudos CEBRAP*, n° 17, São Paulo, maio, pp.45-58.

COQUERY-VIDROVITCH, C. e **MONIOT**, H.

1976. *Africa Negra de 1800 a nuestros dias*. Barcelona, Labor.

CORNEVIN, M.

1979. *História da África Contemporânea*. Lisboa, Edições Sociais, vol.I.

CORREA, Luis Felipe S.

1989. "As Relações Internacionais do Brasil em direção ao ano 2000". *In:* G.Fonseca e V.Leão (orgs.). *Temas de Política Externa*. Brasília, IPRI/Ática.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho.

1989. "A política externa da revolução e a crise dominicana de 1965". *In: Cadernos IPRI*, n° 2, Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), Brasília.

CROCKER, Chester.

1989. "Southern Africa: eight years later. *In: Foreign Affairs*, vol. 68, n° 4, New York.

CROWDER, M.

1991. "A primeira Guerra e suas conseqüências". *In: História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1800-1935*, vol II, Ática/UNESCO, pp.295-321.

CRUZ, José Humberto de Brito.

1989. "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da 'Política Externa Independente' ". *In: Cadernos IPRI* , n° 2, Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), Brasília.

CUNHAL, Álvaro.

1975. *A Revolução Portuguesa*. Lisboa, Dom Quixote.

d'ADESKY, Jacques.

1980a. "Intercâmbio Comercial Brasil-África (1958-1977): problemas e perspectivas". *In: Revista de Estudos Afro-asiáticos*, n° 3, Rio de Janeiro.

1980b. "Brasil-África: convergência para uma cooperação privilegiada". *In: Revista de Estudos Afro-asiáticos*, n° 4, Rio de Janeiro.

1984. "Penetração brasileira na África Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos". *In: Revista de Estudos Afro-asiáticos*, n° 10, Rio de Janeiro.

1985. "As relações econômicas Brasil-África no contexto das Relações Internacionais". *In: Revista de Estudos Afro-asiáticos*, n° 11, Rio de Janeiro.

DANTAS, Santiago.

1962. *A Política Externa Independente*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

DAVEMPORT, T.R.H.

1989. *South Africa: a modern history*. London, Macmillan. (Cambridge Commonwealth Series)

DECUADRA, Daniel R.

1991. "Geo-Política, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro em relação ao Atlântico Sul (1964-1990)". Dissertação de Mestrado, PUC-RJ, *mimeo*.

DECUADRA, Daniel R. e **SANCHES**, Mario Lori.

1986. "Atlantico Sur: zona de paz?". Brasília, UNB, *mimeo*.

DAVIDSON, A. Basil., **ISAACMAN**, Allen F. e **PÉLISSIER**, René.

1991. "Política e nacionalismo nas Áfricas central e meridional, 1919-1935". *In: História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1880-1935*, vol II, São Paulo, Ática/UNESCO, pp.679-715.

DEUTSCH, K.

1970. *El analises de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Paidos.

DULLES, John W. F.

1983. *Castello Branco o presidente reformador*. Brasília, UnB.

ESOAVELOMANDROSO, M.

1991. "Madagascar de 1880 a 1939: iniciativas e reações africanas à conquista e à dominação coloniais. *In: História Geral da África: a África sob dominação colonial, 1880-1935*, vol II, São Paulo, Ática/UNESCO, pp.237-261.

FANON, Frantz.

1980. *Em defesa da Revolução Africana.* Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora.

FARIA, Major-Brigadeiro Oswaldo Terra de.

1983. "África Austral: interesses estratégicos". *In: Cadernos de Estudos Estratégicos*, n° 4, Rio de Janeiro, CEBRES.

FERREIRA, Oliveiros S.

1977. "As relações Brasil - Estados Unidos". *In: Digesto Econômico*, n° 255, São Paulo.

FLORES, Mário César.

1984. "A importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais". *In: Política e Estratégia*, vol.2, n° 1, São Paulo.

FONSECA, Gelson. e **LEÃO**, W. (orgs.)

1989. *Temas de Política Externa Brasileira.* Brasília, IPRI/Ática.

FRAGOSO, João L.R.

1981. "As reformulações da Política Externa Brasileira nos anos 70". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, n° 5, Rio de Janeiro.

FREEMAN JR, W.

1989. "The Angola-Namibia Accords". *In: Foreign Affairs*, vol. 68, n° 3, New York.

GELDENHUYS, Dean J.

1984. "The diplomacy of solation South Afric foreign policy making". *In: South African Institute of International Affais*, Johanesburgo, Macmillan – South Africa.

GLOUGH, Michael.

1988. "Southern Africa Challenges and Choices". *In: Foreign Affairs*, vol.66, n° 5, New York.

GÓES, W.

1978. *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

GUELKE, Adrian.

1980. "Southern Africa and the Super-Powers". *In: International Affairs*, vol.56, n° 4, Londres.

GUILLEREZ, Bernard.

1986. "ONU-Afrique du Sud: La Croisade des Clercs". *In: Defense Nationale*, Paris, junho.

HIRSON, Zenaide Scotti.

1979. "O Brasil e a questão colonial portuguesa". Dissertação de Mestrado, Brasília, UNB, *mimeo*.

HIRST, Monica.

1984. "Transição democrática e a política externa: a experiência brasileira. *In: DADOS* n° 27, IUPERJ/RJ, pp.377-394.

HIRST, Monica e **RUSSEL**, Roberto.

1987/88. *Democracia y politica externa: los casos de Argentina e Brasil*. Buenos Aires, Flacso.

HURREL, Andrew.

1983. "The Politics of South Atlantic Security: a survey of proposals for a South Atlantic. Treaty organization". *In: International Affairs*, vol.2, n° 59, New York.

JACKSON, Richard.

1983. *The non-aligned. The UN and super powers*. New York, Praeger.

JASTER, Robert.

1980. "South Africa's Norrowing Secutrity Options". *In: Adelphi Papers*, n° 159, Londres, IISS.

1986. "South Africa and its Neigbours: the Dynamic of Regional Conflict". *In: Adelphi Papers*, n° 209, Londres, IISS.

JEEVES, A.

1975. "The Control of Imigration Labour on the South African Gold Mines (In the Era of Kruguer and Miller)". *In: Journal of South African Studies*, Londres, vol.1, n° 2.

JOHNSON, R.W.

1977. *How long will south Africa survvive?*. Londres, the Macmillan Press Ltd.

JOSÉ, Alexandrino & **VIEIRA**, Sérgio.

1992. "The great turnig point: the consequences of Angolan and Mozambican independence". *In*: VIEIRA, Sérgio, MARTIN, William G. e WALLERSTEIN, Immanuel. *How fast the wind?: southern Africa (1975-2000)*. Trenton/New Jersey, Africa World Press, Inc.

KEMP, Geoffrey.

1972. "South Africa`s Defense Programe". *In: Survival*, n° 4, Londres, IISS.

KENNEDY, Paul.

1989. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro, Campus.

KEPPEL, Jones.

s/d. *South Africa: a short history*. Londres, Archor Press.

LAGOA, Ana

1983. *O SNI: como nasceu, como funciona*. São Paulo, Brasiliense.

LAFER, C.

1967. "Uma interpretação do Sistema de Relações Internacionais do Brasil". *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, 39/40.

1979. "Política Exterior brasileira: balanço e perspectivas". *In: DADOS*, n° 22, Rio de Janeiro.

1982. *Paradoxos e possibilidades*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

LABROUSSE, H.

1986. "Réfletions sur L'Océan Indien". *In: Défense Nationale*, Paris, junho.

LE FUR, Jean.

1980. "Situation des pays de l'Afrique Australe autres que l'Afrique du Sud". *In: Défense Nationale*, Paris, julho.

LEISNER, Erich.

1992. "África do Sul é a chave para o futuro da região". *In: Correio Brasiliense*, Encarte Internacional, Brasília, 07 de setembro, p.2.

LIAVER, Maria del Carmen.

1987. "Atlantico Sur: situacion actual y perspectivas futuras". *In: Geopolítica*, n° 36, Buenos Aires, IDEG, pp.50-54.

LIMA, Maria Regina S.

1982. "Notas sobre as relações Brasil-África no contexto da PEB recente". *In: Revista de Estudos Afro-asiáticos*, n° 6/7, Rio de Janeiro.

1990. "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise". *In: Contexto Internacional*, n° 12, Rio de Janeiro.

LIMA, Paulo de Tarso Flexa.

1982. "As relações econômicas Brasil-África". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, n° 6-7, Rio de Janeiro.

MANTINIERE, Guy

1980. "O novo diálogo na América Latina: fundamentos das relações sul-sul". *In: Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, n° 4, Rio de Janeiro.

MARCUM, John.

1988. "Africa: a Continent adrift". *In: Foreign Affairs*, vol.68, n° 1, New York.

MARTIN, D. e **JOHNSON**, P.

1984. "Africa: The Old and the Unexpected". *In: Foreign Affairs*, vol.63, n° 3, New York.

MARTINS, Carlos E.

1975. "A evolução da Política Externa Brasileira na década de 64/74". *In: Estudos CEBRAP*, n° 12, São Paulo.

MARTINS, Luciano.

1992. "Ordem Internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder". *In: Política e Estratégia*, vol. 1, n° 3, São Paulo, Paz e Terra/USP.

MATHIAS, Suzeley Kalil

1995. *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas, Papirus.

MAYER, Pierre.

1980. "L'Afrique du Sud aux prises avec le changement". *In: Defense Nationale*, Paris, Julho.

McEVEDY, Colin.

1980. *The Pinguim Atlas of African History*. Londres, Pinguim Books.

MENDES DE ALMEIDA, Cândido.

1963. *Nacionalismo e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos.

MELLO, Affonso de Toledo Bandeira de.

1956. *O espírito do Pan-Americanismo*. Rio de Janeiro, MRE.

MELLO, Jayme Portella de.

1979. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de janeiro, Gavíria.

MELLO E SILVA, Alexandra de.

1992. "Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK". *In:* Revista Contexto Internacional, v. 14, nº 2, PUC-RJ, pp. 209-240.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - Divisão da África.

1965. "Intercâmbio comercial Brasil-África subsaárica". *In: Revista da Confederação Nacional do Comércio*, nº 44/45.

MINTER, William.

1977. "Origens externas da reação em Angola e Moçambique". *In: A África do Sul e as ex-colônias portuguesas*, Lisboa, CEDEP/Iniciativas Editoriais.

MINTY, Abdul.

1977. "A Estratégia de Defesa Sul-Africana". *In: A África do Sul e as ex-colônias portuguesas*, Lisboa, CEDEP/Iniciativas Editoriais.

MIYAMOTO, Shiguenoli.

1987. "O Brasil e o Pacto do Atlântico Sul". Marília-SP, UNESP, *mimeo.*

1989. "Diplomacia e militarismo: o projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico". *In: Revista Brasileira de Cultura Política*, 1(1), março, Brasília, pp.145-163.

MIYAMOTO, Shiguenoli e **GONÇALVES**, W.

1991. "Militares, Diplomatas e Política Externa pós-64". Campinas-SP, IFCH-Unicamp, *mimeo.*

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto.

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

MONSERRAT FILHO, J.

1981. "A militarização da África do Sul". *In: Revista de Estudos Afro-asiáticos*, nº 5, Rio de Janeiro.

MONEDA, Carlos J.

1983. *Geopolitica y politica del poder en el Atlantico Sur*. Buenos Aires, Pleamar.

MOREAU DEFARGES, Philippe.

1985. "L'Afrique du Sud, Algerie de l'Occident?". *In: Défense Nationale*, Paris, novembro.

MOURA, Gerson

1991. *Sucessos e Ilusões: relacões internacionais do Brasil durante e após a 2ª Guerra Mundial (1942-1945)*. Rio de Janeiro, FGV.

s/d. "O Brasil na Segunda Guerra Mundial (1942-1945)", texto apresentado na IIª Semana Nacional de Política Externa, São Paulo, USP, Programa de Política Internacional e Comparada, *mimeo*.

MOURA, G. e **LIMA**, M.R.

1982. "A trajetória do pragmatismo responsável". *In: DADOS*, nº 25, Rio de Janeiro.

MOURA FILHO, Heitor Pinto de.

1983. "Alguns aspectos das relações econômicas entre o Brasil e a África Austral". *In: Cadernos de Estudos Estratégicos*, nº 4, Rio de Janeiro, CEBRES.

MOURÃO, Fernando Albuquerque.

1987. "Zona de Paz e Cooperação no Altântico Sul". Águas de São Pedro-SP, XI Reunião da ANPOCS, *mimeo*.

1987. "África: do continentalismo à fase das conversações globais". *In: África - Revista do Centro de Estudos Africanos*, nº 10, São Paulo, USP.

1990. "O Atlântico Sul e os Novos Vetores do Sistema Internacional". *In: Política e Estratégia*, nºs 2/4, São Paulo.

MOVIMENTO POPULAR DE LIBERTAÇÃO DE ANGOLA (MPLA)

1977. *Documentos do MPLA*. vol.1, Lisboa, MPLA/Ulmeiro.

MUFSON, Steven.

1990. "South Africa 1990". *In: Foreign Affairs*, vol.70, nº 1, New York.

MUGABE, Robert.

1987. "Struggle for Southern Africa". *In*: *Foreign Affairs*, vol.66, n° 2, New York.

NELAN, Bruce.

1989. "Changes in South Africa". *In*: *Foreign Affairs*, vol.69, n° 1, New York.

NYATHI, W.M.

1977. "O Imperialismo Sul-Africano na África Austral". *In*: *A África do Sul e as ex-colônias portuguesas*, Lisboa, CEDEP/Iniciativas Editoriais.

NKIWANE, Solomon M.

1993. "Regional Security and Confidence-Building Processes: The Case of Southern Africa in the 1990s". *In*: *Research Paper*, n° 16, New York, United Nations and Geneva, United Nations Institute for Disarmament Research.

OCAMPO, J.M.Vasquez

1990. "La política exterior y los requerimentos estrategicos en el espaço austral". *In*: *Perspectiva Internacional*, n° 3, Buenos Aires, Partido Justicialista/Editorial Perspectiva, dezembro, pp.24-32.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de.

1986. "Os organismos de integração econômica regional na África". *In*: *África - Revista do Centro de Estudos Africanos*, n° 9, São Paulo, USP.

1987. "Política Externa Brasileira e as Relações Comerciais Brasil-África". Tese de Doutoramento, São Paulo, FFLCH-USP, *mimeo*.

OLIVER, R. e **FAGE**, J.

1980. *Breve História da África*. Lisboa, Liv. Sá da Costa Editora.

OSÓRIO, Sanches.

1975. *O equívoco de 25 de abril*. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves.

OVENDALE, Ritchie.

1982. "The South Africa Policy of the British Labour Government 1947/51". *In*: *International Affairs*, vol.59, n° 1, Londres.

PEREIRA, José M. Nunes.

1987. "O Apartheid e as Relações Brasil-África do Sul". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, n° 14, Rio de Janeiro.

PÉLISSER, René.

1987. "Angola, Mozambique: des guerres interminables et leurs facteurs internes". *In* Hérodote Revue de Géographie et de Géopolitique, n° 46, Paris, Julho/setembro, pp. 82-107.

PERONA, Nélida B.

1985. "Os convênios de Lomé e sua influência no comércio entre a América Latina e a África". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, n° 11, Rio de Janeiro.

PIERSON-MATHY, Paulette.

1980. *La naissance de l'Etat pour la Guerre de libertation nationale: le cas de la Guinée-Bissau*. Paris, Unesco.

PINHEIRO, Letícia.

1989. "Brasil, Portugal e descolonização africana (1946-1960)". *In*: *Revista Contexto Internacional*, n° 9, PUC-RJ, pp.91-111.

1991. "O Processo de Tomada de Decisões em Política Externa durante o Regime Militar". Londres, Departamento de Relações Internacionais da London School of Economics and Political Science, *mimeo*.

POERNER, Arthur José.

1965. "A política externa brasileira entre a interdependência e a soberania". *In* Política Externa Independente, n° 2, Rio de Janeiro, pp. 150-158.

PONTIEL, Felix.

1964. *La Mediterranée et les Poissances*. Paris, Payot.

PORTO, L. de A.Nogueira.

1986. "Política Exterior: Da Independência ao `Pragmatismo'". *In*: *Política e Estratégia*, n° 2, São Paulo.

RATLIFF, William E.

1981. "People's Republic of China". *In*: Thomas H. Henriksen (org.), *Communist Powers and Sub-Sharan Africa*. Stanford, Hoover International Studies/Stanford University, pp.85-110.

REDDR, Enugas.

1980. "As Nações Unidas contra o Apartheid". *In*: *Correio da UNESCO*, Brasília, janeiro.

RENOUVIN, P & **DUROSELLE**, J.

1967. *Introdução a história das relações internacionais*, São paulo, Difusão Européia do livro.

REYNOLDS, P.A.

1977. *Introdución al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos.

RIBEIRO, Orlando.

1981. *A colonização de Angola e o seu fracasso*. Lisboa, Portugueses/Casa da Moeda.

ROBINSON, R., **GALLAGHER**, J. e **DENNY**, A.

1968. *Africa and the Victorians: The Climax of the Imperialism*. Cambrige College, Anchor Books.

RODRIGUES, J. Honório

1964. *O Brasil e a África: outro horizonte*. Vol.2, 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

1965. "Uma política própria e independente". *In* Política Externa Independente, nº 1, Rio de janeiro, pp. 15-39.

ROELOFSE-CAMPBELL, Zélia.

1993. "A África do Sul e o Brasil Unidos pelo Oceano". *In*: *Correio Braziliense*, Encarte Internacional, Brasília, 05 de julho, p.6.

SACHS, E.S.

1952. *The choice before South Africa*. New York, The Philosophical Library.

SAGRES, Magdalena.

1990. *La Cuestion Itaiou-Corpus: el punto de inflexion en la relaciones Argentina-Brasil.* Buenos Aires, Flacso.

SAMPSON, Antony.

1988. *O Negro e o Ouro – Magnatas, Revolucionários e o Apartheid.* São Paulo, Cia das Letras.

SANTAYANA, Mauro.

1980. "O 25 de Abril em Portugal 6 Anos Depois". *In*: *Folha de S.Paulo*, 25 de abril.

SANTIAGO, Theo (org.).

1977. *Descolonização.* Rio de Janeiro, Francisco Alves.

SARAIVA, José Flávio.

1993. "Elites Sul-Africanas procuram corrigir grave dano histórico". *In*: *Correio Braziliense*, Encarte Internacional, Brasília, 05 de julho, p.2.

SARAIVA, Mirian.

1990. "A opção européia e o projeto de Brasil Potência Emergente". *In*: *Contexto Internacional*, n° 11, Rio de Janeiro, pp.95-117.

SARDENBERG, R.

1982. "O Sistema Internacional". *In*: *Curso de Introdução às Relações Internacionais*, Brasília, UNB.

SCHWEITZER

1980. "Situation Geoestrategique de l'Afrique Australe". *In*: *Défense Nationale*, Paris, julho.

SEITENFUS, Ricardo A.

1985. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação de blocos (1930-1942): processo de envolvimento do Brasil na Segunda Guerra.* São Paulo, Cia Editora Nacional.

SELCHER, W.

1974. "The Afro-Asian dimension of Brazilian Foreign Policy (1956-1972)". *In*: *Latin American Monographs*, The University of Florida, Center for Latin American Studies.

1976. "Brazilian's relations with portuguese African in context of the elusive `Luso-Brasilian Community' ". *In*: *Journal of Interamerican Studies an World Affairs*, n° 18.

1984. "Dilemas Políticos nas Relações Sul-Sul". *In*: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, n° 10, Rio de Janeiro.

SKIDMORE, Thomas.

1982. *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

1988. *Brasil: de castelo a Tancredo*, Rio de janeiro, Paz e Terra.

SILVA, Golbery do Couto e.

1967. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército/José Olympio.

1981. *Conjuntura Política Nacional. O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio.

SILVA, Silas Leite da.

1989. A 'Diplomacia da Prosperidade' ". *In*: *Cadernos IPRI* , n° 2, Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), Brasília.

SOARES, Guido F.S.

1986. "Estudos na África Subsaárica e suas consequências para a Política Internacional". *In*: *África - Revista do Centro de Estudos Africanos*, n° 9, São Paulo, USP.

1974. Contribuição ao estudo da política nuclear brasileira. Tese de Doutoramento, PUC-SP, *mimeo*.

SOUZA, Rodrigo do Amaral.

1989. "Da política externa independente à política externa interdependente – o Governo Castello Branco". *In*: *Cadernos IPRI* , n° 2, Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986), Brasília.

SPÍNOLA, A.

1974. *Portugal e o futuro*. Lisboa, Arcádia.

STEINBACH, Anito.

1986. "A cooperação entre o Brasil e o Continente africano". *In*: *África - Revista do Centro de Estudos Africanos*, nº 9, São Paulo, USP.

STOLLER, Mark A.

1989. *George C. Marshall soldier-statesman of the american century*, Boston, Twayne Publishers.

THOMASHAUSEN, André E.A.M.

1989. *O desmantelar do Apartheid - Balanço das reformas 1978-1988*. Lisboa, Embaixada da África do Sul.

UNESCO

s/d. *Apartheid and the effects en Educacion*. Genebra, Science, Culture and Information.

UTTLEY, Garrick.

1979. "Globalism or Regionalism? United States Policy towards Southern África". *In*: *Adelphi Papers*, nº 154, Londres.

VALENTE, Francisco.

1986. "Relações interafricanas: a Organização da Unidade Africana e o esforço para a União do Continente". *In*: *África - Revista do Centro de Estudos Africanos* , nº 9, São Paulo, USP.

VALIGY, Ismael & **DORA**, Helmut.

1992. "The creation of SADCC and the problem of transport". *In*: VIEIRA, Sérgio, MARTIN, William G. e WALLERSTEIN, Immanuel. *How fast the wind?: southern Africa (1975-2000)*. Trenton/New Jersey, Africa World Press, Inc.

VIGEVANI, Tullo.

1990. *Terceiro Mundo: Conceito e História*. São Paulo, Ática.

ZAPPA, Ítalo.

1975. "O Brasil e a África Subsaárica". *In: Segurança e Desenvolvimento*, n° 158, São Paulo.

WALKER, Eric.

1968. *The history of the Southern Africa*. Londres, Longmans.

WALLERSTEIN, Immanuel & **VIEIRA**, Sérgio.

1992. "Historical development of the region in the context of the envolving world system". *In*: VIEIRA, Sérgio, MARTIN, William G. e WALLERSTEIN, Immanuel. *How fast the wind?: southern Africa (1975-2000)*. Trenton/New Jersey, Africa World Press, Inc.

WOODS, Donald.

1987. *Por dentro do Apartheid: cotidiano da resistência na África do Sul*. São Paulo, Best-Seller.

Documentos

Relatório - I[a] Reunião dos Estados da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, Rio de Janeiro, 1988.

ONU - Resolução 42/16 - 42[a] Sessão da Assembléia Geral: criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

Jornais

Correio Brasiliense
Suplemento Correio Internacional, 05/08/91, 04/11/91, 07/12/91, 01/03/03 e 05/07/93.

Folha de S. Paulo
"Os Fatos Depois do 25 de Abril", 27/06/76.

O Estado de S. Paulo
"Galvão de Melo e a revolução em Portugal", 16/06/74.
"África: um mercado potencial para o Brasil", Caderno Marinha Mercante, 30/06/92.
"África Especial", Encarte, 07/02/93.
"A Bomba Sul Africana", 26/03/93, p.3.

O Globo
"Indefinição, resultado de 26 anos" (editorial), 28/6/76.

Opinião
"O fim da noite salazarista", Encarte "Portugal", 06/05/74.

South African Journal of Diary Tecnology

Revistas

África do Sul em Notícias

Ásia e África Review, vol. 14, n° 7-8

Conjuntura Econômica (FGV-RJ) Vol 27, n° 4, abril de 1973.
"A matriz do Comércio mundial "
"O Mercado Mundial de Produtos Primários "
"Principais Mercados para Produtos Brasileiros "
"O Brasil e os Mercados da África", vol 27, n° 5, maio de 1973.
"O Brasil e os Mercados da África (II)"

Pequeno Atlas da África Austral, Brasília, Embaixada da África do Sul.

Resenha de Política Exterior do Brasil - MRE

Resumo de Política Exterior - MRE

Revista Brasileira de Comércio Internacional

***Revista da África do Sul* (Panorama)**

Revista O Brasil Mineral

Southern Africa Today

***South African Mining*, Coal, Gold and Base Minerals**

South African Transport

Strategic Survey - International Institute for Strategic Studies (IISS) - Londres

"Internal Conflict and External Involvement", 1971.
"South Africa, access to Armaments", 1972.
"South Africa and her Neighbours", 1981/82.
"Southern Africa Impasse over Namibia", 1982/83.
"Southern Africa Escalating Conflicts", 1985/86.
"Southern Africa Conflict and Disruption," 1986/87.
"Southern Africa Solving Problems", 1987/88.
"Real Hope in South Africa", 1989/90.