



Revista Brasileira de Política Internacional

ISSN: 0034-7329

rbpi@ibri-rbpi.org.br

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Brasil

Oliveira Ribeiro, Cláudio

Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, núm. 2, julio-diciembre, 2008, pp. 39-59

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Brasília, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35851204>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

ARTIGO

Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney

Crisis and punishment: the Brazil-Africa relations in the government Sarney

CLÁUDIO OLIVEIRA RIBEIRO*

Rev. Bras. Polit. Int. 51 (2): 39-59 [2008]

Introdução

O período compreendido entre 1985-1990 teve como uma de suas principais características o desafio de consolidação da democrática no país. Findo o regime militar, o país se pôs à urgente demanda de recuperação de sua normalidade institucional, à gestão de um novo ordenamento constitucional (consagrado pela Carta de 1988) e à estabilização econômica. Nesse marco temporal, a diplomacia brasileira viu-se acossada pelos impactos resultantes do processo que levaria ao término da Guerra Fria e pelas restrições advindas da crise da dívida externa. Já na década de 1990, tais constrangimentos condicionam sensivelmente a formulação da política externa brasileira, que passa a buscar uma nova sintonia num sistema internacional caracterizado pelo fim do conflito Leste-Oeste e pelo veloz impacto da globalização econômica.

Ainda que se detecte que as premissas da ação diplomática do país tenham sido mantidas, é forçoso reconhecer que ao Itamaraty foi imposta a necessidade de estabelecer contato com novos atores e interesses sociais. Mesmo que significativamente distante da atenção da mídia e da opinião pública, a política externa passou a figurar como espaço das negociações político-partidárias; no qual, as nomeações dos chanceleres Olavo Setúbal por Tancredo Neves em 1985, e de Roberto de Abreu Sodré pelo presidente Sarney em 1986 representam nítidos resultados das negociações partidárias, que acabaram por retirar do corpo diplomático a tradicional chefia do Itamaraty.¹

Assim, com Olavo Egídio Setúbal (1985-1986) e, posteriormente, Roberto Costa de Abreu Sodré (1986-1990) à frente do Ministério das Relações Exteriores, coube ao governo José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) a difícil tarefa de recuperar a projeção internacional brasileira num contexto em que as pretensões

* Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP e pesquisador do CAENI – Centro de Estudos das Negociações Internacionais da Universidade de São Paulo – USP (professorclaudio@gmail.com).

1 PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

dos países em desenvolvimento por uma ordem econômica internacional, fundamentada no direito ao desenvolvimento, mediante a cobrança coletiva do Sul por recursos financeiros e tecnológicos, perderam força.

Paradoxalmente, nesse cenário profícuo para transformações e mudanças, observa-se que as diretrizes tradicionais da política externa brasileira não chegaram a ser significativamente alteradas. Ao contrário do que se registra nos processos de mudança de regimes em outros países latino-americanos, como Argentina, Uruguai ou Peru, no Brasil a política externa desenvolvida sob o período militar é mantida em quase sua totalidade; registrando-se que o Itamaraty buscou seguir atuando no plano internacional de acordo com as premissas orientadoras da década de 1970.

Desse modo, observa-se que, ao longo do governo Sarney, a diplomacia brasileira buscou agir em conformidade com os pressupostos básicos do regime militar. Como atesta José Sarney em seu depoimento: “Não, eu não acho que houve ruptura nenhuma [na condução da política externa], ao contrário nós tivemos foi um avanço, uma adaptação.”² Assim, mesmo quando considerada a “diplomacia para resultados”, como ficou conhecida a política externa brasileira sob a gestão de Olavo Setúbal, as análises reiteram a percepção de que inexistem fatores consideravelmente importantes que atestem características de mudança de orientação na diplomacia brasileira a partir da Nova República. Ainda que sob regime democrático, a orientação externa veio convergir para as linhas de atuação traçadas ainda no período militar pelo Itamaraty, que soube preservar, sem maiores dificuldades, seu grau de autonomia, mantendo “[...] um distanciamento progressivo dos constrangimentos enfrentados pelo Estado brasileiro em seu esforço de reordenamento da ordem política e econômica do país.”³

Percepção igualmente endossada pelo depoimento de Marcílio Marques Moreira ao considerar que a indicação de ministros não-diplomatas não chegou a favorecer ou propiciar maior exposição do Ministério das Relações Exteriores ao jogo político. Segundo Moreira: “Tanto Setúbal quanto Sodré, assim como a maioria dos ministros anteriores que não eram da carreira, ouviam muito a Casa. E tinham mais condições de defender o ponto de vista da Casa do que uma pessoa do quadro, que, em geral, não tem projeção nacional.”⁴

Por consequência, durante o governo Sarney, a diplomacia brasileira, na linha do que já vinha sendo feito pelo Itamaraty durante o regime militar, guiou-se pelos preceitos da coexistência e da cooperação com todos os demais membros

2 SARNEY, José. (José Ribamar Ferreira de Araújo Costa) Presidente da República (1985-90). *Entrevista concedida ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo*. Brasília, 1999.

3 HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares S. de. Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: el Programa de Integración Argentina-Brasil y las Negociaciones sobre la Informática con Estados Unidos. In: RUSSELL, Roberto (org.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*. Buenos Aires: RIAL/GEL, 1990, p. 64.

4 MOREIRA, Marcílio Marques. *Diplomacia, política e finanças de JK a Collor: 40 anos de história por um de seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, pp. 149-150.

da sociedade internacional. Fato que explica o restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba, cuja coerência assenta-se sobre a vocação ecumênica da política externa brasileira.

No tocante às relações do Brasil com o continente africano, entretanto, a política externa do governo Sarney observou dificuldades em operar em estrita consonância com o que havia sido desenvolvido no governo João Baptista Figueiredo (1979-1985). Considerando a proposta metodológica apontada por Hermann⁵, a seguir procura-se demonstrar, a partir da análise de indicadores econômicos, bem como pelo depoimento de atores políticos envolvidos com a temática, que as relações político-comerciais Brasil-África refletem ajustes (*adjustment changes*) de agenda que desfavorecem o relacionamento Brasil-África.

O lugar da África no governo Sarney: continuidade e ajustes

De acordo com dois diplomatas diretamente ligados a sua execução, por um lado, embora o governo Sarney tivesse uma política externa na qual buscassem atribuir características próprias, ele não tinha uma política específica para o continente africano. “A África não era uma prioridade para o [governo] Sarney”.⁶ Ainda que se reconhecesse a importância das relações Brasil-África, ela era encarada como menos relevante no quadro geral da política externa deste governo. Portanto, na gestão Sarney, as relações com o continente africano guiaram-se por “[...] uma política muito mais focada na área de laços culturais, de laços emocionais, de um passado.[...] Um *lip service*, como se fala. Quer dizer, era um gesto que em relação à África.”⁷

Nesse sentido, ainda que inexistam fatores suficientemente relevantes para se atestar mudança significativa na condução da política externa brasileira para o continente africano, pode-se perceber que, na gestão Sarney, ela perde o destaque alcançado no governo predecessor, sofrendo ajustes que sinalizam sua adequação aos objetivos gerais da nova gestão: adensamento e maior convergência nas relações com os EUA e os países do Cone Sul, especialmente com a Argentina. Objetivos que denotam o fortalecimento do processo de regionalização da política externa brasileira.

No rol de modificações ou ajustes realizados, podem ser citados os esforços no intuito de favorecer aspectos de interdependência entre o Brasil e países africanos, particularmente com aqueles cuja Língua Portuguesa fosse o idioma oficial – PALOP, por meio de uma política de valorização das identidades culturais. Assim, em 1989, em São Luís, realizou-se o encontro dos Chefes de

⁵ HERMANN, Charles. *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*. *International Studies Quarterly*, 34, Number 1, March, 1990, pp. 3-22.

⁶ COSTA e SILVA, Alberto da. Diplomata de carreira (aposentado). *Entrevista concedida ao autor*. Rio de Janeiro, 2006.

⁷ BARBOSA, Rubens. Diplomata de carreira (aposentado). *Entrevista concedida ao autor*. São Paulo, 2006.

Estado dos Países de Língua Portuguesa, tornando-se o embrião do projeto de constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP. Nessa reunião, em que estiveram presentes os chefes de Estado de Portugal, Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, foram aprovados os objetivos comuns que integrariam tais países no Instituto Internacional de Língua Portuguesa, a saber:

- a) promover a defesa da língua portuguesa, no pressuposto de que se trata de patrimônio comum dos países e povos que a utilizam como língua nacional ou oficial;
- b) fomentar o enriquecimento e a difusão do idioma como veículo de cultura, educação, informação e de acesso ao conhecimento científico e tecnológico;
- c) promover o desenvolvimento das relações culturais entre todos os países e povos que utilizam o português;
- d) encorajar a cooperação, a pesquisa e o intercâmbio de especialistas nos campos da língua e da cultura;
- e) preservar e difundir o Acordo Ortográfico já assinado pelos sete e em curso de ratificação.⁸

Em paralelo, o governo buscou reforçar mecanismos, como o sistema de *countertrade*, que garantissem o intercâmbio comercial entre os dois lados do Atlântico.⁹ Ademais, buscou-se criar convergência em torno de questões bilaterais e internacionais que expressassem aspirações mútuas de cooperação e intercâmbio, o que indica uma preocupação em garantir interesses políticos e econômicos brasileiros no continente africano. Assim, em 1988 o Brasil alimentava três linhas de crédito com Angola: a de curto prazo, para financiamento de bens de consumo (180 dias), que variava de US\$ 50 milhões a US\$ 90 milhões; a de médio prazo, para os bens de capital (até 5 anos) que variava de 60 a 120 milhões de dólares; e a terceira, específica para a construção da hidrelétrica Capanda pela Odebrecht S.A., que absorveu recursos superiores a US\$ 1 bilhão.

Esses esforços de aproximação do Brasil com o continente africano durante o governo Sarney passaram a convergir com as preocupações expressas pelos parceiros da região, particularmente em relação à África do Sul e ao *apartheid*.

⁸ COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. Documentos – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 1999, 126 p.

⁹ Em síntese, o sistema de *countertrade* consistia num instrumento de capacitação e facilitação do comércio do Brasil com o continente africano, tendo o petróleo como principal produto de troca. A ativação deste mecanismo pretendia aperfeiçoar o potencial comercial e empresarial brasileiro no continente africano, bem como nas incursões do país no Oriente Médio e América Latina, garantindo-lhe certa margem de autonomia nos seus esforços de ampliação e diversificação de parceiras. Para uma análise ver: OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira e relações comerciais Brasil–África*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. FONSECA, R. G. da. A experiência profissional nas novas formas de comércio. In: *Seminário Countertrade e Alternativas Comerciais e Financeiras na Exportação*. São Paulo: Fundação Centro de Estudos do comércio Exterior, 1984. SANTANA, Ivo de. Relações Econômicas Brasil–África: A Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de Negócios no Mercado Africano. *Estudos Afro-Asiáticos*, Ano 25, nº. 3, 2003.

As dimensões de cooperação econômica viriam a se alinhavar à postura política mediante a declaração de “nossa total condenação ao *apartheid* e nosso apoio sem reservas à emancipação imediata da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas”, na XL Sessão da Assembléia Geral da ONU. Posição consubstanciada pela formalização brasileira de sanções ao *apartheid* que incluíram: o voto à exportação de petróleo e derivados, armas e munições, licenças e patentes, bem como, a suspensão das atividades de intercâmbio cultural, artístico ou desportivo junto ao Estado sul-africano (em 1985) e a simbólica condecoração (em 1987) do bispo sul-africano Desmond Tutu, Prêmio Nobel da Paz e símbolo internacional da resistência anti-racial.

Por tal perspectiva, ao longo do governo José Sarney pode-se constatar esforços governamentais, ainda que limitados, no sentido de desenvolvimento das relações Brasil-África. Também é importante salientar que a política externa do governo Sarney demonstrou preocupação em assegurar a presença do Brasil no Atlântico Sul, recolhendo apoio político do continente africano para transformá-lo, em 1986, pela Resolução 41/11, (e à revelia da representação Norte-americana, que votou contra o projeto), numa Zona de Paz e Cooperação. A criação da ZOPACAS tem um importante significado estratégico relevante, pois reverte favoravelmente ao Brasil a função estratégica do Atlântico Sul. No contexto da Guerra Fria, as marinhas sul-americanas receberam do governo norte-americano equipamentos destinados prioritariamente a possíveis conflitos anti-submarinos e à missão de auxiliar na defesa do Atlântico Sul contra uma suposta incursão de submarinos soviéticos.¹⁰

Assim, ao se decidir pela exclusão do Atlântico Sul de um envolvimento militar na disputa Leste-Oeste, ou mesmo de eventuais confrontações regionais, sinalizando o repúdio à presença de armamento nuclear na região, o Brasil deu um passo significativo para a redefinição das percepções estratégicas no Cone Sul, já que implicaria menor influência da lógica da Guerra Fria no condicionamento da defesa nacional.¹¹

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 a possibilidade de constituição de um tratado à semelhança da Organização do Tratado do Atlântico Norte, no qual o Brasil teria um papel de destaque na promoção de uma zona desnuclearizada. As principais limitações ao projeto da ZOPACAS adivinham da situação vivenciada pelos principais parceiros: Angola, que se encontrava em guerra civil e África do Sul, sob regime do *apartheid*. Constituída pelos países da costa ocidental da África e pelos banhados pelo Atlântico Sul, na

¹⁰ VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. O Atlântico Sul: uma análise pós-guerra fria. *Escola Superior de Guerra*, 1993. (mimeo).

¹¹ SODRÉ, Roberto de Abreu. *No espelho do tempo: meio século de política*. São Paulo: Best Seller, 1995, p. 321.

América Latina, a ZOPACAS teve como objetivo, ainda, o de servir de fórum capaz de favorecer formas de integração e colaboração regional, um local em que o Estado brasileiro vislumbrava a possibilidade de maximização de seus interesses no plano atlântico. Sua criação conteria a estratégia da diplomacia brasileira no que toca à preservação da condição já conquistada pelo Brasil no Atlântico Sul, uma vez que intenta reforçar os laços do país com a África Subsaariana, contrabalançando a influência argentina e sul-africana na região.

Retomada no governo Itamar Franco, a ZOPACAS ganha um sentido mais pragmático, como tentativa de fortalecimento do papel do país na região; uma resposta do governo às pressões norte-americanas de abracer a região sul-americana em seu projeto de integração hemisférica – inicialmente como uma ampliação do Nafta e, posteriormente, com a proposta de criação da Alca. A ZOPACAS atendia aos interesses do país no sentido de ampliar o espaço para a cooperação econômica e comercial, propiciando a formação de mais uma zona de livre comércio; possibilitando a cooperação nas áreas técnico-científica e iniciativas de caráter político-diplomático sobre proteção ambiental desnuclearização e solução de conflitos. Nesse período, findo o regime do *apartheid* na África Austral, o relançando da ZOPACAS visa abrir um canal comum entre os países do Cone Sul e os da região africana, particularmente com a África do Sul e Angola. No primeiro caso, como destacam Hirst e Pinheiro:

Deve-se ressaltar a busca de cooperação na área tecnológica, agropecuária e de combate ao narcotráfico e, principalmente, o esforço da diplomacia brasileira, através de seu Departamento de Promoção Comercial, de aproximar o empresariado dos dois países em direção a empreendimentos conjuntos com base na crença de que a África do Sul deverá liderar um processo de integração econômica no continente, semelhante ao MERCOSUL.¹²

Já em relação a Angola, a atuação do Brasil caracteriza-se pelo reiterado apoio em prol da pacificação do país, prestado inclusive por meio de apoio à advertência apresentada pelo Conselho de Segurança da ONU (em julho de 1993) ao líder da UNITA (Jonas Savimbi), com embargo a seu grupo, caso não abandonasse a ação militar e respeitasse o resultado das eleições de setembro de 1992. Posição, aliás, que o país mantinha em relação aos outros Estados africanos desde a década de 60.

Economia internacional: os impactos restritivos

Depois de um período marcado por um visível dinamismo diplomático – caracterizado pelo “pragmatismo ecumênico responsável”, no qual se destacava

¹² HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política exterior do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 38, nº 1, 1995, p. 15.

uma ativa política em direção a África e uma constante participação nas agendas do mundo em desenvolvimento, que acompanhou a grande expansão do modelo de industrialização e exportação de manufaturados dos anos 70, com forte crescimento econômico –, as mudanças tanto de âmbito doméstico quanto externo inferiram negativamente sobre a atuação externa brasileira. A política externa do Brasil foi compelida a reagir às investidas do exterior, e, por não as poder prever ou controlar, viu-se obrigada a assumir uma postura reativa e defensiva.

Considerando o contexto internacional e as ações até agora descritas, a análise da política externa brasileira indica que a mesma passa a caracterizar-se pelas categorias de marginalidade e “custo África”. No que diz respeito à primeira categoria, ela representa a percepção diplomática de que o país enquadra-se numa condição marginal no sistema internacional em transição, particularmente no que tange aos seus efeitos econômicos e comerciais. Como denuncia o discurso proferido por Abreu Sodré perante XLI Sessão Ordinária da ONU:

No que respeita à equidade, à desejável redução do grande fosso entre países ricos e pobres, vimos assistindo à paralisação quase completa da cooperação econômica internacional. As iniciativas dos países em desenvolvimento esbarram no imobilismo e mesmo na hostilidade dos países desenvolvidos. Acentua-se, por outro lado, o protecionismo comercial destes países, prática iníqua inclusive porque incorretamente comparada com as medidas legítimas que os países em desenvolvimento necessitam adotar proteger sua nascente produção interna. Há uma diferença indisfarçável entre um e outro comportamento: um preserva a concentração de riqueza, sustentando atividades não-competitivas, outro busca assegurar a sobrevivência dos países mais pobres em sistema internacional injusto e desequilibrado, que os obriga, inclusive, a acumular saldos crescentes para o pagamento de seus compromissos financeiros externos.¹³

O país, assim como o conjunto das nações latino-americanas, encontrar-se-ia encurralado pela nova configuração econômica internacional.

Esmagados pelo peso da enorme dívida externa, vivem os países da região um quadro de graves dificuldades, cujas repercussões internas se traduzem em recessão, desemprego, inflação, aumento da miséria e violência. Apanhados por uma conjunção viciosa de fatores econômicos – alta dos juros internacionais, queda dos preços dos produtos primários e seletividade de mercados nos países desenvolvidos – enfrentamos uma crise só comparável à que atingiu as economias de mercado no início dos anos trinta.¹⁴

¹³ SODRÉ, Ministro Roberto de Abreu. XLI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, 1986. In: In: CORRÉA, Luiz Felipe de Seixas. (org.) *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 467.

¹⁴ SARNEY, José. (José Ribamar Ferreira de Araújo Costa). XL Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, 1985 In: CORRÉA, Luiz Felipe de Seixas. (org.) *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 453.

No processo de transição do regime militar, a Nova República herda o grave problema da dívida externa, que debilitava sensivelmente o relacionamento externo brasileiro. Sua renegociação coloca em xeque a própria capacidade do país em, por um lado, obter novos prazos de vencimento do principal, reformulando as condições gerais que regulam a dívida; e, por outro, ampliar as exportações como meio da elevação do superávit comercial e combater o crescente endividamento externo que desde o governo Figueiredo vinha comprometendo sobremaneira as finanças e a própria margem de manobra internacional do país (Tabela 1).

Tabela 1
Brasil: dívida externa total, por prazo (1979-1989) – US\$ Bilhões

| Ano | Longo e médio prazo | Curto prazo | Total |
|------|---------------------|-------------|-------|
| 1979 | 49,9 | 5,9 | 55,8 |
| 1980 | 53,8 | 10,3 | 64,4 |
| 1981 | 61,4 | 12,5 | 73,9 |
| 1982 | 70,2 | 15,1 | 85,3 |
| 1983 | 81,3 | 12,2 | 93,5 |
| 1984 | 91 | 10,9 | 102 |
| 1985 | 95,8 | 9,3 | 105,1 |
| 1986 | 101,7 | 9,4 | 111,2 |
| 1987 | 107,5 | 13,6 | 121,1 |
| 1988 | 102,5 | 10,9 | 113,5 |
| 1989 | 99,2 | 16,2 | 115,5 |

Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br)

O tema da marginalidade também transparece ao se avaliar a percepção da diplomacia brasileira sobre o diálogo Norte-Sul. Tradicionalmente pautado pela articulação do Grupo dos 77, no contexto da bipolaridade Leste-Oeste, no governo Sarney este diálogo adquiriu um tom dissonante em relação ao Sul. As acusações do Norte quanto ao cumprimento dos direitos humanos, às pressões para adesão ao TNP, combate ao narcotráfico, ao terrorismo, à imigração ilegal, aos conflitos regionais e à democratização ditam a agenda e condicionam as negociações internacionais do país que, no plano doméstico, ainda enfrenta a densa e complexa tarefa de:

[...] transformar as estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo, convocar a Assembléia Nacional Constituinte, canalizar e resolver as demandas sociais e políticas recém liberadas, proceder ao ajuste econômico, enfrentar um emaranhado de problemas sócio-econômicos, que iam da pressão da dívida externa à inflação, do crescimento da pobreza absoluta ao incremento dos problemas urbanos, da crise do abastecimento ao progressivo desinvestimento que afetava a economia, dos problemas ambientais que acabariam por concentrar a atenção internacional sobre o Brasil à evidência dos problemas na área dos direitos humanos e à pressão por resolvê-los.¹⁵

Nesse cenário, torna-se patente a opção brasileira pelo enfrentamento de temas até então tidos como inegociáveis, o que indica sua preocupação em responder positivamente às demandas políticas internacionais. A partir da segunda metade da década de 80, o fortalecimento da hegemonia norte-americana e a implementação da “agenda de valores hegemônicos universalmente aceita” abriram novos contextos de vulnerabilidade para o Brasil, que se caracterizariam pela adoção dos padrões internacionais de normas de proteção do trabalho, dos direitos humanos, do meio-ambiente, dos inventos, dos consumidores, entre outros. Estes foram somados a condicionamentos tradicionais, como os referentes à segurança e à exploração da Amazônia.¹⁶

Reiterados os princípios de autodeterminação e não-intervenção, o governo decide aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradeantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecendo que: “A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo homem na História contemporânea.” Por consequência, comprehende-se por que: “A nossa força passou a ser a coerência. Nossa discurso interno é igual ao nosso chamado internacional. E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações.”¹⁷ Portanto, o porquê de o país veio tornar-se signatário de vários tratados internacionais que, até então, eram encarados com certa desconfiança e apreensão.

Frente ao quadro, tanto setores governamentais quanto da sociedade civil passaram a relativizar a importância das relações Sul-Sul, compreendendo que os países do Terceiro Mundo encontravam-se 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

¹⁵ CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A Política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira. 1930-1990. Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo: Cultura/Nupri-USP, 1996, p. 365.

¹⁶ VIGEVANI, Tullo; CORREA, Priscila Rodriguez; CINTRA, Rodrigo. Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil. In: DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo. (orgs.) *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo, Editora Paz e Terra, pp. 53-86, 1999.

¹⁷ SARNEY, José. (José Ribamar Ferreira de Araújo Costa). XL Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, 1985 *Op. cit.* p. 447.

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 2), ao mesmo tempo em que há um aumento expressivo do endividamento externo (tabela 3).

Tabela 2
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, Ricardo Ubiraci. As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada.* Coleção Estudos Internacionais. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2003, p. 78.

Tabela 3
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 | 1995 |
| 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 | 22 | 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 Seriamente Endividados | 60 | 152 | 226 | 31 | 104 | 128 | 11 | 29 | 21 |

Fonte: Banco Mundial, World Debt Tables, 1996. Disponível em: <http://www.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 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 a 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, consequentemente, 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, o Brasil passa a perder espaço no continente africano, substancialmente em função dos problemas econômicos da maioria dos sócios cultivados ao longo dos anos 70 e começo dos 80; pois vários países tiveram problemas cambiais ou de estrangulamento do setor externo. Fato que acarretou a perda de espaço brasileiro para países europeus, como é o caso de Portugal, por exemplo, que rapidamente foi tomando espaço brasileiro em países como Angola. Em consequência, o sistema brasileiro de *trading companies*, à base de comércio *barter*, esgotou-se rapidamente.

A estes fatores agregou-se a percepção governamental de que os esforços do governo deveriam ser concentrados no espaço Sul-americano. Desta forma, a agenda do governo Sarney seria sensivelmente pautada pela idéia de integração regional, o que levaria o Presidente a considerar que os olhares da diplomacia, durante seu governo, voltar-se-iam para a América do Sul, em contraposição ao espaço até então vislumbrado pelos governos predecessores no Atlântico Sul.

Assim, ao ingressar na segunda metade da década de 1980, o peso dos condicionantes econômicos internacionais e a percepção governamental dessa situação alteram negativamente as relações e perspectivas da política externa nacional para o continente africano. Em boa medida porque, nesse contexto, a persistência da crise no Brasil, contrastava com o rápido crescimento da economia mundial, impulsionado pela recuperação dos países afetados pelos choques do petróleo e pela dívida, bem como, pelo surgimento de novas áreas dinâmicas entre os países em desenvolvimento – NIC's: Hong Kong, Coréia, Cingapura e Taiwan (tabela 4). Os problemas econômicos brasileiros – tais como a queda no ritmo de expansão, a falta de capacidade para corrigir os desequilíbrios macroeconômicos e o agravamento do quadro social – dificultavam a atualização e o aprimoramento de nossos vínculos com o contexto mundial.

Tabela 4
Brasil e NIC's asiáticos: indicadores sobre produção, renda e participação no comércio internacional

| Indicadores | Anos | Brasil | NIC's asiáticos |
|--|------|--------|-----------------|
| Participação na Produção Mundial | 1967 | 1,6 | 0.9 |
| | 1980 | 2,9 | 1.6 |
| | 1986 | 2,8 | 2.1 |
| Participação nas exportações Mundiais | 1967 | 0,8 | 1.7 |
| | 1980 | 1,0 | 3.9 |
| | 1986 | 1,2 | 6.3 |
| Participação nas importações Mundiais | 1967 | 0,7 | 2.2 |
| | 1980 | 1,2 | 4.2 |
| | 1986 | 0,9 | 5.1 |
| Participação nas exportações de produtos primários | 1967 | 77.8 | 19.5 |
| | 1980 | 33.1 | 5.7 |
| | 1986 | 27.4 | 3.1 |
| Performance de exportação de manufaturas (ganhos x perdas de mercado, em milésimos do comércio internacional) | 1967 | 5.0 | 14.7 |
| | 1980 | 3.3 | 17.0 |
| | 1986 | 2.0 | 9.4 |

Fonte: Adaptado de: VEIGA, Pedro da Mota. *Texto para discussão*, n.º 5. Rio de Janeiro: FUNCEX, 1991.

O país não consegue beneficiar-se desse novo dinamismo externo, sofrendo com a incapacidade de ampliar sua participação nos fluxos de comércio e de investimento externo, de financiamento e de tecnologia. Como demonstra a tabela 5, mesmo quando comparado com outros países latino-americanos, a participação brasileira nos fluxos internacionais de investimento direto é nitidamente reduzida, passando de cerca de 5,2% entre 1977-1980 para 3,31% entre 1981-1985 e menos de 2% e 1% , respectivamente, entre a segunda metade da década de 80 e o início da década de 1990.

Tabela 5
Brasil e principais países latino-americanos: participações
no fluxo de investimento direto total, 1976-1992

| | 1977-80 | 1981-85 | 1986-90 | 1991-92 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|
| Argentina | 0,72 | 0,98 | 0,58 | 2,11 |
| Brasil | 5,18 | 3,31 | 1,51 | 0,91 |
| Chile | 0,40 | 0,60 | 0,51 | 0,62 |
| México | 1,86 | 2,49 | 2,06 | 4,07 |
| Total | 8,26 | 7,38 | 4,65 | 7,72 |

Fonte: BIELSCHOWSKI, Ricardo; STUMPO, G. "A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura" In: BAUMAN, R. (org.) *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus & SOBET, 1996, p. 10.

Por consequência, a percepção governamental é a de que o crescimento 'generalizado' vivenciado no período militar se arrefece e se torna, claramente, desigual. Alguns países crescem sensivelmente mais que outros e os processos de diferenciação se acentuam. Entre as potências, consolida-se a afirmação do Japão e da CEE, e com isso, o universo econômico torna-se multipolar; também há crescente diferenciação no Terceiro Mundo, com a distância entre os NIC's, os países africanos e os latino-americanos na década de 1980.

Os dados descritos convergem para minar a sustentabilidade da política brasileira em direção à África atlântica, sub-região com a qual o relacionamento comercial brasileiro agora se via adversamente afetado em função da crise que atinge a maioria dos países da África Subsaariana e pelo fim da política de incentivos às exportações subsidiadas de bens e serviços pelo Brasil. Após ter experimentado seu apogeu nos anos 1960-1970, em decorrência de um conturbado período de crise política e econômica pelo qual o país atravessava, o interesse brasileiro pelo continente africano na segunda metade da década de 1980 encontrava-se em acentuado declínio; registrando-se que, no curto período de 1985 a 1990, a participação da África na corrente de comércio do Brasil decresce de cerca de 8% para 3%, no caso das exportações, e de, aproximadamente, 13% para 3,0% nas importações (tabela 6).

Tabela 6
Intercâmbio Comercial Brasil-África, 1985-1990 (Exclusive Oriente Médio)

| EXPOR TAÇÃ O | | | | IMPOR TAÇÃ O | | |
|--------------|----------------|-----------|-----------------|----------------|---------------|-----------------|
| Ano | US\$ F.O.B. | Var. % | Part. % (**) | US\$ F.O.B. | Var. % (*) | Part. % (**) |
| 1985 | 2.021.696.099 | --- | 7,89 | 1.732.262.140 | --- | 13,16 |
| 1986 | 943.603.989 | -53,33 | 4,22 | 691.387.031 | -60,09 | 4,92 |
| 1987 | 1.059.089.390 | 12,24 | 4,04 | 529.087.095 | -23,47 | 3,52 |
| 1988 | 1.122.665.438 | 6,00 | 3,32 | 646.580.298 | 22,21 | 4,43 |
| 1989 | 965.867.182 | -13,97 | 2,81 | 548.647.272 | -15,15 | 3,00 |
| 1990 | 1.012.322.644 | 4,81 | 3,22 | 578.210.689 | 5,39 | 2,80 |

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

Obs: VAR % => CRITÉRIO DE CÁLCULO: Anual = Sobre o ano anterior na mesma proporção mensal. (*) Mensal = Sobre o mês anterior. (**) PART. % => Participação percentual sobre o Total Geral do Brasil.

A crise econômica internacional que se registra neste período é particularmente profunda na África, tornando os mercados africanos cada vez mais reduzidos. Com a elevação das taxas de juros (de cerca de 3% a 4 % em 1973, para 22% a 23% nos anos 80) decai significativamente o interesse comercial brasileiro pelo continente africano. Nesse contexto, os países africanos sofrem intensamente com os efeitos da dívida externa, a escassez de recursos para o desenvolvimento e os rigorosos programas de ajustamento estrutural coordenados pelo FMI e pelo Banco Mundial, que fragilizaram as economias africanas, reduzindo-lhes a capacidade em ampliar o comércio exterior para os mercados do Sul.

A crise no comércio exterior africano é particularmente evidente. Embora se registre que seu arrefecimento se dá ao longo da década de 50, é precisamente entre as décadas de 1980-1990 que sua participação no fluxo internacional de comércio diminui mais expressivamente (tabela 7) Tal fato repercute diretamente na composição do fluxo de comércio, pois, a menor participação na corrente internacional de comércio inibe a capacidade de absorção de novas tecnologias e a própria eficácia e viabilização de projetos estruturais. Em consequência, nesse período, percebe-se que as exportações e importações continuam a exibir os típicos padrões coloniais de especialização: exportação de produtos agrícolas e matérias primas minerais, o que inclui o petróleo, no caso de alguns países; e importação de bens de capital, máquinas, bens manufaturados e energia, largamente adquirida pela maioria dos países.

Tabela 7
África*: participação nas importações e exportações mundiais (em %)

| 1950 | 1960 | 1965 | 1979 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 3,3 | 3,5 | 2,9 | 2,4 | 2,3 | 2,5 | 1,7 | 1,2 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,8 |

* Não inclui os países da África do Norte.

Fonte: *Handbook of International Trade and Development Statistics*, p. 35. *apud*: DÖPCKE, Wolfgang. *A inserção internacional da África sob o signo da globalização e do fim da bipolaridade – teses e idéias*. Brasília: s/d (mimeo), p. 03.

Frente a esse cenário, e em meio às demandas comerciais e às dificuldades financeiras enfrentadas pelo Brasil, depreende-se que o relacionamento com os países africanos não é uma dimensão que possa ser privilegiada, mesmo por que os Estados africanos não são capazes de favorecer um intercâmbio político e comercial satisfatório. No quadro geral da política externa brasileira, a manutenção das relações com o continente africano é percebida como relativamente onerosa. Uma dimensão de baixa consistência para a projeção internacional do país; um vetor externo characteristicamente deficitário, insuficiente. Nesse período, a crise que se impõe ao Brasil e particularmente à África afeta as suas relações, implicando uma atenção diferenciada para o continente africano, que deixa de ser uma região essencial para a promoção dos interesses do país.

Com efeito, a categoria “custo África” engloba um contexto no qual se identifica a conjunção de variáveis tanto econômico-comerciais quanto políticas. No primeiro caso, ela se atrela ao arrefecimento da intensidade comercial: ao longo do governo Sarney as relações comerciais Brasil-África sofrem um retrocesso visível, levando os níveis de comércio retornarem aos das décadas de 1950 e 1960. Já no início da década de 1990, o comércio do Brasil com a África fica em torno de 3% das relações comerciais do país, após ter alcançado níveis em torno dos 10% no início da década anterior.¹⁸ No plano político, a categoria “custo África” engloba a percepção amplamente difundida, e posteriormente consolidada, de que a insistência no relacionamento com o continente africano teria um custo relativamente elevado para a política externa brasileira. Com efeito, esse “custo” está associado à idéia de que as lutas por libertação e a conquista das independências ocorridas entre as décadas de 1960 e 1970 não lograram por fim a maior parte dos conflitos vivenciados no continente africano.

Já na década de 1980, cristalizou-se a imagem de que os Estados da África, em comparação ao seu período colonial, ainda seriam impressionantemente frágeis; tanto quanto numerosos. Estruturados, em sua maioria, a partir de

¹⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra. Do silêncio a afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO A.L. (org.) *O Desafio internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, p. 320.

elites étnicas, estes Estados eram considerados incapazes de gerar instituições nacionais que assegurassem a aplicação e o cumprimento de leis e contratos. A natureza do pacto social, expresso pela ordem constitucional e seus processos, não resultara em níveis de coesão social capazes de garantir a paz em tempos de crise. Fato que se ligava diretamente à prevalência do sistema unipartidário que, sob qualquer forma e intento, fez proliferar o modelo de Estado de partido único como fundamento de unidade e bem-estar social geral, frustrando as expectativas criadas ao longo da descolonização, acarretando num processo desenfreado de crises e desacertos.¹⁹ Sua adoção acarretou no patrimonialismo, nepotismo, tribalismo e corrupção generalizada, minando o otimismo da era da independência, propiciando intervenções militares cujos registros, com poucas exceções, têm sido muito piores do que aqueles dos regimes que eles substituíram.²⁰

Conseqüentemente, os Estados africanos seriam pouco para não dizer quase nada atrativos aos investimentos externos. Paralelamente, o deteriorar da situação econômica veio contribuir para o aumento do fluxo de refugiados e migrantes, agravando as condições de higiene, segurança e habitação. Nesse ambiente, o continente africano transformou-se em palco para o crescimento desenfreado de uma série de doenças, ainda que muitas delas totalmente passíveis de controle (como poliomielite, sarampo, dengue etc.), fossem (e ainda são) capazes de fazer milhões de vítimas a cada ano. Já no caso da epidemia de Aids, a situação apresentou-se de forma mais assustadora, chegando ao ponto de afetar as perspectivas demográficas em longo prazo em vários países.

A esse conjunto de indicadores associou-se a queda das receitas das exportações tradicionais, ocasionada pela deterioração do preço das *commodities*, que levaram ao atraso do pagamento e acúmulo das dívidas exteriores. Esse fato teve como consequência a concentração dos HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) no continente africano. Entre as décadas de 1980 e 1990, dos 41 HIPC, 33 encontravam-se na África, registrando-se que, entre os 20 HIPC classificados como em situação de endividamento insustentável, 16 localizavam-se na África Subsaariana. A Tabela 8 fornece indicadores da gravidade do endividamento externo destes países, cujo comprometimento econômico e financeiro tornou-se claramente insustentável.

19 SYLLA, Léopold. *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1977.

20 GROVOGUI, Siba N. A crise do Estado na África: desafios do pacto democrático na África. In: COELHO, Pedro Motta Pinto, & SARAIVA, Flávio Sombra (org.) *Fórum Brasil-África: Cooperação e Comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004.

Tabela 8
Dívida Externa como porcentagem do PIB (média do período)

| Categoria do país | 1980-84 | 1985-89 | 1990-94 | 1995-2000 |
|---|---------|---------|---------|-----------|
| HIPC | 38 | 70 | 120 | 103 |
| Outros países da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) | 21 | 33 | 38 | 33 |
| Outros países de rendimento baixo-médio | 22 | 30 | 27 | 26 |

Fonte: GAUTAM, Madhur. *A Iniciativa para os Précis, Países Pobres Muito Endividados (HIPC): Uma Análise do OED*. Departamento de Avaliação de Operações (OED) do Banco Mundial, 2003. Disponível em: <http://www.worldbank.org/oed/HIPC>

Relações Brasil-África: o distanciamento progressivo

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.²¹

A confluência desses indicadores, consequentemente, 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 apoio. Em consequência, não foram continuados os programas de cooperação e perdeu-se, desse modo, o ímpeto que se desejava em relação à África em termos de iniciativas concretas, salvo, parcialmente, no tocante à África portuguesa e como a Nigéria, parceiro comercial importante.

²¹ PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaárica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, nº. 1, 2000, p. 10.

Em comparação com períodos anteriores, percebe-se que as relações Brasil-África tornam-se cada vez menos relevantes. Ao fim dos anos 80, 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-pagadas 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.

Nesse cenário, 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. Nas palavras de um embaixador, para a diplomacia, 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.”²² No âmbito do Itamaraty, registra-se que poucos membros, em particular “[...] os ex-funcionários do departamento de divisão da África”²³, mantêm o interesse naquele continente e insistem em sua relevância. Mesmo assim, declara Alberto da Costa e Silva:

Houve um desinteresse crescente. [...] 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 tranqüilos 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.²⁴

A transição para a segunda metade dos anos de 1980 impõe ao Brasil e à África dificuldades de todas as ordens. No Brasil, a situação não deixa de ser

22 BARBOSA, Rubens. Diplomata de carreira (aposentado). *Op. cit.*

23 COSTA e SILVA, Alberto da. Diplomata de carreira (aposentado). *Op. cit.*

24 COSTA e SILVA, Alberto da. Diplomata de carreira (aposentado). *Op. cit.*

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 propício para teses heterodoxas; em que vários programas econômicos foram implementados sem sucesso duradouro para a estabilização macroeconômica. 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 1985.²⁵

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*. Em todos os casos, a prioridade dos relacionamentos se atrela a aspectos comerciais e políticos.

A política em direção à 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. 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 o continente africano orienta-se para a concentração e priorização das relações com os países de língua portuguesa. Sinal disso é que, à exceção de São Tomé e Príncipe, todos os demais países africanos de língua oficial portuguesa contavam com representações brasileiras. Essas representações diplomáticas tinham por objetivo fundamental manter a presença brasileira no continente africano, consolidando um sistema de informações tanto de cunho político quanto econômico sobre a região. Seu caráter estratégico e instrumental é nítido: o patrimônio de herança africana, apontado no discurso diplomático como um dos parâmetros da cultura brasileira, um importante valor nacional, como num fator de aproximação com outros povos, torna-se um instrumento de aproximação da diplomacia brasileira com os países africanos. Um capital político de valor intangível, mas objetivamente utilizado no esforço de ampliação e promoção da imagem internacional do país.

25 SANTANA, Ivo de. Notas e Comentários sobre a Dinâmica do Comércio Brasil-África. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 46, n. 2, p. 113-137, 2003.

Conclusão

Considerando os objetivos deste trabalho, buscou-se demonstrar que as relações Brasil-África durante a gestão Sarney caracterizam-se por um processo de ajustes (*adjustment changes*), tal como proposto por Hermann, em que se verifica a clara perda de importância dos parceiros africanos para a projeção internacional do país. Contribuem para esse processo, de forma conjugada, fatores econômicos e políticos. No primeiro caso, destacam-se a crise econômica internacional, que afeta os países em desenvolvimento, particularmente os Estados da África Subsaariana, e a conjuntura econômica doméstica adversa. No espectro político, pesam as transformações por que passa a ordem internacional e a clara perda da capacidade de articulação dos países em desenvolvimento – em consequência, dos postulados que orientavam a diplomacia brasileira no âmbito das relações Sul-Sul.

Por outro lado, a menor importância comercial não chegou a eliminar as perspectivas da política externa brasileira para o continente africano. Se as expectativas econômicas e comerciais se viram frustradas, o mesmo não se pode dizer em relação ao lugar ocupado pelos PALOP e pelo próprio Atlântico Sul na diplomacia brasileira. A instauração do IILP, em 1999, embrião da CPLP, nesse sentido, não pode deixar de ser vistos como resultado de iniciativas do governo Sarney que, em 1989, como visto, protagoniza o primeiro encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa. Quanto ao Atlântico Sul, com a constituição da ZOPACAS, ele passa a representar um espaço singular para a projeção diplomática brasileira – um contexto geopolítico no qual o Brasil vê-se particularmente capaz de atuar como protagonista e mediador entre os países da América do Sul e os da África Subsaariana banhados pelo oceano.

Em todo caso, o cômputo geral das relações Brasil-África no governo Sarney indica que foi atribuída a elas uma dimensão de menor relevância para a inserção internacional do país, sobretudo quando comparada à gestão Figueiredo. Considerando a capacidade de manutenção do processo de formulação e execução em matéria de política exterior no âmbito do Itamaraty, deduz-se que esse fenômeno não esteja relacionado propriamente à mudança de regime político ou simplesmente à lógica das relações comerciais; mas à própria dificuldade de leitura e resposta do Brasil aos constrangimentos externos que empurraram o país e, com maior rapidez e intensidade, o continente africano, para uma situação marginal no ambiente internacional.

Os ajustes realizados sobre a política externa brasileira para o continente africano 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 do país no que diz respeito à adesão a regimes

internacionais e arranjos cooperativos, em que a política externa em direção ao continente africano passa a ter um “custo” relativamente elevado; uma vez que, mesmo no âmbito diplomático, passa a ser questionada a capacidade dos parceiros africanos em responder positivamente às demandas nacionais.

Recebido em 17 de outubro de 2007
Aprovado em 15 de abril de 2008

Resumo

Este artigo analisa as relações político-comerciais Brasil-África no governo Sarney, procurando demonstrar que as mudanças observadas no sistema internacional e na realidade doméstica afetaram diretamente a condução da política externa brasileira e, por consequência, a intensidade das relações do país com o continente africano.

Abstract

This article analyzes the politician-commercial relations Brazil-Africa in the government Sarney, looking for to demonstrate that the changes observed in the international system and the domestic reality had directly affected the conduction of external politics Brazilian e, for consequence, the intensity of the relations of the country with the African continent.

Palavras-chave: governo Sarney, política africana, relações comerciais, política externa brasileira.

Key words: African policy, Sarney administration, commercial relations, Brazilian foreign policy.