

As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco

Introdução

A transição para a década de 1990 representou um momento particularmente difícil para a política externa brasileira. O término da Guerra Fria, simbolizada pela queda do muro de Berlim (1989) e pela superação do mundo bipolar, implicou em profundas transformações na ordem internacional, consequentemente no padrão de atuação internacional dos Estados. Os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio internacional, trouxeram ao Estado brasileiro a necessidade de repensar, e até mesmo de redefinir, os pressupostos essenciais de sua política exterior.

Nesse contexto, tornou-se essencial ao Brasil responder à nova e complexa interdependência global e promover a reformulação das tradicionais posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, passaram a afetar diretamente a realidade doméstica nacional. O sistema internacional passou a operar na forma de polaridades indefinidas, impondo ao Itamaraty a necessidade de construir, com rapidez e urgência, novas estratégias para inserção internacional do país. Ademais, somou-se, ainda, a necessidade de promover ações que lhe garantissem a capacidade de adaptação ao novo contexto internacional em concomitância à defesa do

principal objetivo perseguido pela diplomacia brasileira ao longo do século XX: o desenvolvimento.

Neste cenário, a análise política externa dos governos Collor e Itamar Franco apresenta-se como particularmente relevante para avaliação das estratégias internacionais desenvolvidas pelo Brasil frente ao sistema internacional contemporâneo, uma vez que:

- (i) refletiu a acentuada dificuldade de adaptação do Brasil ao novo cenário internacional. Sinal disso é que, entre estes dois governos, a gestão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi atribuída, consecutivamente, a cinco diferentes ministros, sendo dois deles não-diplomatas;
- (ii) por outro lado, compreende um contexto em que a política externa brasileira para a África cristaliza uma tendência de concentração de ações e seletividade de parcerias.

Neste sentido, este artigo procura demonstrar que as relações Brasil-África ao longo dos governos Collor e Itamar Franco foram substancialmente condicionadas pela crise internacional que atinge o Brasil e os Estados africanos na década de 1980. Portanto, analisa as relações Brasil-África entre os referidos governos atendo-se ao pressuposto de que a política externa brasileira para o continente africano não encontrou subsídios governamentais, e mesmo societários, que lhe garantissem maior espaço e ressonância.

Desta forma, sustenta-se que, neste marco temporal, houve nítido empenho diplomático para o estabelecimento de vínculos mais estreitos e sólidos do Brasil com os EUA, com o bloco Europeu e com países da América do Sul, garantido a continuidade do processo de regionalização em que havia ingressado a política externa brasileira ainda no governo Sarney. Por consequência, a política externa em direção ao continente africano não encontrou advogados que lhe aceitassem a causa e defesa.

Empiricamente, a análise se baseia em entrevistas semi-estruturadas realizadas com diplomatas¹ e políticos ligados ao tema analisado, bem como em depoimentos coletadas junto ao CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). A escolha dos entrevistados foi

¹ Com relação aos depoimentos prestados por membros do corpo diplomático, devo registrar que todos frisaram o fato de suas opiniões não refletirem posições oficiais do Ministério das Relações Exteriores.

realizada a partir de um critério de seletividade pautado pela própria posição formal ocupada pelos atores junto ao Ministério das Relações Exteriores e ao Executivo nacional. Também subsidiam este estudo os dados econômico-financeiros coletados junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Banco Mundial.

Estruturalmente, o texto divide-se em cinco tópicos: o primeiro traz uma breve caracterização das relações Brasil-África entre as décadas de 1960-70. Em seqüência, analisa as condições econômicas internacionais ao longo da década de 1980 e início dos 90, ressaltando o impacto restritivo das crises econômicas internacionais sobre a realidade africana e brasileira, bem como suas repercussões sobre a política externa brasileira em direção ao continente africano. O terceiro tópico foca a política externa do governo Collor, procurando demonstrar que as relações do Brasil com o continente africano passaram a ser percebidas pelo Executivo como uma dimensão ou vetor pouco propício às necessidades e aos objetivos externos do país. Em seguida, analisam-se as relações Brasil-África sob a gestão Itamar Franco, procurando demonstrar que, apesar da proposição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da participação de tropas brasileiras na Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEN I), a política externa deste governo não chegou a reverter a posição periférica do Continente na agenda externa brasileira. A última seção procura sintetizar os argumentos desenvolvidos.

I. As relações Brasil-África entre 1960-80: origens, objetivos e constrangimentos

A percepção de que a África poderia representar uma dimensão privilegiada para a política externa brasileira emerge de forma emblemática na década de 1960², no quadro da Política Externa Independente, inaugurada

² Entre o período que vai do processo de Independência à primeira metade do século XX, a temática africana revelava-se ainda tímida na esfera governamental brasileira. Sua aparição se dava apenas em função do interesse brasileiro pelo norte da África, onde o país, desde 1861, mantinha instalado um consulado. Neste período, a timidez das relações do Brasil com a África está associada à prioridade dos problemas de fronteiras na agenda diplomática do país após a conquista da Independência, quando os interesses brasileiros se deslocaram, com nitidez, do Oceano Atlântico para a Bacia do Prata, num processo de regionalização da política externa (COSTA E SILVA, 1989, p. 32) Como resultado, a diplomacia brasileira passa a concentrar sua atenção no processo de fixação de fronteiras, atendo-se ao princípio de intangibilidade das mesmas ao tempo colonial – princípio que, posteriormente, seria

pelo governo Jânio Quadros e prosseguida por João Goulart (QUADROS, 1961). Essa noção surge respaldada por debates acadêmicos que já se realizavam durante o governo Juscelino Kubitschek (PINHEIRO, 1988; PENNA FILHO, 1994), protagonizados por intelectuais como Gilberto Freyre, que defendiam uma comunidade luso-tropical³. Naquele período, entretanto, a ratificação pelo Brasil do Tratado de Amizade e Consulta obscurecia a temática africana e a relegava à esfera das questões lusitanas.

Ao longo da segunda metade do século XX, a dimensão das potencialidades africanas foi sendo incorporada de forma progressiva e substancial à política externa brasileira. Associada a um discurso terceiro-mundista, inicialmente pretendeu contrabalançar o peso das relações do país com os EUA e se opor às limitações impostas pela clivagem Leste-Oeste da Guerra Fria. Em meio ao processo de descolonização que se realizava no mundo afro-asiático, o Brasil identificava na África a possibilidade de arranjos diplomáticos capazes de lhe possibilitar um posicionamento diferenciado no cenário internacional (BITELLI, 1989). Conduta que sinaliza que, para o Brasil, “as relações internacionais deixam de ser consideradas expressão de meras afinidades ou incompatibilidades entre povos para serem entendidas como um esforço global para o atendimento, na área internacional, das necessidades de cada país” (JAGUARIBE, 1958, p. 221).

Ensaio de conduta universalista, a ação brasileira para a África e a política de solidariedade para com os povos do Terceiro Mundo, no início da década de 1960, estão integralmente associadas ao papel de ator protagonista pleiteado pelo Brasil na esfera internacional. Enquadram-se num conjunto de ações (estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas da Ásia e da Europa, principalmente com a URSS) que buscava a revisão das relações do país com os EUA e seu poderio hegemônico. As iniciativas para a África constituem-se em elementos que dão início a uma efetiva política africana no Brasil. Pensada e planejada no contexto do quadro

adotado pela Organização da Unidade Africana, em sua carta de maio de 1963 (MOURÃO & OLIVEIRA, 2000, p. 310).

³ Ao ressaltar a importância do “mundo que o português criou”, ao propiciar, por intermédio da colonização de territórios na África, Ásia e América, o desenvolvimento e expansão do mundo ocidental, Gilberto Freyre chamava a atenção para os ganhos que o Brasil, ex-colônia, poderia vir a obter das nações africanas sem, necessariamente, desvencilhar-se dos laços de comunhão que tinha com Portugal. Essa tese foi bastante criticada por políticos africanos que a interpretavam como uma estratégia colonialista de manutenção do *status quo*. A respeito dos argumentos defendidos pelo autor, ver Freyre (1958; 1960). Para uma análise crítica desta visão, ver Saraiva (1993) e Gonçalves (1994).

diplomático, correspondendo a uma política que guarda em si consistência e cálculos estratégicos, “no fundo, ela se tornou um capítulo importante na busca brasileira por novos parceiros políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, serviu para a busca de maior autonomia no espaço das relações internacionais da época” (SARAIVA, 1994, p. 289).

Deste ponto de vista, a política externa brasileira para o continente africano seguia o comportamento universalista de nossa diplomacia, em que se valoriza o estabelecimento de parcerias não excludentes com vistas à promoção da própria autonomia (VAZ, 1999; LESSA, 1998). Nesse período, entretanto, a prevalência das relações especiais do Brasil com Portugal dificultava a implementação de uma política de efetivo apoio aos territórios africanos em processo de independência. A postura brasileira de apoio a Portugal nas questões relativas às colônias portuguesas ainda se encontrava atrelada à retórica dos laços tradicionais de amizade, baseados na condição de ex-colônia e na herança cultural lusitana. “Os deveres e a gratidão para com a ex-metrópole implicavam uma constante reafirmação dos vínculos e impediam a tomada de decisão que ferissem determinados propósitos do governo português” (PINHEIRO, 1988, p. 80).

Somente a partir da década de 1970, com o advento da Revolução dos Cravos (1974) e a independência das colônias portuguesas (1974-75), é que as ações do Brasil para com a África passaram a evoluir mais consideravelmente em favor da autonomia dos novos Estados e da consolidação de relações amistosas e equânimes destes com Lisboa (SANTOS, 2001). A partir dessa década, Portugal dá início ao processo de redefinição de seu papel nas relações internacionais, deslocando-se de seu relativo isolamento internacional para o processo de integração à Comunidade Econômica Européia, que se concretiza em 1985 (FREIXO, 2001).

Nesse período, sob os governos militares Emílio Garrastazu Médice (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), as relações do Brasil com as colônias portuguesas na África registram um substancial aprofundamento. Por meio da denominada política do pragmatismo responsável, o Brasil torna-se parceiro privilegiado de países africanos, com destaque especial para a Nigéria (de quem o país compra petróleo), de países da África Austral e das ex-colônias portuguesas.

Contando com a presença de empresas brasileiras, como a Petrobras⁴ (por meio da Braspetro) e a Construtora Norberto Odebrecht⁵, operando no continente, o intercâmbio comercial demonstra o aspecto efetivamente positivo tanto no interesse de compradores africanos por produtos brasileiros, como também o de importadores brasileiros por produtos africanos, haja vista que, de 1973 a 1974, as exportações brasileiras crescem 129,1%, passando de US\$ 190.001.000 para US\$ 435.323.000; enquanto as importações originadas do continente africano registram o expressivo crescimento de 300,2%, avançando de US\$ 169.903.000 para US\$ 679.998.000 (SANTANA, 2003a, 2003b).

Contudo, ao ingressar na segunda metade da década de 1980, as mudanças no âmbito doméstico e externo inferiram negativamente sobre as relações Brasil-África. Como será analisado no próximo tópico, o Brasil passou a vivenciar uma fase crítica, em que suas estratégias de atuação em plano internacional demonstravam-se esgotadas, observando-se que o modelo de política exterior associado ao “desenvolvimento nacional” cedeu lugar a uma fase de crise e contradições (CERVO & BUENO, 1992; CERVO, 1994). A política em direção ao continente africano, nesse contexto, viu-se sensivelmente abalada pela desarticulação dos postulados terceiro-mundistas e pela crise econômica que afeta, em intensidades diferentes, mas igualmente negativas, os dois lados do Atlântico.

I.1 Economia internacional: os impactos restritivos

Ao ingressar na década de 1990, o continente africano encontrava-se numa crise de dimensões sem precedentes. Os indicadores econômicos e sociais, cuja queda se acentuou nos anos 1980, são particularmente expressivos: no plano econômico, a taxa de crescimento do PIB africano foi de apenas 1,3% em média entre 1980-89, observando-se que a taxa anual média de crescimento da produção dos setores variou entre -1,2% para a indústria e 1,3% para a agricultura. Essa situação resultou numa baixa da

⁴ A Petrobras iniciou sua atuação na África em 1979, quando adquiriu os direitos de exploração no Bloco 2, na Exploração e Produção petrolífera na Bacia do Baixo Congo, em águas rasas (até 50 metros de profundidade) do litoral angolano. Está associada nesse projeto com a Chevron (20%), que atua como operadora, e também com a estatal angolana Sonangol (25%) e com a francesa Total (27,5%). A participação da Petrobras, de 27,5%, garante uma produção de petróleo da ordem de 9 mil barris/dia.

⁵ A entrada da Construtora Norberto Odebrecht na África teve início em 1982, quando, por negociações entre Brasil-URSS, foram delineadas possibilidades de investimentos dos dois países no território angolano. URSS e Brasil estabeleceram uma parceria para a construção de um complexo hidrelétrico em Capanda, Angola, capaz de gerar 520 mW de energia.

riqueza anual média, por habitante, superior a -2%; o que equivale a uma queda de 30% verificada no decênio, considerada como década perdida para a África (KANKWENDA, 1994).

Essa configuração também se projetou de forma negativa para as relações do continente com o exterior, pois a regressão contínua dos volumes de exportação promoveu a marginalização da África no comércio internacional. Sinal disso é que sua participação no comércio internacional declinou de 4,7% em 1980 para 2,1% em 1989 do total mundial; são números que evidenciam um momento extremamente crítico, mesmo considerando que as relações de importação-exportação e seus fluxos comerciais tenham sido um pouco superiores a 1% do total das trocas internacionais (HARDY, 1995).

Um fator decisivo para o acirramento da crise econômica africana foi o endividamento externo, resultante da aplicação de políticas de ajustes econômicos impostos pelo Banco Mundial e o FMI. Na década de 1980, os valores da dívida aumentaram de maneira surpreendente: de 138,6 bilhões de dólares em 1982, para 260 bilhões em 1989, o equivalente a 92% do PIB do Continente. Apenas os serviços da dívida aumentaram o equivalente a mais de 32% das receitas de exportação da África Subsaariana.

Como consequência direta da crise econômica e financeira, observou-se a diminuição da produção agrícola, gerando dependência do mercado externo para abastecimento; ao qual se associou um quadro de proliferação de doenças, fome e subnutrição. Ao final dos anos 1980, do total de países mais pobres do mundo, 66,6 % eram africanos, observando-se que países como Somália, Libéria e Sudão, devido à situação de fome endêmica, tiveram indicadores que os classificaram como países de “quinto mundo”.

Frente ao quadro, tanto setores governamentais quanto da sociedade civil brasileira passaram a relativizar a importância das relações Sul-Sul, compreendendo que os países do Terceiro Mundo se encontravam em situação igualmente insatisfatória do ponto de vista financeiro e comercial, tornando-se incapazes de suprir as demandas nacionais para a ampliação das exportações. Percepção ratificada pela análise da situação dos países em desenvolvimento ao longo do período em que, imersos num processo de marginalização econômica entre as décadas de 1970 e, mais substancialmente, na de 1980, registram uma retração na participação no comércio mundial (Tabela 1), ao mesmo tempo em que há um aumento expressivo do endividamento externo (Tabela 2).

Tabela 1 – Participação dos Países em Desenvolvimento no Comércio Mundial (em % do comércio global)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nas exportações	18	24	28	27	25	25	24	20	20	20	20
Nas importações	17	21	22	25	25	24	22	21	19	18	19

Fonte: International Trade Statistics Yearbook/ONU, 1990, pp. 994-995, apud: SENNES (2003, p. 78)

Tabela 2 – Indicadores da Dívida Externa dos Países em Desenvolvimento, 1980, 1988, 1995

	Dívida total (bilhões \$)			Dívida como % do PIB			Serviço da dívida como % das exportações		
	1980	1988	1995	1980	1988	1995	1980	1988	1985
Todos os países em Desenvolvimento	667	1.334	2.068	27	35	38	13	23	16
África Subsaariana	84	165	223	31	67	74	10	21	15
Leste asiático e Pacífico	94	215	473	20	30	29	13	19	11
Sul da Ásia	38	98	168	17	28	39	12	26	25
Europa e Ásia Central	88	220	295	26	18	36	9	19	15
Oriente Médio e Norte da África	84	177	217	19	42	40	5	18	14
América Latina e Caribe	259	458	607	36	57	40	37	40	30
Países Serriamente Endividados	60	152	226	31	104	128	11	29	21

Fonte: Banco Mundial, World Debt Tables, 1996. (<http://info.worldbank.org>)

No caso dos países africanos, a situação é particularmente agravada pela progressiva deterioração de sua capacidade econômico-financeira. Na região da África Subsaariana, em menos de dez anos a dívida externa praticamente duplica, registrando uma evolução da dívida total de 84 para 165 bilhões de dólares entre 1980-1988, o que corresponde, respectivamente, à evolução do comprometimento do PIB dos Estados da região de 31% para 67%. As relações

comerciais dos países africanos são igualmente afetadas, uma vez que o serviço da dívida em relação à porcentagem das exportações salta de 10% para 21% no mesmo período. Indicadores que se manterão negativamente expressivos até a primeira metade da década de 1990 quando, como visto mais à frente, o cenário econômico-financeiro da região começa a dar sinais de recuperação.

Dessa forma, apreende-se que a conjunção de variáveis de ordem doméstica e externa põe em xeque a manutenção da política externa que vinha sendo desenvolvida pelo país em relação ao Terceiro Mundo. Para o continente africano, conseqüentemente, essa política externa vê-se sensivelmente abalada, pois a desarticulação da lógica terceiro-mundista e dos postulados diplomáticos nas suas articulações frente ao embate Norte-Sul inviabiliza parte da legitimidade da ação diplomática que, mesmo não se declarando terceiro-mundista, tinha na identidade com o Terceiro-Mundo um dos seus pilares básicos. A partir de então, como descreve um dos entrevistados, o Brasil passa a perder espaço no continente africano.

No Brasil, à estagnação do nível de atividade somaram-se graves desequilíbrios macroeconômicos: entre a década de 1980 e início dos anos 90, a taxa de crescimento médio da economia brasileira foi claramente baixa (2,1% a.a.), sendo que o setor industrial, a principal locomotiva do crescimento econômico desde o governo JK, foi particularmente atingido, tendo sua participação no PIB diminuída de 33,7% em 1980 para 29,1% no início da década seguinte. O fracasso de uma seqüência de planos heterodoxos de estabilização em curto período de tempo (cinco planos em cinco anos) só fez aumentar a inflação e a sensação de instabilidade (Tabela 3).

Tabela 3 – Brasil: variáveis macroeconômicas (1980-1989)

Variável/Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Taxa de crescimento	9,3	-4,3	0,8	-2,9	5,4	7,8	7,5	3,5	-0,1	3,2
Investimento*	22,9	24,3	23,0	19,9	18,9	18,0	20,0	23,2	24,3	26,9
IGP-DI	110,2	95,2	99,7	211	223,8	235,1	65	415	1037	1783
Déficit público primário*	-	-	-	-1,7	-4,2	-2,6	-1,6	1,0	-0,9	1,0
Déficit público operacional*	-	5,9	6,6	3,0	2,7	4,4	3,6	5,5	4,8	6,9
Déficit público nominal*	-	12,5	15,8	19,8	23,3	28,6	11,3	32,3	53,0	83,1

Fonte: elaborado a partir de Contas Nacionais – IBGE. (www.ibge.gov.br)

*Como proporção do PIB

O acirramento da crise internacional na segunda metade dos anos 1980 leva o Brasil e o continente africano a ingressarem num processo de marginalização no sistema internacional. O lugar ocupado pela África no quadro geral da política externa brasileira se viu particularmente restringido. O vínculo comercial do país com o continente torna-se claramente frágil. À exceção da atuação de algumas poucas empresas, em particular, da Odebrecht e Petrobras, nota-se um acentuado desinteresse empresarial brasileiro pelo continente africano, que, imerso numa profunda crise financeira e político-institucional, registra um processo contínuo de fuga de capitais e investimentos.

Neste cenário, o baixo embasamento societário em plano nacional, expresso pela ausência generalizada de conhecimento sobre a realidade africana, também contribuiu para a depreciação das relações diplomáticas, colaborando para o distanciamento progressivo do Brasil em relação ao Continente. Com a exceção de algumas poucas empresas de grande porte, mesmo no meio empresarial brasileiro a percepção acerca das oportunidades comerciais ou sobre a economia dos países africanos demonstrava-se superficial ou caricatural, noção que, de certa forma, até hoje se mantém, como atesta Pimentel:

excluídas algumas grandes empresas, que procuram consolidar presença no continente africano, o setor privado brasileiro não está familiarizado com as diferenças entre os diversos países africanos, tendendo a julgar a África como um todo em função dos aspectos negativos ressaltados pela imprensa (PIMENTEL, 2000, p. 10).

A confluência desses indicadores, conseqüentemente, impossibilitou a sustentação de uma política externa para o continente africano; nem mesmo se conseguiu manter as bases que vinham sendo desenvolvidas sob o período militar. Para um país que enfrenta a tarefa de consolidar o regime democrático, a insistência no relacionamento com um continente mergulhado em crises político-institucionais, como se configurava a África, na época, encontrava pouco apoio⁶.

Em comparação com períodos anteriores, percebe-se que as relações Brasil-África tornam-se cada vez menos relevantes. Ao fim dos anos 1980,

⁶ É importante ressaltar o fato de a deputada federal Benedita da Silva (PT/RJ) ter proposto uma emenda constitucional pela qual o governo brasileiro deveria romper as relações diplomáticas com Estados que praticassem oficialmente a discriminação racial. A emenda não chegou a alcançar o número necessário de votos.

essas relações traduzem um cenário marcado pela crise da dívida externa nos dois lados do Atlântico, pelo arrefecimento do sistema bi-polar e posterior fim da Guerra Fria, pelas mudanças políticas na África Austral, em particular pela independência da Namíbia e início da implosão do *apartheid*, e pela revisão dos parâmetros das relações Norte-Sul. Com a crise do endividamento no Brasil e nos países africanos, inviabiliza-se a manutenção das linhas de crédito brasileiras para os parceiros africanos. Ao mesmo tempo, observa-se, no plano das relações bilaterais, o contencioso de dívidas não-pagas e o ônus, para o Brasil, da não-renovação de antigas linhas.

Em conseqüência, registra-se um afastamento do Brasil em relação aos parceiros africanos que “[...] eram nossos grandes aliados na política de valorização de produtos primários, nos Acordos Internacionais do Café, do Cacau, do Açúcar” (COSTA E SILVA, 2006). A política externa brasileira para a África sofre demasiadamente, pois sua manutenção, pelo menos nos moldes que vinha sendo desenvolvida, vê-se comprometida até mesmo no âmbito diplomático. No contexto diplomático, a política em direção ao continente africano perde espaço, e sua legitimidade passa a ser contestada. A percepção em muitos setores é a de que, tanto política como comercialmente, “a África é deficiente” (BARBOSA, 2006).

No âmbito do Itamaraty, registra-se que poucos membros, em particular “[...] os ex-funcionários do departamento de divisão da África”, declara o embaixador Alberto da Costa e Silva, mantêm o interesse naquele Continente e insistem em sua relevância. Mesmo assim, complementa o diplomata,

houve um desinteresse crescente. A África não era, até recentemente, prioridade para a opinião pública brasileira. Além disso, ela havia entrado em um processo econômico complicado, semelhante ao do Brasil quando houve uma retração nos negócios internacionais, e a África foi um dos continentes que mais sofreram com isso. Sobreviviam na África somente os exportadores de petróleo, os demais setores estavam todos em crise. Essa crise econômica foi acompanhada pela imensa crise política e de expectativas na África, ou seja, ela, que era a expectativa dos anos 60, nos anos 80 passou a ser um desastre, um continente sem solução na percepção do mundo, especificamente para os brasileiros. Não valia a pena investir na África. Angola, Moçambique estavam em guerra civil; Guiné-Bissau, paupérrima; Cabo Verde, se pudesse, voltaria a fazer parte de Portugal – que seria mais vantajoso para eles, pois grande parte do dinheiro era dos imigrantes que vinham de Portugal e assim

teriam livre acesso, não precisariam de passaporte. Mesmo países até então tranquilos como a Etiópia e a Libéria, que eram os dois Estados independentes mais antigos da África, entraram em crise, em processo de ruptura. As elites da Libéria são destruídas. Ou seja, tínhamos um cenário que não encorajava. Nossa política africana estava agonizando; só não agonizou porque havia sempre no Itamaraty aqueles abnegados que mantinham o fogo (COSTA E SILVA, 2006).

A transição para a segunda metade dos anos 1980 impõe ao Brasil e à África dificuldades de todas as ordens. No Brasil, a situação não deixa de ser aflitiva: entre 1975 e 1985, a dívida externa passa de US\$ 21 bilhões para mais de US\$ 95 bilhões, observando-se que sua renegociação resulta em perda de liquidez da economia, incapacitando o país de dar sustentação a sua política comercial em direção ao mercado africano. Em tal situação, a ineficácia das políticas convencionais proporcionou um ambiente profícuo para teses heterodoxas, em que vários programas econômicos foram implementados sem sucesso duradouro para a estabilização macroeconômica⁷.

Como resultado, já em 1986 o volume das exportações para a África sofre uma redução significativa: de 7,9% para 4,2% no total das exportações. Queda que irá acentuar-se ainda mais na década de 1990, quando as exportações para o continente registram, entre 1992 e 1996, um quadro de estagnação, com resultados em torno de US\$ 1,5 bilhão, valor significativamente inferior ao alcançado em 1985 (SANTANA, 2003b, p. 534).

⁷ O Plano Cruzado, lançado em 1986, teve entre suas principais medidas a introdução do cruzado, como novo padrão monetário, o congelamento de preços, por tempo indeterminado, e o estabelecimento de regras específicas de conversão ao novo padrão. Ainda que as taxas de inflação tenham declinado sensivelmente nos primeiros meses (a mais alta foi em maio, 1,4%) o aquecimento da economia, derivado da explosão de consumo, obrigou o governo a lançar, em julho daquele ano, um pacote fiscal elaborado com o intuito de frear o gasto interno. Contudo, mesmo com este pacote não houve melhora sensível da situação econômico-financeira do país. Em consequência, em novembro do mesmo ano um novo pacote fiscal (Cruzado II) foi lançado. Suas principais ações foram o reajuste dos preços públicos (gasolina, energia elétrica, etc.) e o aumento de impostos indiretos, incidentes sobre produtos como automóveis e bebidas. Com a volta da inflação, a indexação é retomada e todos os controles de preços são suspensos em fevereiro de 1987. Do lado externo, a redução do superávit comercial em 1986 (cai de US\$ 12,4 bilhões em 1985 para US\$ 8,3 bilhões no ano seguinte) e a forte queda de nossas reservas no início de 1987, por conta dos saldos desfavoráveis no balanço de pagamentos (déficits de US\$ 11,2 bilhões e US\$ 9,3 bilhões em 1986 e 1987, respectivamente), levaram à declaração de moratória em fevereiro de 1987. Foi decidida a suspensão unilateral de todos os pagamentos de juros relativos à dívida externa de médio e longo prazo devida aos bancos comerciais estrangeiros. Essa moratória foi rapidamente abandonada em novembro de 1987, sendo retomada a renegociação com os credores. O problema da dívida externa perpassou os anos 1980 por inteiro, chegando em 1989 a um total de US\$ 115,5 bilhões, cerca de 80% acima do valor da dívida em 1980.

Com isso, a política externa brasileira ingressa numa tendência de concentração de seus esforços para promoção das relações com países considerados prioritários no continente africano, particularmente com os de língua portuguesa e, posteriormente, com a Nigéria e a África do Sul, frente à iniciativa deste em favor da superação do *apartheid*.

A política em direção a África ajusta-se à percepção governamental de que sua manutenção depende de um novo enquadramento, caracteristicamente mais pontual e objetivo, o que implica seu redimensionamento. A percepção que endossa essa avaliação é a de que

a África parecia um pouco abandonada não apenas pelos políticos, mas também pelo Itamaraty, no sentido de que ele priorizou uma política exclusivamente econômica para nossa política externa. Queríamos imitar a política externa japonesa, que só se interessa pelo comércio. O Japão pode fazer isso, embora ele seja uma grande potência econômica e não política. Ele não tem espaço, nem população, nem recursos naturais para ser uma grande potência política. Amainamos os nossos interesses, que se voltaram para uma parte da África, para os países de língua portuguesa, além do interesse pela África do Sul, na medida em que ela começou a adotar os procedimentos que acabariam com o *apartheid* (COSTA E SILVA, 2006).

Uma vez constatada a limitada capacidade dos parceiros africanos em dar retorno consistente e seguro às demandas brasileiras, o Executivo adota uma postura de favorecimento e incentivo de mecanismos que colaborem com o intercâmbio cultural entre o Brasil e o continente africano. Em face das alterações observadas no plano internacional, a política externa brasileira para a África orienta-se para a concentração e priorização das relações com os países de língua portuguesa, identificados pela Chancelaria como “[...] parceiros que têm sido privilegiados, com os quais se tenta manter um relacionamento mesmo nos períodos mais difíceis” (PIMENTA, 2007).

Em conseqüência deste processo, ao longo do governo Sarney as ações brasileiras para o continente africano restringem-se à promoção do Instituto Internacional da Língua Portuguesa e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁸. Nas duas iniciativas, observa-se

⁸ Elaborado pelo diplomata Antonio Celso Souza e Silva, o projeto de constituição da ZOPACAS foi apresentado ao presidente Sarney, que delegou ao Itamaraty a responsabilidade de desenvolvê-lo em moldes, porém, mais modestos do que originariamente formulado pelo diplomata; que vislumbrava

um movimento que tange à concentração da política externa brasileira em relação ao continente africano. Os laços com o Continente serão, para o Brasil, derivados das interações proporcionadas, por um lado, pela língua portuguesa e, por outro, pelas dimensões de segurança que envolvam os países ribeirinhos do outro lado do Atlântico. O fluxo de comércio será derivado substantivamente da exploração de petróleo em países como Angola e Nigéria.

II. Governo Collor: a política externa e seus fundamentos

Em vista do cenário descrito, a transição para a década de 1990 criou novas expectativas tanto no que se refere ao âmbito da realidade doméstica quanto externa do Brasil. A inauguração do governo de Fernando Affonso Collor de Mello (1990), com uma plataforma eleitoral baseada na conquista da estabilidade econômica e promoção da modernidade, é acompanhada por uma agenda internacional que objetivava aproximar o país ao grupo de nações industrializadas, superando sua identificação com o Terceiro Mundo. Contando com os chanceleres não-diplomatas José Francisco Rezek (março/1990 – abril/1992) e Celso Lafer (abril-outubro/1992), o novo governo empenhou-se em promover mudanças na política externa brasileira em temas delicados e controversos, como meio-ambiente, direitos humanos, segurança internacional e de energia atômica.

A análise do discurso dos atores envolvidos na gestão Collor indica que o presidente tinha intenção declarada de alterar o paradigma vigente, caracterizado pelo nacional desenvolvimentismo – que tinha como uma de suas estratégias a política de industrialização fundada pela substituição das importações e pela aproximação com os países em desenvolvimento; mas que, na década de 1980, havia conjugado uma situação negativa, levando, em plano doméstico, uma situação econômica de hiperinflação e recessão e, em plano externo, a uma condição marginal. Como declara Celso Lafer, que veio ocupar o cargo de ministro das Relações Exteriores no governo Collor, em substituição a Francisco Rezek,

a possibilidade de constituição de um tratado à semelhança da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), no qual o Brasil teria um papel de destaque na promoção de uma zona desnuclearizada. A constituição da ZOPACAS tinha por objetivo essencial ocupar o vazio estratégico representado pelo Atlântico Sul. Sua principal função seria a de evitar que a região pudesse vir a se tornar foco de conflitos, como o que havia ocorrido em 1982, com a crise das Malvinas; e mesmo de projeção da frota soviética no Atlântico Sul, após a instalação de regimes pró-comunistas nas ex-colônias portuguesas da África (SODRÉ, 1995, p. 321). Sobre o assunto, ver Vidigal (1993; 1997).

o fim da relação Leste-Oeste significou grosso modo que, do ponto de vista político, o movimento dos não-alinhados, no qual sempre mantivemos uma atitude de observadores reticentes, perdeu seu objetivo, e do ponto de vista econômico, o Grupo dos 77, onde nossa ação sempre foi muito importante, viveu uma redução de seus recursos de poder (LAFER, 1993).

Em síntese, o fim da relação Leste-Oeste significava que a relação Norte-Sul tinha que ser repensada à luz não de uma nova conjuntura, mas de uma transformação da estrutura de funcionamento do sistema internacional.

Buscava-se a revisão da postura internacional do país em vários aspectos, mais precisamente no que diz respeito às relações com os EUA e às demais economias avançadas, tendo como substrato uma política de desenvolvimento e modernização voltada para “fora”. Em oposição à postura dos governos anteriores, tratava-se, agora, de trabalhar a noção de parcerias operacionais, em que o continente africano ficava claramente ausente:

era um pouco a idéia de que o Brasil era um país de interesses gerais, um *global trader* no campo econômico, que precisava construir parcerias internacionais. Pensei em parcerias com os Estados Unidos, com a Comunidade Européia e com Japão. Depois vinha a América Latina, que não é uma parceria mas é a nossa circunstância (LAFER, 1993).

Sendo assim,

a parceria com os Estados Unidos tinha razões óbvias: sua relevância como país no primeiro e no segundo pós-guerra fria, a superação de uma série de contenciosos, como por exemplo, o da informática, a mudança na área de tecnologias sensíveis, uma nova sensibilidade em matéria de meio ambiente e direitos humanos. Eu acreditava que havia clima para construir com os Estados Unidos uma nova parceria, mas também tinha muita consciência, e acho que deixei isso claro, de que a nossa posição não era a do México nem a do Canadá, cuja proximidade geográfica, volume de comércio e de investimentos faziam dos Estados Unidos uma opção estratégica de uma dimensão que não poderia existir para nós.

Outra parceria óbvia era com a Comunidade Européia, pela importância dos investimentos e do comércio europeus para o nosso país. Nesse caso eu de certa forma pude atuar um pouco, porque assinou-se o acordo de terceira geração entre a Comunidade e o Brasil, e eu tinha muita consciência de que eles eram mais importantes para nós do que nós para eles (Id.).

A inserção internacional do Brasil, portanto, seria condicionada à percepção governamental de que o país se encontrava à margem das transformações internacionais, necessitando, assim, de um projeto para sua recuperação. Com uma pauta estritamente distinta da chapa derrotada (Partido dos Trabalhadores), o governo considerava que, uma vez marginalizado, a re-inserção do país à nova realidade internacional dependia de ações políticas e comerciais que o projetassem de forma positiva para o mundo.

As bases dessa inflexão na política externa brasileira já haviam sido lançadas, desde a eleição do Presidente Fernando Collor para a Presidência da República em março de 1990. A partir de então, tornara-se clara e objetiva a nova postura externa do país que procuraria trabalhar no esforço de tornar o Brasil um parceiro das economias desenvolvidas, aceitando mesmo, como declararia o Presidente, que “seria melhor ao Brasil ser o último dos primeiros do que o primeiro dos últimos” (MELLO, 2006).

Identificava-se que o Brasil, como os demais países do hemisfério Sul, havia ingressado numa situação de marginalidade, à qual se associava uma percepção de incredibilidade internacional, restringindo sua capacidade de atuação política e comercial. Conseqüentemente, compreendia-se que a mudança ou superação da condição marginal do país dependia de ações concretas que o reabilitassem como *player* ativo, como declara Pedro Paulo Leoni Ramos, ex-secretário de Assuntos Estratégicos do governo Collor:

o que em 1990 norteou as ações do governo, de um modo geral, foi uma visualização estratégica do que se pretendia para o país a médio e longo prazo. A primeira percepção que se consolidou era a seguinte: entendendo que o mundo marchava a passos largos para uma globalização inevitável, que papel nós pretendíamos ou gostaríamos que o Brasil tivesse nesse cenário, uma vez que ele estivesse implementado. E a partir da visualização do que se pretendia para o país a médio, longo prazo, dentro do cenário de um mundo globalizado, é que se formatou um conjunto de medidas que começam pela abertura brasileira e a inserção do Brasil no cenário da economia internacional. Para que isso acontecesse, foi ajustado um conjunto de medidas que são todas mais ou menos conhecidas, como a abertura; quando falamos em abertura brasileira, estamos simplificando um processo que uma vez detalhado, é um conjunto enorme de medidas necessárias para fazer com que o país fosse entendido ou percebido como um *player* passível de obter confiança e jogar o jogo do comércio internacional. Todas as reduções tarifárias, as restrições de importação sendo removidas, um conjunto de medidas do tipo que eram paralelas à questão comercial, mas eram relevantes para que

o Brasil tivesse credibilidade lá fora, tais como medidas ambientais, de lei ambiental, de adequação do programa nuclear e do programa espacial brasileiro. Adequação às percepções ou às exigências, entre aspas, internacionais. Política de demarcação indígena e uma série de outras medidas que aparentemente eram isoladas, mas que faziam parte desse conjunto, dessa necessidade de fazer com que o Brasil fosse percebido de uma maneira diferente lá fora (RAMOS, 2006).

No plano econômico, as dificuldades enfrentadas pelo país deveriam ser sanadas por meio de uma série de medidas de cunho liberalizante, envolvendo a abertura comercial, a liberalização dos investimentos, a privatização de estatais e a renegociação da dívida externa, a desgravação tarifária unilateral e a abertura do mercado interno à competição internacional – o que acabaria aproximando o Brasil das tendências predominantes no Chile, México e Argentina. A diplomacia, neste contexto, deveria adotar, portanto, uma postura mais pragmática do ponto de vista econômico e comercial. Mesmo porque, considerava-se “importante que o ministro das relações exteriores (...) [tivesse] uma visão econômica, (...) uma perspectiva da economia mundial e de como o corpo diplomático pode favorecer essa parte comercial e tal” (Id.). Mesmo porque, argumenta ainda:

ao analisarmos o que acontece na diplomacia internacional nos últimos anos, sem julgar se é certo ou errado, os países mais desenvolvidos adotam uma postura muito mais comercial, bilateral. São diplomacias que obviamente acompanham suas demandas multilaterais, mas acabam servindo de suporte forte para os interesses comerciais do país que elas representam (Id.).

No plano político, durante o governo Collor, cabe destacar as ações em favor de uma substantiva redução dos programas de tecnologia militar, a adesão do Brasil a regimes internacionais de não-proliferação e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que, diretamente ligada à Presidência da República, tinha, entre outras finalidades, “coordenar a formulação da Política Nacional Nuclear e supervisionar sua execução” (Art. 1º, Decreto Nº 99.373, de 4 de julho de 1990). Complementam tais iniciativas o aprofundamento das negociações com a Argentina no campo da cooperação nuclear e da integração econômica, em que ganham destaques a assinatura do Acordo Nuclear Quadripartite e do Tratado de Assunção, que estabeleceu a criação do MERCOSUL.

A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), sob a presidência do chanceler Celso Lafer, correspondeu ao auge do protagonismo do país nos primeiros tempos do pós-Guerra Fria. Contando com a presença de 103 chefes de Estado, nesta ocasião foram aprovadas: a Declaração do Rio, a Agenda 21, a Convenção Sobre Mudanças Climáticas, a Convenção Sobre Diversidade Biológica e a Declaração de Princípios Sobre Florestas.

Em paralelo, a atuação brasileira conferiu ao país nova relevância no tratamento de questões ambientais, particularmente distinta dos governos predecessores. Sob a ótica brasileira, o tema do meio-ambiente deveria atrelar-se ao do desenvolvimento – objetivo constante da diplomacia nacional, mas que nesta etapa agregaria o indicativo de “sustentável”. Ou seja, em oposição à forma de promoção do desenvolvimento registrado nas décadas anteriores, percebia-se que o tema ambiental, e particularmente o do desenvolvimento sustentável, seria uma forma de promover e defender os pleitos nacionais por maiores recursos e investimentos num contexto de possível cooperação Norte-Sul, reafirmando a imagem internacional do país:

do meu ponto de vista, uma das coisas que me pareciam fundamentais era a seguinte: o desenvolvimento continuava a ser um tema-chave em todo o mundo, mas a forma como tinha sido tratado nas décadas de 60 e 70, ou mesmo no início da década de 80, não era mais a forma como devia ser tratado no plano internacional. A idéia do desenvolvimento sustentável me parecia um conceito heurístico fundamental, pois relegitimava o tema do desenvolvimento dentro de uma visão global e colocava as relações Norte-Sul sob o signo da cooperação. A discussão dessas questões na Conferência do Rio criava uma extraordinária oportunidade político-diplomática para a afirmação do Brasil no mundo, para deixarmos de ser o bode-expiatório do tema do meio ambiente e passarmos a uma posição de liderança (LAFER, 1993).

III. Itamaraty: entre ajustes e resistências

Obviamente que tais ajustes não chegaram a ser absorvidos sem alguma restrição pelo corpo diplomático brasileiro. Considerando sua capacidade formuladora e decisória em plano histórico, as novas orientações do governo Collor vieram causar certo atrito com setores do Itamaraty, uma vez que, como ilustra o depoimento do ex-presidente Collor, “o próprio Itamaraty tem historicamente uma visão mais terceiro-mundista” (MELLO, 2006).

Portanto,

o que aconteceu com eles [do corpo diplomático do Itamaraty] quando veio a democratização? Eles tiveram que exercitar outro tipo de musculatura e se adaptarem, tiveram que se adaptar a uma nova realidade do país. [...] o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, eles estavam treinados em uma direção, eles estavam habituados a ter um condicionamento, uma política externa estreita, estreita, estreita (*sic*) e sem a percepção do dia seguinte. Habitados não por conta deles, mas por conta de quem estava dirigindo a política externa que é o chefe de Estado (Id.).

A nomeação do jurista José Francisco Rezek e, posteriormente, de Celso Lafer, revestir-se-ia de um caráter estratégico, pois deveria proporcionar ao Executivo a capacidade de manobra no seio do corpo diplomático, que estava dividido sobre a forma de condução da política externa brasileira, particularmente em relação à agenda do novo governo. Especificamente em relação à nomeação de Francisco Rezek, declara o ex-presidente Collor:

o ministro Rezek havia, foi escolhido para, como dizer assim, exercer o papel da transição no Itamaraty. Pois aquilo que vez por outra nós lemos nos jornais, de que o Secretário [Geral] do Itamaraty tem tendências assim ou preferências tais, essa coisa toda, enfim isso é um pouco caricato. Mas no fundo, no fundo existe, existem correntes dentro do Itamaraty. E, lá no Itamaraty, nessa ocasião, havia uma divisão clara, muito clara. Então pra eu chamar de um lado ou do outro, isso não era muito bom. Se eu vou introduzir uma nova política externa, ela tem que estar perfeitamente de acordo com todas essas outras, essas linhas de ação que nós estamos estabelecendo, e pra isso preciso ter uma, uma voz isenta, de preferência de fora e que seja uma pessoa com respeitabilidade e com capacidade. E aí que foi chamado o Ministro, o ministro Rezek (Id.).

Sob as orientações do novo governo, caberia ao Ministro das Relações Exteriores criar as condições necessárias à formulação e execução de uma nova agenda internacional. “Era necessário dar um novo formato à política exterior brasileira. Mostrar ao mundo que tínhamos interesse e vontade de mudar” (Id.). Demanda que, segundo um dos protagonistas, por um lado encontrava compreensão por parte do corpo diplomático, por outro também produzia certas dificuldades que abarcavam não apenas a capacidade de leitura e reformulação das estratégias de atuação internacional, mas a da

própria capacidade operacional da Instituição, que vivenciava um processo de reformulação interna (como a frustrada tentativa de tripartição da Secretaria Geral do Itamaraty), a perda de quadros e a escassez de recursos. “Encontrei, portanto, a Casa com problemas administrativos, com problemas de recursos, e além disso bastante dividida sobre os temas da carreira. Encontrei uma visão de política externa com mudanças, mas ainda sem contorno nítido” (LAFER, 1993).

Contudo, tais medidas não chegariam a alcançar os objetivos pretendidos. Os novos rumos da ação internacional brasileira no governo Collor perderam impulso à medida que se aprofundou a crise que levou ao *impeachment* do Presidente em outubro de 1992, ocasionando a perda da intensidade das modificações no campo da segurança internacional e das novas posturas frente a questões globais, bem como o impulso das reformas econômicas que visavam à liberalização da economia nacional, que se limitaram à anulação de tarifas, à abertura a novos segmentos de importação e à eliminação de alguns subsídios e incentivos fiscais para a produção.

IV. As relações Brasil-África no governo Collor

Em meio às novas diretrizes diplomáticas do país, percebe-se que as relações com o continente africano não são consideradas como essenciais à política externa brasileira. Ainda que se reafirme a importância dos vínculos históricos, étnicos e culturais que ligam o Brasil ao continente africano, a política externa em sua direção não é encarada como relevante para a promoção dos interesses internacionais do Brasil.

O redesenho da política externa brasileira, tido como fator imperativo para a inserção internacional do país, deixa transparecer de forma límpida que a África é compreendida como um espaço geopolítico menos relevante. Frente às alterações observadas no cenário internacional, considera-se como essencial a promoção de ações que façam com que o país não fique à margem da nova ordenação internacional. Identifica-se que

era preciso redesenhar geopoliticamente o quê? O resultado dessas, das grandes mudanças. E nesse redesenho geopolítico mundial, aí nós começamos a ser considerados. Nós passamos a ser, de alguma forma, observados com mais atenção. E, nesse momento, o Brasil que sempre teve, sempre manteve seus vínculos com a África, até porque nossas raízes estão ali fincadas, essas nossas relações, elas tiveram que ficar

um pouco, vamos dizer assim, em *stand by*. Não que nós abrissemos mão desse nosso compromisso. Nós sempre mantivemos valores, mas estávamos ocupados com uma tarefa hercúlea que era de fazer com que o Brasil não sucumbisse diante de todas aquelas mudanças e de que pegasse o último trem que ele teria para essa grande inserção que nós estávamos trabalhando (MELLO, 2006).

A percepção que sustenta tal posicionamento é a de que o continente africano não seria capaz de responder positivamente às demandas brasileiras. Não fosse o fato de estarem, assim como o Brasil, “também em um profundo colapso econômico” (Id.), os países africanos, particularmente os de língua portuguesa, encontravam-se sob regimes políticos que não favoreciam maior diálogo ou aproximação.

Por outro lado, eles estavam vivendo momentos muito difíceis. Veja que lá [em Angola e Moçambique] eram dois regimes impostos, falando direto da África, da África portuguesa. Dois regimes que não foram eleitos pelo, pelos moldes democráticos tradicionais e que tinha biologicamente uma vinculação fortíssima com o regime totalitário. E aqui no Brasil nós estávamos deixando uma ditadura e passando por um processo de redemocratização (Id.).

Destarte o argumento apresentado não ser corroborado pelo padrão de atuação diplomático brasileiro, que legitima e embasa seu caráter universalista no princípio da autonomia e não-ingerência nos assuntos estatais, a interação Brasil-África, seja do ponto de vista político ou econômico-comercial, ao longo do governo Collor é nitidamente baixa. O que implica uma percepção governamental de que, ainda que não prioritária, as relações do país com o continente africano terem sido “boas”, uma vez que não é possível pressupor a existência de conflitos ou divergências na ausência de interações – quando um não quer, dois não brigam. E ao que tudo indica, esse fenômeno está atrelado particularmente às prioridades definidas pela política externa brasileira – ou seja, às prioridades de ajuste, ou de foco, do governo Collor, e não essencialmente aos parceiros africanos. A percepção governamental que corrobora essa assertiva é a de que:

na minha gestão, as relações [com a África] eram, foram muito boas. Foram muito boas, apesar do fato de nós termos redirecionado o nosso foco, como se nós estivéssemos aqui com um binóculo que não estivesse bem focado. Ou seja, a política externa

brasileira ela estava com o foco difuso, ela não tinha muita clareza. Mas quando nós assumimos e eu peguei o binóculo, nós apenas focamos, pudemos focar e focar sobre aquilo que naquele instante nos interessava à nossa sobrevivência que era a nossa relação com essa parte do mundo. Que nos considerava uma ordem de bárbaros, enfim, um pessoal que não sabia nem de onde vinha nem pra que ia (Id.).

Tal postura, entretanto, não era essencialmente excludente, permitindo a possibilidade de parcerias e contatos com outros parceiros e regiões do globo, como, por exemplo: China, Israel, Emirados Árabes e Irã – o que reafirma o caráter universalista da política externa brasileira:

O fato de termos prioridades não significava, porém, que deveríamos nos fechar para outras situações e outras hipóteses. Definidas as três grandes parcerias [E.U.A, Comunidade Européia e Japão], e considerada a nossa circunstância, eu também queria trabalhar com o que chamei de “nichos de oportunidades”. Era um pouco a idéia de que na nossa vocação multilateral deveríamos diferenciar as oportunidades e tentar aproveitá-las na medida em que fossem úteis, relevantes. Um dos ativos diplomáticos que o Brasil tem é o fato de manter relações com o mundo inteiro, de essas relações serem boas, de não existirem conflitos maiores. Como aproveitar esse ativo? Ocorreu-me, por exemplo, a China, por ser um país da dimensão que é e pelos entendimentos que já tínhamos na área espacial e em outras. Israel, por exemplo, na área de capacitação tecnológica, parecia-me fundamental para o tema da nova inserção: era também um nicho de oportunidades. Os Emirados Árabes também ofereciam oportunidades, o Irã.

Enfim, este era o *pattern*, o padrão em torno do qual eu estava trabalhando. Com ele, eu e os meus colaboradores tínhamos um certo tipo de mapa de como estávamos vendo a situação, para podermos lidar com o dia-a-dia que vinha pela agenda internacional, tentando incluir cada um dos itens dentro de um quadro mais amplo (LAFER, 1993).

No entanto, dentre as possibilidades vislumbradas, o continente africano certamente não é encarado como um dos “nichos de oportunidades”, estando claramente ausente do foco diplomático, como que “fora do mapa”. O que não implica uma situação ou atitude de hostilidade, mas de agenda e programa, como interpreta o diplomata Celso Luís Nunes Amorim: “não é que o governo Collor tenha tomado uma atitude hostil em relação (...) à África, mas não estava no quadro das prioridades” (AMORIM, 2003).

Dentro desse quadro, observa-se que a interação comercial Brasil-África durante a gestão Collor, e mesmo Itamar Franco, é claramente inexpressiva.

Salvo a importação significativa de petróleo, o fluxo de comércio apresenta uma tendência constante de declínio e estagnação. Fato que leva a crer que, durante as referidas gestões, as relações Brasil-África guiaram-se estritamente por uma opção de concentração política e especialização comercial. Ou seja,

especificamente com relação à África, definiram-se quais eram os possíveis acordos bilaterais que poderiam ser implementados. O petróleo, nesse contexto, foi um ativo relevante, uma moeda relevante, nós ainda tínhamos um nível de dependência grande na importação. [...] E por outro lado, estabeleceu-se um conjunto de produtos e aí os serviços foram relevantes. Eu não sou especialista em Comércio Exterior, mas cada dólar de serviço exportado traz a reboque de três a cinco dólares de produto. Essa é uma estatística que precisa ser confirmada. Por um lado havia a moeda petróleo e por outro lado havia essa nossa capacitação incrível, o patrimônio muito bem consolidado, que era o nosso setor de engenharia. O Brasil, sem dúvida, possui grande respeitabilidade e competência na área de engenharia. Aí os mecanismos foram criados, as contas de cooperação recíprocas – CCR, na América Latina, foram criados os mecanismos de financiamento e de apoio a esses projetos, como o BNDES, etc. Mas eu diria que não era nossa postura o aproveitamento ou a exploração de mercados, ou a intensificação e busca de mercados adicionais, mas sem perder de vista os principais parceiros comerciais. Não tem como desprezar a realidade americana, não só pela força comercial, pelo poder de compra deles, mas, sobretudo, pelo poder político. Eles são o regente de todos esses mecanismos internacionais e de todos os órgãos financiadores. Direta ou indiretamente, exercem um poder muito grande nesses organismos multilaterais, sem os quais se acaba não tendo suporte. Enquanto o Brasil esteve na lista negra da questão nuclear, ambiental, lei de patentes, ele não teve acesso a nenhum mecanismo multilateral, ainda que isso não fosse explícito, mas velado (RAMOS, 2006).

Mesmo reconhecendo que no continente africano “há ilhas de riquezas muito grandes, principalmente de riquezas naturais” (Id.) e possibilidades de maior intercâmbio comercial, em decorrência da exportação de serviços por empresas brasileiras, a política em direção à África não chegou a ganhar força, pois não se adequava à estratégia diplomática do governo. Pesava, sobretudo, a impressão de que “a África é um continente que merece atenção mais forte por parte do mundo” de “perspectiva sombria”, onde “há um conjunto de países, de povos sendo dizimados por todo tipo de doenças decorrentes da falta mínima de assistência” e que, portanto, “os níveis de alerta mundiais deveriam ser acionados” (Id.).

Assim, durante o governo Collor, as relações Brasil-África registraram não apenas um movimento de baixa intensidade como de particular seletividade quanto às parcerias no Continente, em que o peso das relações comerciais e o respaldo societário parecem ter influenciado consideravelmente. Segundo depoimento de José Francisco Rezek,

é necessário entender que a África tem um legado colonial que lhe causou os mais profundos e sérios problemas sociais, econômicos, enfim, de abandono total por conta das potências européias. Neste cenário, com cerca de mais de 50 países, é necessário que se adotem critérios de seletividade. E o comércio influi neste sentido. Veja bem, isso é respaldado pela opinião pública. Na época que estava na Chancelaria, nós recebíamos informes de pesquisa ratificando todas as nossas decisões. Com certeza, se tivéssemos uma política externa, uma ação para o continente africano que não fosse na medida do possível, sofreriamos críticas (REZEK, 2006).

No que tange à tendência geral das exportações brasileiras para o continente africano, observa-se um período de depressão na década de 1990 associado a um ciclo de retraimento das relações comerciais do Brasil com os países africanos (Tabela 4), que só seria modificado em 2002 no âmbito das exportações, apesar das crescentes importações brasileiras de petróleo a partir da década de 1990.

Tabela 4 – Intercâmbio Comercial Brasil-África 1991-1994 - (Exclusive Oriente Médio)

Ano	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	US\$ F.O.B. (A)	Var. %	Part. % (**)	US\$ F.O.B. (B)	Var. % (*)	Part. % (**)
1991	1.034.902.027	2,23	3,27	838.966.120	45,10	3,99
1992	1.137.737.423	9,94	3,18	551.067.294	-34,32	2,68
1993	1.112.294.414	-2,24	2,88	1.162.331.216	110,92	4,60
1994	1.349.205.618	21,30	3,10	1.072.075.764	-7,77	3,24

Segundo Penha (1998), os exportadores brasileiros sentiram de imediato o impacto deste arrefecimento, temendo que todo o espaço conquistado nas relações de intercâmbio ao longo dos últimos 15 anos com Angola passasse a ser ocupado por outros países, face ao corte das linhas de crédito. Em reportagem publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* (7/02/1993), o Itamaraty,

contudo, argumentaria que a África compreendia o continente onde o país mantinha uma coerência de ação desde 1975, quando foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola e que essa posição deve continuar apesar dos percalços econômicos dos dois lados do Atlântico.

Contudo, devido à crise econômica, uma das dificuldades para a continuidade dos investimentos brasileiros na África foi a inadimplência dos países africanos, que deixaram de pagar os empréstimos contraídos na década passada. Angola, por exemplo, cuja fatura de dívidas acumuladas com o Brasil neste período era orçada em torno de US\$ 800 milhões, a partir de julho de 1994 cessou as remessas anuais de 20 mil barris de petróleo para o Brasil, que era utilizada como fator de amortização da dívida, criando um problema para futuros investimentos e empréstimos do Brasil (SARAIVA, 1996, p. 219-20).

Na percepção do Itamaraty, esse problema deveria ser visto como mero contratempo. Contudo, o risco econômico e o acirramento dos conflitos civis em Angola levaram empresas brasileiras a interromperem muitas obras em andamento. Com exceção da Braspetro, que manteve os acordos de exploração com a estatal angolana Sonangol para continuação das pesquisas e extração de petróleo no litoral do país, as demais atividades empresariais sofreram severa retração. A própria Odebrecht chegou a paralisar as obras na Hidroelétrica de Capanda e a exploração de uma mina de diamantes em Luzanda.

Em síntese, no curto período de vigência do governo Collor, observa-se um ambiente pouco propício à promoção das relações político-comerciais Sul-Sul e, em consequência, à promoção ou mesmo manutenção do intercâmbio político e comercial Brasil-África. No plano diplomático, registra-se a realização de ajustes e revisões dos padrões de relacionamento bilateral, em que ganham destaque o fortalecimento do processo de regionalização e o abandono de posturas no âmbito internacional que pudessem desembocar em clivagens ideológicas.

O compromisso do governo era garantir uma nova inserção internacional mediante a maior aproximação com os países desenvolvidos, percebidos como parceiros em melhores condições de garantir ao Brasil o seu ingresso aos eixos dinâmicos da economia globalizada. No domínio das relações Brasil-África, observa-se um momento de particular afastamento, em que a dimensão atlântica deixa de ser considerada como propícia aos interesses e demandas internacionais do país.

V. Governo Itamar Franco

O início do governo de Itamar Franco observou um contexto doméstico e internacional particularmente desfavorável. No ambiente doméstico, o governo enfrentava os desdobramentos da crise política que levava ao *impeachment* do presidente Collor, adensada por uma situação de desequilíbrio macroeconômico exacerbado. No plano externo, o governo enfrentava uma agenda marcada por pressões crescentes dos Estados Unidos, particularmente em relação à implementação das reformas econômicas de cunho liberalizantes e à aprovação da nova legislação de propriedade intelectual – que Mello (2000, p. 117) considera ser, no âmbito das relações Brasil-EUA, “o momento mais crítico atingido pelo relacionamento bilateral na década de 90”.

Adicionalmente, o fim do governo Collor deu lugar a questionamentos políticos e ideológicos de toda ordem, levando a agenda diplomática a ser alvo de uma maior politização, merecendo destaques os temas que se encontravam em processo de ratificação no Congresso Nacional (HIRST & PINHEIRO, 1995, p. 8). Em consequência, a iniciativa presidencial na condução dos assuntos internacionais foi marcadamente reduzida, pois a agenda política e econômica em plano doméstico sobrecarregava o Poder Executivo e se impunha como prioridade. Com a transição de governo, a política externa brasileira não chegou a observar grandes modificações. No plano geral, foram mantidos os compromissos da agenda regional com aprofundamento de relacionamento com os países vizinhos.

Com Fernando Henrique Cardoso (outubro/1992 – maio/1993) e, posteriormente, o embaixador Celso Luiz Nunes Amorim (agosto/1993 – dezembro/1994) na pasta das Relações Exteriores, o governo de Itamar Franco preocupou-se em reafirmar o posicionamento internacional brasileiro como país em desenvolvimento, reforçando a identidade do Brasil como uma nação continental de interesses múltiplos na política e economia mundiais. Assim, foram temas privilegiados na agenda diplomática do governo Itamar: a consolidação do MERCOSUL, o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e a aproximação com potências regionais – China, Índia e Rússia.

Frente à iniciativa do governo norte-americano de lançamento de uma agenda de integração hemisférica, a política externa brasileira reagiu de forma cautelosa. As apreensões acerca do projeto derivavam, em grande parte, da disparidade dos níveis de desenvolvimento entre as economias do

Brasil e dos EUA, e acabaram por delinear a atuação brasileira na I Cúpula das Américas realizada em Miami (em dezembro de 1994), junto aos Chefes de Estado e de Governo do continente americano. Nessa ocasião, fixou-se o prazo de dez anos (2005) para completar o processo negociador de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Chama a atenção, nesse sentido, a importância conferida por FHC, quando Ministro das Relações Exteriores, à aproximação com os países vizinhos, Argentina, Venezuela e Bolívia, em termos energéticos, considerada como elemento capaz de favorecer, de forma consistente e duradoura, o projeto de constituição do Mercosul. Como declara em um de seus depoimentos:

Como começou a integração europeia? Com a integração da bacia do Ruhr. A comunidade do carvão e do aço. Veja bem: carvão e aço. O Brasil tomou a decisão estratégica, de grande importância, de não mais pensar nas matrizes energéticas em termos de autarquia, Tomou a decisão de “depender” dos países vizinhos. Quando fui para o Ministério das Relações Exteriores, não comprávamos uma gota de petróleo da Argentina e da Venezuela. Chamei o [Joel] Rennó, presidente da Petrobras, e disse: “O que é isso?”. Comprávamos do Iraque, do Irã, da Arábia Saudita. Isso vinha dos militares, que tinham uma visão estratégica de aliança com o Oriente e influência na África. Quando fui para o Ministério essa visão já estava abalada, mas nos meus discursos como Ministro das Relações Exteriores enfatizei essa mudança com toda clareza. [...] Decidi que íamos comprar petróleo da Argentina. Não cabe conceber a Argentina como inimigo potencial, um inimigo que, portanto, podia cortar o abastecimento – e então ir buscar o petróleo no Iraque. Isso era insensato. Vamos ter boa relação com a Argentina e comprar da Argentina. Agora compramos 1 bilhão de dólares por ano da Argentina. Com relação à Venezuela, fiz a mesma coisa: 600 milhões este ano, e estamos aumentando as compras. Outro exemplo: gás. Nunca se trouxe gás da Bolívia, apesar de negociações que se arrastam há trinta anos. Eu forcei, na época do Itamar, e fizemos o acordo (CARDOSO, 1998, p. 127-8).

Nesse contexto, à prioridade conferida à América do Sul, seria articulado o objetivo de promover uma atuação internacional do Brasil de forma protagônica nos foros multilaterais, particularmente no contexto da perspectiva de ampliação do Conselho de Segurança da ONU; observando-se que a idéia do país como *global trader* foi então ampliada para a de *global player*, ao qual não caberia confinar suas relações econômicas e políticas a um único parceiro ou bloco (MELLO, 2002).

Dessa forma, ganharam destaque na gestão Itamar Franco as iniciativas de valorização do espaço da diplomacia multilateral objetivando assegurar ao Brasil voz e voto no processo de reforma institucional da ONU, quando o país buscou a articulação da “Agenda para o Desenvolvimento” à “Agenda para a Paz”. Também mereceu destaque o envolvimento do Brasil nas Operações de Paz promovidas pela ONU na América Central (Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central – Onuca, Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador – Onusal) e na África, com a UNAVEN. Ações que pretendiam assegurar para o Brasil um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

No que concerne aos temas globais – direitos humanos, meio-ambiente, narcotráfico, terrorismo – o novo governo adotou uma postura similar ao predecessor, reiterando a postura brasileira de respeito e de cumprimento com normas internacionais, mas com ressalvas quanto às possíveis limitações que se ensejavam à soberania dos Estados e à possibilidade de ações de caráter intervencionista. Postura que veio a ser manifestada por ocasião da adesão do Brasil ao Pacto de San José e à Convenção Americana de Direitos Humanos (1992), bem como, na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (junho/1993) e na Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994). Procurou-se, ademais, promover a cooperação civil-militar no campo dos temas ambientais e de segurança da região amazônica com o desenvolvimento de um sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM) capaz de proporcionar maior controle sobre os problemas enfrentados na região: contrabando, desmatamento, tráfico e ameaças às populações indígenas.

O processo de regionalização da política externa brasileira se manteve com o aprofundamento de entendimentos entre o Brasil e a Argentina no campo da segurança internacional. Além da aprovação do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares entre Brasil e Argentina, foi ratificado o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco), que tivera sua primeira versão em 1967. O governo demonstrou disposição, ainda, em negociar a adesão do Brasil ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis e reincorporar a dimensão atlântica à pauta externa do país, particularmente com novos investimentos no projeto da ZOPACAS, como será visto mais à frente.

VI. 1. As relações Brasil-África

Na gestão Itamar Franco, as relações Brasil-África demonstraram-se contraditórias do ponto de vista do discurso e da prática diplomática. Ainda que se reiterasse, no plano do discurso, a importância das relações com o continente africano, a prática diplomática as excluía do horizonte internacional do país, num movimento que reiterava a dinâmica assinalada pelo governo antecessor.

Sinal disso foi a polêmica criada pelas declarações do novo Chanceler Fernando Henrique de que a insistência ou promoção de relações com países africanos haveria sido um equívoco, tendo servido apenas para os militares brasileiros afirmarem uma pretensa hegemonia no Atlântico Sul, sem que o Brasil nada ganhasse em termos econômicos. Em resposta, o embaixador Ítalo Zappa viria criticar a perda de importância da África para a política externa brasileira, afirmando que a função do diplomata não era comercialização, pois a diplomacia não se constitui uma “profissão de mascates”. A fim de minimizar as tensões com alas do corpo diplomático, o novo Chanceler declarou:

nosso relacionamento com aquele continente ribeirinho – fronteira oriental do Brasil – deverá florescer, apesar de todas as dificuldades de um e de outro lado do Atlântico. A política africana do Brasil já chegou a uma idade adulta e saberá, por isso mesmo, adaptar-se às variações de um contexto internacional que apresenta uma carga inédita de desafio e oportunidade (CARDOSO, 1993).

Contudo, as relações diplomáticas com a África declinaram sensivelmente, sugerindo que a diminuição do número de diplomatas servindo no continente africano parece ter seguido a tendência declinante das relações político-comerciais: dos 34 diplomatas brasileiros mantidos na África em 1983, apenas 24 diplomatas lá estavam em 1993. Dados que contrastam com a evolução do número de diplomatas servindo em outras partes do mundo que, entre 1983-1993, passaram, respectivamente, de 134 para 161 na Europa, de 44 para 52 na América do Norte e de 68 para 77 na América do Sul (SARAIVA, 1996, p. 217-8).

Com a posse do embaixador Celso Amorim⁹, em substituição a Fernando Henrique Cardoso – que ocupou o cargo por menos de seis meses, vindo assumir o Ministério da Fazenda e coordenar a implantação do bem sucedido plano de estabilização econômica (Real) –, observa-se a realização de ajustes de programa que promovem certo impulso às relações Brasil-África, ganhando destaque o projeto de constituição da CPLP e o relançamento da ZOPACAS. Tratava-se de um incentivo advindo da perspectiva de que a dimensão atlântica da política externa brasileira deveria ser recuperada em favor dos dois principais projetos diplomáticos existentes no período: a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a criação da ALCSA.

Assim, quando comparado ao período do governo Collor, o discurso dos entrevistados dá a entender que, durante a gestão de Itamar Franco, a política em relação ao continente africano sofreu alterações, voltando a ocupar um lugar de relativa importância para a estratégia diplomática brasileira de diversificação de parcerias e contatos. Em relação à CPLP, a percepção dos entrevistados é a de que sua criação deveria garantir ao Brasil um espaço privilegiado na agenda dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Como declara Luciano Helmold Macieira, “o objetivo da CPLP é favorecer o diálogo e a concertação entre os seus Estados-Membros, aproveitando-se as facilidades proporcionadas pelo elemento lingüístico comum” (MACIEIRA, 2007). De forma similar, complementa Sérgio França Danese:

acho que a base da CPLP é racional: uma comunidade de países com um laço forte comum, a língua e a herança parcial da colonização portuguesa, que criam sem dúvida vínculos de proximidade e perspectivas de articulação internacional e de cooperação intra-comunitária (DANESE, 2007).

Assim, a Chancelaria visualiza a Comunidade como um mecanismo capaz de reunir grupos de nações que, em torno de temas específicos ou genéricos, possam favorecer objetivos afins. Ademais, a CPLP passa a ser pensada como lócus de possível intersecção entre vários processos de integração econômica

⁹ Cabe observar que a posse do embaixador Celso Amorim marca a volta de um diplomata à chefia do Itamaraty – o que não ocorria desde o governo Figueiredo, na gestão do embaixador Saraiva Guerreiro.

em curso na região do Atlântico Sul, capaz de favorecer o intercâmbio entre o Mercosul, a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral) e a ECOWAS (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), em meio à ofensiva norte-americana de criação da ALCA, como declarou Celso Amorim:

diante de uma possível maior ofensiva dos Estados Unidos para uma área de livre comércio nas Américas, que só se manifestou mais tarde, a América do Sul pode estar unida diante de um projeto maior, eu acho que foi uma coisa importante. Mas a própria Comunidade dos Países de Língua Portuguesa já demonstrava um maior interesse pela África, que eu acho que foi uma outra coisa em contraste, pelo menos com o discurso, não tanto com a política, eu diria, mas com o discurso do governo Collor... (...)

No discurso, pelo menos, foi deixada de lado. E nós voltamos a dar uma maior atenção. Eu mesmo, no curto período em que estive no Ministério, fui a três ou quatro países, em situações diversas, o que não deixa de ser significativo. Fui ao Senegal, à África do Sul, fui a Moçambique, fui a Lusaca, na Zâmbia, para o acordo entre as duas facções, entre o MPLA e o governo de Angola. Quer dizer, em um ano e meio é bastante (AMORIM, 2003).

Nesse contexto, o esforço brasileiro pela implementação da CPLP denota seu interesse em constituir um canal privilegiado de comunicação entre o Brasil e os PALOP. Um ambiente em que a diplomacia nacional possa exercer a sua capacidade de intermediação e resolução de litígios e conflitos, projetando internacionalmente a imagem do país como ator protagonista na construção de uma provável “nova” ordem mundial mais voltada para os compromissos dos países em desenvolvimento do que para as economias avançadas. E, para isso, a possibilidade de participação de tropas brasileiras em missões de paz da ONU junto a Angola e Moçambique parece ter sido providencial.

Claro que as circunstâncias também ajudaram. A posse do Mandela criou uma nova realidade... A pacificação na África do Sul... Mas também foi a primeira vez que o Brasil participou com tropas, em uma operação de paz, foi em Moçambique. E a decisão de participar em Angola foi tomada também no governo Itamar Franco. Depois, a concretização só se deu em... Não me lembro mais em que data. Mas, então, isso também são pontos que eu acho importantes. Digamos, ainda dentro desse

espírito de modular a nossa política externa de modo a não parecer que era uma coisa totalmente atrelada – não parecer e não ser totalmente atrelada – aos países desenvolvidos, eu diria que essas iniciativas na América do Sul são importantes. A participação no G-15, o presidente ir ao Senegal e, por exemplo, a viagem a Cuba, que eu fiz também por determinação do presidente, que me parece que foi um momento de dar uma maior atenção... (...)

É. O Brasil queria, naquele momento, ter uma política... (Id.)

No caso de Moçambique, a participação brasileira na Força de Paz da ONU se realizou pelo envio de 175 soldados do Exército brasileiro, a grande maioria deles lotados no 26º Batalhão de Infantaria Pára-quedista, 28 observadores militares e 67 policiais militares. Iniciando suas operações em junho de 1994, teve como principais missões a coleta de armamentos e munições, realização de escolta de comboios e de autoridades, patrulhamento e vigilância do terreno e a desmobilização de tropas, dentro dos objetivos de desmilitarização do país. Foi também a primeira vez que um contingente brasileiro no exterior teve auto-suficiência de recursos: o país forneceu toda a infra-estrutura necessária à presença da companhia em Moçambique, de comida a blindados Urutus, material de comunicação e serviços de saúde (PENHA, 1998).

Em Angola, a participação de tropas brasileiras na UNAVEN tiveram início em 1995, tendo como principal missão o desmonte de, aproximadamente, vinte mil minas terrestres existentes no país. Essa missão, criada a fim de garantir o acordo firmado entre o governo do Presidente José Eduardo dos Santos (MPLA) e o Líder da UNITA, Jonas Savimbi, envolveu a participação de 1.200 militares brasileiros (dos quais, 200 eram engenheiros) – o que veio representar o maior efetivo militar do país nos últimos dez anos em missão de paz da ONU (SARAIVA, 1996, p. 226).

Nos dois casos, a participação brasileira em forças de paz da ONU no continente africano adequava-se ao interesse do país em assegurar objetivos próprios em âmbito global. O envio de tropas para Angola e Moçambique denota a preocupação em refletir a imagem brasileira para os PALOP, uma espécie de vitrine da diplomacia do país, interessado, particularmente, em garantir apoio dos Estados africanos em seu pleito por um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU. Como ilustra o depoimento de Rubens Ricupero:

o Brasil, obviamente, sempre buscou, como todo país, objetivos que não são totalmente desinteressados. Por exemplo, na ONU, essa questão do Conselho de Segurança. O Brasil procura valorizar o fato de que entre os países no hemisfério ocidental, é um dos mais africanizados. Isso, para maximizar as afinidades, os apoios. Eu acho que esse objetivo está presente e estará sempre, é humano nas relações internacionais. Mas acho que o caso brasileiro se baseia numa realidade. Eu não vejo conflito entre os objetivos brasileiros e os objetivos africanos. Eu acho que eles são muito harmoniosos, muito convergentes (RICUPERO, 2006).

Frente a este quadro, verifica-se, contudo, que a presença brasileira na África tornara-se cada vez mais concentrada, específica. Seja do ponto de vista comercial ou político, a dimensão atlântica da política externa brasileira vê-se sensivelmente restringida. A proposição e desenvolvimento da CPLP coincidem com um ciclo de retraimento das relações comerciais do Brasil com os países africanos, em que o contexto atlântico apresenta-se menos relevante para a inserção internacional do país; no qual ficam para trás “os anos de ativa cooperação mútua e empreendimentos comuns sustentados na determinação do Estado brasileiro em desenvolver projetos econômicos para a África, diversificando os parceiros do comércio internacional do país” (SARAIVA, 2002).

Esses retraimentos estão ligados não apenas à lógica das relações comerciais, mas às dificuldades de leitura “do processo decisório nacional sobre os constrangimentos internacionais que empurraram o continente africano para uma inserção recentemente marginalizada no ambiente da globalização” (SARAIVA, 2002, p. 57). Denotam, igualmente, o processo de reorientação em que ingressa a diplomacia brasileira frente ao cenário internacional das décadas de 1980-90, marcado pelo fim da polarização estabelecida por EUA-URSS e pela imposição de um sistema internacional de caráter transitório imprevisível. Para o Brasil, esse período reflete uma nova postura no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos.

A constituição da CPLP, por outro lado, demonstra que, apesar da fragilidade do relacionamento comercial afro-brasileiro, o continente africano detém uma posição, ainda que fragilizada, constante no quadro geral da política externa brasileira. Dentro desse processo de ajustes, os PALOP apresentam-se como foco principal da diplomacia brasileira em relação ao continente africano: mantêm a presença política e cultural do Brasil no

Continente, ao mesmo tempo em que alicerça uma importante rede de informações sobre o desenvolvimento das condições políticas, econômicas e de segurança dos parceiros africanos.

Desta maneira, depreende-se que a consolidação da ZOPACAS, a maior aproximação com a África do Sul, o início dos debates, durante o governo Itamar Franco, para a criação da CPLP, o estreitamento do diálogo com países africanos sobre temas multilaterais, como no domínio do meio-ambiente, denotam a tentativa de construção de pontes sobre o Atlântico que não passam exclusivamente pelo comércio, embora possam a ele conduzir (GALA, 2003). Neste contexto, observa-se, paralelamente, que a política externa brasileira em direção ao continente africano se articula numa perspectiva de obter dos parceiros africanos o apoio às posições brasileiras nas eleições ocorridas nos mais distintos foros multilaterais.

VII. Conclusão

O desejo declarado de levar o Brasil ao Primeiro Mundo, por meio da modernização e da inserção competitiva na economia internacional, conferiu à política externa um papel de destaque na agenda do governo Collor. Os objetivos definidos implicavam a atualização da agenda internacional do país, de acordo com os novos temas e práticas internacionais (propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, tecnologias sensíveis), a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil (HIRST & PINHEIRO, 1995, p. 6). Fato que, para alguns autores, implicaria um movimento de ruptura com o modelo universalista da política externa brasileira, a tentativa de construção de uma nova forma de inserção num ambiente internacional em transição (CERVO, 1998; LIMA, 1994).

Tratava-se de “desdramatizar a agenda da política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático” (FONSECA JR., 1998, p. 323), restaurando a credibilidade do país em várias dimensões (comercial, financeira, política). No plano econômico, as reformas centravam-se na conquista da estabilização, para a qual se articulariam esforços por: liberalização cambial, fim de subsídios, adoção de nova legislação sobre propriedade intelectual, liberalização de importações e investimentos, abertura comercial, privatização de empresas estatais e por renegociação da dívida externa. Esse conjunto de modificações refletia a percepção governamental

de que o país encontrava-se à margem dos grandes processos internacionais (globalização e regionalização), necessitando de uma nova estratégia de atuação e articulação em plano global, particularmente oposta àquela que tinha no Terceiro Mundo um de seus pilares.

Tais objetivos, contudo, não chegaram a ser alcançados. Devido à crise política que levou ao *impeachment* do Presidente, a estabilização econômica e a renegociação da dívida não chegaram a ser alcançados, mantendo-se os desequilíbrios macroeconômicos. No curto período de governo, as mudanças efetivamente implementadas pela gestão Collor foram as relacionadas ao comércio exterior, às tecnologias sensíveis incidentes sobre as questões de segurança internacional e ao meio ambiente, “todas indicativas da busca de readaptação dos paradigmas da política exterior ao mundo pós-Guerra Fria. De uma lógica da autonomia pela distância para uma nova agenda internacional pró-ativa, determinada pela lógica da autonomia pela participação” (VIGEVANI & OLIVEIRA, 2005, p. 10).

As relações com o continente africano, entretanto, não observaram qualquer novidade. Durante a gestão Collor, as relações do Brasil com os Estados africanos são tidas claramente como menos relevantes para as estratégias internacionais do país. Tanto pela análise das entrevistas, como das relações comerciais, observa-se que a política externa em direção ao continente africano não encontrou subsídios governamentais que lhe garantissem um lugar de destaque na agenda diplomática do país. Salvo o papel estratégico conferido aos países de quem o Brasil é importador de petróleo e derivados, o continente africano é percebido como região ou vetor externo de baixa consistência econômica e grande fragilidade política.

Com a posse do presidente Itamar Franco, observa-se a realização de ajustes de programa que promovem certo impulso às relações Brasil-África. O projeto de constituição da CPLP e o relançamento da ZOPACAS se articulam aos interesses diplomáticos brasileiros no que diz respeito ao Conselho de Segurança da ONU e à criação da ALCSA. Portanto, o discurso dos entrevistados dá a entender que, durante a gestão de Itamar Franco, a política em relação ao continente africano sofreu ajustes que lhe recobriram de relativa importância para a estratégia diplomática brasileira.

Em relação à CPLP, a percepção dos entrevistados é a de que sua criação deveria proporcionar ao Brasil um espaço privilegiado na agenda dos PALOP, garantindo apoio ao país em temas da agenda global e regional. No

plano regional, a CPLP passa a ser considerada como possível instrumento para a articulação entre os processos de integração econômica em curso na região do Atlântico Sul, favorecendo o intercâmbio entre o Mercosul, SADC e ECOWAS.

A retomada da ZOPACAS, nesse aspecto, também reforça a presença brasileira na região do Atlântico Sul, onde a participação de tropas nacionais em missões de paz da ONU em Angola e Moçambique torna-se exemplo claro do esforço da diplomacia brasileira em garantir ao país um papel protagônico no processo de reordenamento internacional¹⁰.

Contudo, a análise detida das entrevistas e dos dados comerciais dão a entender que, no quadro geral da política externa brasileira, as relações com o continente africano tornam-se cada vez mais pontuais, concentradas. A consecução do processo de regionalização, com o Mercosul, e a fragilidade econômica observada no Brasil e no outro lado do Atlântico inibem a política externa brasileira para a África, que passa a ser focada no desenvolvimento de relações preferenciais com os países membros da CPLP. Como sintetizam os diplomatas Sérgio França Danese e Luciano Helmold Macieira, respectivamente:

O Governo Collor adotou uma atitude tópica em relação à África, privilegiando alguns parceiros. Collor foi a Angola, por exemplo. O Governo Itamar retomou a linha Sarney/Figueiredo e deu um avanço importante com a CPLP. Mas ambos são governos curtos, que tiveram de lidar com graves questões internas. E enfrentaram uma deterioração sensível em países africanos chave para nós, como Angola (DANESE, 2007);

No caso do Governo Collor, as prioridades derivadas do projeto liberal que se buscou implementar determinaram que maior atenção fosse dispensada a alguns temas da agenda multilateral, como o meio-ambiente e outros. Já no Governo Itamar Franco, refletindo a ênfase na estabilização macroeconômica, houve esforço no sentido de normalizar as relações do Brasil com a comunidade financeira. Paralelamente, foi conferida prioridade ao fortalecimento e consolidação do MERCOSUL. Foi também no Governo Itamar que se assinou o Acordo que criou a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, CPLP, a qual viria a constituir tema prioritário para a Política Externa Brasileira nos anos subseqüentes (MACIEIRA, 2007).

¹⁰ Fato mais relevante quando considerada a negativa brasileira, ainda na gestão Collor, de envio de tropas solicitadas pelos EUA por ocasião da Guerra do Golfo.

A redução de diplomatas, o contínuo declínio das trocas comerciais e a concentração de relações com os PALOP (além da África do Sul) revelam uma tendência geral de declínio das relações diplomáticas entre o Brasil e o continente africano; que se manterá de forma constante ao longo dos dois mandatos Cardoso, quando, a despeito da institucionalização da CPLP, o governo brasileiro opta pelo fechamento de postos diplomáticos no continente africano, restringindo e concentrando a presença brasileira na África.

Referências bibliográficas

- BITELLI, Júlio G. (1989), “A política brasileira para a África e a descolonização dos territórios portugueses”. In: DANESE, Sérgio França (org.), *Ensaio de história diplomática do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1998), *O presidente segundo o sociólogo: uma entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CERVO, Amado Luiz. (1998), “Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 41, p. 66-84.
- COMITINI, Carlos. (1980), *A África arde*. Rio de Janeiro: Codecri.
- COSTA E SILVA, Alberto da. (1989), *O vício da África e outros vícios*. Lisboa: Edições João Sá da Costa, p. 52.
- FONSECA JR., Gelson. (1998), *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- FREIXO, Adriano de. (2001), *Do 25 de abril à CPLP: a inserção de Portugal nas relações internacionais contemporâneas*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- FREYRE, Gilberto. (1958), *Sugestões em torno de uma nova orientação para as relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Federação das Indústrias de São Paulo.
- _____. (1960), *Uma política transnacional de cultura para o Brasil de hoje*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito/UMG.
- GALA, Irene Vida. (2003), “Perspectivas das relações do Brasil com o mundo lusófono”. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis & CARDIM, Carlos Henrique (org.), *Seminário Política Externa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

- GONÇALVES, Williams da Silva. (1994), *O realismo da fraternidade: as relações Brasil-Portugal no governo Kubitschek*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- HARDY, Yves. (oct. 1995), “Rendez-vous en 2020”. *Croissance, le Monde en Développement*, n.º. 386, spécial Afrique, doc n.º. 3.
- HIRST, Mônica & PINHEIRO, Letícia. (1995), “A política exterior do Brasil em dois tempos”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 38, n.º. 1.
- JAGUARIBE, Hélio. (1958), *O nacionalismo na realidade brasileira*. Rio de Janeiro: Iseb.
- KANKWENDA, Mbaya. (1994), “Commentaires sur l’intelligentsia et la crise du développement”. *Bulletin du CODESRIA*. Dakar, n.º. 3.
- LESSA, Antônio Carlos. (1998), “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n.º. especial, p. 29-41.
- LIMA, Maria Regina Soares. (1994), “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. *América Latina Internacional*, v. 1, n.º. 2.
- MELLO, Flávia de Campos. (2000), *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque & OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2000), “Política africana no Brasil”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.), *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, v. 3, p. 309-43.
- PENHA, Eli Alves. (1998), *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Tese de Doutorado em Geografia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- PENNA FILHO, Pio. (1994), “O Brasil e a descolonização da África nos anos Kubitschek (1956-1961): ensaio de mudança”. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.
- PINHEIRO, Letícia. (1988), “Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960”. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

- QUADROS, Jânio. (1961), “Brazil’s new foreign policy”. *Foreign Affairs*, v. 40, n.º. 1, p. 19-27.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. (2007), *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- SANTANA, Ivo de. (2003a), “Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 46, n.º. 2, p. 113-37, 2003.
- _____. (2003b), “Relações econômicas Brasil-África: a câmara de comércio afro-brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano”. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 25, n.º. 3.
- SANTOS, Juliana Soares. (2001), “CPLP: gênese e instituições”. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): solidariedade e ação política*. Brasília, IBRI.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. (1996), *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- _____. (2001), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: solidariedade e ação política*. Brasília: IBRI, 2001.
- _____. (2002), “O diálogo Sul-Sul e a CPLP: globalização e desigualdade no mundo pós-11 de setembro (oito pontos para a reflexão)”. Texto apresentado no Seminário *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: oportunidades e perspectivas*. Brasília, Itamaraty. (mimeo).
- SENNES, Ricardo Ubiraci. (2003), *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Col. Estudos Internacionais. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS.
- SODRÉ, Roberto de Abreu. (1995), *No espelho do tempo: meio século de política*. São Paulo: Best Seller.
- VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. (1993), *O Atlântico Sul: uma análise pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra. (mimeo).
- _____. (1997), “Atlântico Sul: uma visão brasileira”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, ano XII, n.º. 34. Rio de Janeiro.
- VIGEVANI, Tullo & OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. (2005), “A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração”. *Interthesis*, v. 3, n.º. 3. Florianópolis: PPGICH/UFSC.

Entrevistas e depoimentos

- AMORIM, Celso Luiz Nunes. (1997), Diplomata de carreira, Ministro das Relações Exteriores nos governos Itamar Franco e Luiz Inácio Lula da Silva. Depoimento concedido ao CPDOC, 37 p. dat.
- BARBOSA, Rubens. (2006), Diplomata de carreira (aposentado). Entrevista concedida ao autor. São Paulo.
- COSTA E SILVA, Alberto da. (2006), Diplomata de carreira (aposentado). Entrevista concedida ao autor. Rio de Janeiro.
- DANESE, Sérgio França. (2007), Diplomata de carreira. Entrevista concedida ao autor. São Paulo.
- LAFER, Celso. (1993), Ministro das Relações Exteriores nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso. Entrevista concedida aos pesquisadores do CPDOC Paulo S. Wrobel e Alexandra de Mello e Silva, publicada na revista *Estudos históricos*. Rio de Janeiro, v. 6, nº. 12, p. 271-84.
- MACIEIRA, Luciano Helmold. (2007), Diplomata de carreira, Chefe da Divisão de África II do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida ao autor. Brasília.
- MELLO, Fernando Affonso Collor de. (2006), Presidente da República (1990-92). Entrevista concedida ao autor. Maceió.
- PIMENTA, Fernando Jacques de Magalhães. (2006), Diplomata de carreira, Chefe do Departamento da África do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida ao autor. Brasília.
- RAMOS, Pedro Paulo B. de Leoni. (2006), Secretário de Assuntos Estratégicos no governo Collor. Entrevista concedida ao autor. São Paulo.
- REZEK, José Francisco. (2006), Ministro das Relações Exteriores no governo Collor. Entrevista concedida ao autor. São Paulo.
- RICUPERO, Rubens. (2006), Diplomata (aposentado). Entrevista concedida ao autor. São Paulo.

Resumo

Este artigo analisa as relações Brasil-África no quadro da política externa dos governos Collor e Itamar Franco. Procura demonstrar que, em face da crise econômica que atinge o Brasil e os Estados africanos na década de 1980, bem como pelas mudanças operadas na orientação diplomática brasileira entre estes dois governos, a política externa em direção ao continente africano não encontrou suficientes subsídios governamentais que lhe garantissem maior ressonância e viabilidade.

Palavras-chave: política externa Brasil-África; governo Collor; governo Itamar Franco

Abstract:

This article analyzes the Afro-Brazilian relations in foreign policy during the administrations of Fernando Collor and Itamar Franco. It shows that, due to the economic crisis that affected Brazil and the African states during the 1980s, as well as to the changes made in the direction of Brazilian diplomacy between these two administrations, the foreign policy in relation to the African continent did not receive sufficient government subsidies so as to guarantee a major impact or viability.

Keywords: foreign policy Brazil, Africa; Collor government; Itamar Franco government.

Recebido em junho de 2008.

Aprovado para publicação em agosto de 2008.