

## **DO DESPERTAR À OMISSÃO ESTRATÉGICA: A POLÍTICA ECONÔMICA E EXTERNA AFRICANA ENTRE OS GOVERNOS MILITAR E DEMOCRÁTICOS DA DÉCADA DE 1990**

From Awakening to Strategic Omission: African  
Economic and Foreign Policies Between Military and  
Democratic Governments in the 1990's

*Vico Denis Sousa de Melo<sup>1</sup>*

### **Introdução**

O presente trabalho buscou analisar a atuação das relações exteriores dos governos Militar (1964-1985) ao de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em relação ao continente africano. Esse período foi marcado por significativas transformações políticas e econômicas, que reverberaram de forma profunda nas relações sociais do país como um todo. É nesta época que se deu, num primeiro momento, o auge do modelo econômico “desenvolvimentista” e, em um segundo momento, na ruptura definitiva com esta política econômica.

Os processos de aproximação e distanciamento, efetuados ao longo deste período com os países africanos, pode ser entendida como resultado das políticas domésticas implementadas através da mudança dos chefes do Executivo. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que as concepções, ações e políticas econômicas colocadas em prática por esses governos tiveram influência determinante nas suas atuações internacionais.

Em vista disso, a política externa empreendida – referente às negociações comerciais, ações nos fóruns multilaterais e nas relações bilaterais – se configura como

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), atualmente é mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e bolsista CAPES. Além disto é graduando em História pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

um dos instrumentos balizadores para a implementação de objetivos materiais, concretos, da política econômica. Portanto, esses processos de readequação das estratégias de inserção internacional e de formatação da política externa brasileira, através da política doméstica, ocupam o objetivo central neste artigo.

### **Despertar e Auge da Política Externa para a África: Uma Visão Estratégica para o Desenvolvimento Econômico Nacional**

Na década de 1950 se aprofundava o processo de descolonização e de lutas de libertação dos povos africanos, contra a dominação das “velhas” potências coloniais européias. Foram, nesta época, declaradas e constituídas vinte uma novas nações independentes na África. Percebendo esses movimentos emancipatórios, o Brasil começou a retomar a percepção de que o continente africano não podia continuar sendo posto “de lado”, além de que o país deveria estar preparado para um contexto internacional que tomava novas direções.

No entanto, durante o processo de descolonização, o Brasil mantinha fortes laços de amizade com Portugal, mesmo defendendo no meio internacional o direito a autodeterminação dos povos. Assim, o Brasil buscava denunciar a colonização, mas agir em conformidade e apoio a Portugal, antevendo seu passado histórico e suas proximidades culturais na formação do país. Acreditava também, que os países recém independentes viriam a rivalizar economicamente na disputa por mercados de produtos primários e a possibilidade de obterem privilégios nos mercados europeus. (PENNA FILHO, 2008).

Com o advento da política externa independente (PEI) na década de 1960, o país aprofunda as relações de nível Sul-Sul, baseada na denúncia da clivagem Norte/Sul. A política externa brasileira trazia em sua finalidade, uma defesa mais forte do desenvolvimento econômico, da soberania e da autodeterminação dos povos, além do combate ao problema da desigualdade social.

Viu-se, a partir disto, um direcionamento da política externa brasileira para o continente africano, sustentada a partir da visão de que o Brasil e a África tinham íntimas ligações culturais entre seus povos. Ligação reforça pela estratégia de

aproximação através da abertura de embaixadas, como na Nigéria, Gana, Senegal e no Quênia (LECHINI, 2008). Todavia, o ponto de entrave da política africana na PEI se deu, especificamente, em relação aos países de colônia portuguesa.

O governo João Goulart (1961-1964) passava, desde a sua posse, por um processo de desestabilização institucional, transcorridas por uma crise econômica inflacionária e propostas de amplas reformas sociais<sup>2</sup>. A problemática inflacionária advinha desde o governo Kubistchek (1956-1960), baseada numa disfunção entre oferta e demanda. O mercado consumidor nacional não conseguia absorver o processo de forte industrialização de produtos de alto valor agregado, além de que o crescimento econômico acumulava maus resultados, causando pressões de setores da sociedade brasileira.

Sustentado nisso, parte da classe média e alta, da Igreja e dos militares perpetraram um golpe militar, em 31 de março de 1964. O regime militar, recém instalado no país, trouxe em seu escopo e no discurso, a manutenção da ordem e uma série de novas medidas econômicas, com intuito de diminuir a inflação e retomar o elevado crescimento econômico. Em novembro do mesmo ano era, então, formulado e lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com intuito de atingir os objetivos propostos.

O programa buscou atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais – em vista do grande salto industrial do Sudeste brasileiro – e corrigir a tendência de déficits da balança de pagamentos. Propôs, ainda, em sua base de planejamento, maior incentivo nas exportações brasileiras para o mercado internacional e maior abertura ao capital estrangeiro, sempre voltado ao combate da inflação – mas num sentido que não ameaçasse o ritmo da atividade produtiva nacional. (ABREU, 1990).

Com a perda do controle monetário em 1965, deu-se início, no ano seguinte, a primeira experiência ortodoxa na economia brasileira, pós-Revolução de 1930. Essa ortodoxia se deu a partir da elevação de impostos, corte nas despesas governamentais e financiamento do déficit através de empréstimos externos. Acabou por gerar uma série

---

<sup>2</sup> Entre as reformas, encontrava-se a agrária, vistas por grupos políticos de direita – como a União Democrática Nacional (UDN) – com cunho subversivo e uma agressão a propriedade privada

de “gargalos” econômicos, como a desaceleração industrial, cuja recessão econômica despontava no início de 1967.

Concernente a política externa, o governo Castelo Branco (1964-1967) não promove uma forte inflexão nas relações africanas. No entanto, politicamente, houve um realinhamento no embate bipolar Leste/Oeste e o esvaziamento do discurso “progressista” nos órgãos multilaterais. Acreditava o novo governo que o ordenamento internacional ainda estava regido e submetido ao conflito entre os ideais das duas superpotências da época.

Para isso, ensaiou um alinhamento com os Estados Unidos, além de prover liberdade ao capital externo, acreditando que estes fluiriam espontaneamente. Para o governo português o golpe militar no Brasil, de início, acabaria por promover uma comodidade à manutenção de seus interesses coloniais em território africano. (CERVO, 2002; PENNA FILHO, 2008).

A política adotada por Castello Branco acabou por receber inúmeras críticas, entre as quais dos setores midiáticos, que avaliavam negativamente o ocidentalismo promovido por seu governo. Sofreu críticas também das forças armadas, que se mostravam contra o realinhamento aos norte-americanos e, ainda, por parte do empresariado e da classe média, que condenavam o processo de nacionalização e a recessão econômica que vinha aprofundando ao final de seu mandato.

Com a ascensão do governo de Costa e Silva (1967-1969), deu-se início uma nova formulação da política econômica e de desenvolvimento, com o intuito de deflagrar o crescimento “sustentado” da economia. Para isso, houve troca de ministros que comandavam os dois principais ministérios governamentais – Ministério do Planejamento e da Fazenda –, tendo como principal mudança a entrada de Antônio Delfim Neto (1967-1973) no Ministro da Fazenda, tornando-se um dos idealizadores do “milagre econômico” brasileiro.

O plano econômico teve como característica principal, a retomada e aprofundamento da política econômica anterior, assim como a aceleração do desenvolvimento através da capacidade produtiva já existente – com alto grau de ociosidade, devido à recessão. Propôs, também, a intensificação de investimentos

governamentais nos setores infra-estruturais, visando evitar uma excessiva pressão no setor privado e uma redução progressiva do setor público no investimento global, além da continuidade na contenção da inflação.

Portanto, o governo lançou mão de amplos subsídios e incentivos fiscais e de créditos que passaram a fazer parte da política industrial. Com isso, registrou-se uma grande expansão do Produto Interno Bruto (PIB), nos anos compreendidos pelo “milagre econômico”<sup>3</sup>. Registrou-se também um crescimento substantivo da agricultura nesse período. O crescimento industrial era influenciado, diretamente, pela agricultura e pela Política Nacional de Habitação, os quais alavancavam o processo de produção de máquinas – o que, conseqüentemente, levou a uma modernização da lavoura brasileira<sup>4</sup>.

A partir de Costa e Silva, e continuado pelos próximos mandatários militares, foram implementadas mudanças que retomavam as bases de uma política externa mais independente, eliminando diversos pontos instituídos por Castello Branco. Revogaram a idéia da bipolaridade, da segurança coletiva e o ocidentalismo. Nas palavras de Amado Cervo,

“ainda em 1967, deixou claro que a segurança coletiva anexa à ordem bipolar que as superpotências desejavam cristalizar não mais serviria de referência a política exterior do Brasil.

(...) a doutrina de segurança coletiva vinculada às fronteiras ideológicas cedeu à da segurança econômica coletiva no discurso e na ação das legações brasileiras. (...) A segurança econômica coletiva inspirava o diálogo Norte-Sul e o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional”. (CERVO, 2008, p. 135).

Após 1967, foram formatados novos conceitos de desenvolvimento e de segurança, que atenderiam naquele momento aos interesses estritamente nacionais, em face de uma nova percepção da realidade internacional. A concepção do que prevalecia entre os formuladores das políticas externa e doméstica, era de que a política de segurança coletiva não servia mais como instrumento de desenvolvimento das nações

---

<sup>3</sup> Como exemplo, o crescimento econômico chegou a atingir uma taxa média anual de 11,2% – entre 1967 e 1973 – chegando a um pico de 14% em 1973.

<sup>4</sup> É importante ressaltar que esse progresso econômico se deu através de uma forte exclusão social, além de promover a modernização do campo pela expulsão e concentração fundiária no país.

subdesenvolvidas, pois se prostrava como uma cristalização das disparidades entre o centro e a periferia, acerca do desenvolvimento.

O Brasil, a partir de então, buscou levantar a bandeira em favor das nações pobres e conseqüentemente das independências dos Estados-nação no continente africano. Entretanto, esta política externa variou entre a efetivação do apoio e a ambigüidade, ainda mantida em relação ao colonialismo português. Essa incogruência só findou com o esgotamento e colapso da ditadura salazarista em Portugal, em 1974, após a Revolução dos Cravos.

A década de 1970 foi marcada por grandes transformações no contexto mundial e das relações externas brasileira. Os anos setenta se distinguiram pelo aprofundamento das crises econômicas internacionais, proporcionadas pela guerra do Vietnã, levando a quebra do sistema Bretton Woods, em 1971, pelos EUA<sup>5</sup>. Foi também marcado pelos dois choques do petróleo em 1973 e em 1979. O quadro global era de gravidade e o Brasil demorou a perceber uma ação de transferência de renda dos países importadores para os países exportadores de petróleo<sup>6</sup>.

Começou a cair no país a imagem de prosperidade, ao qual, em 1975, ocorreu uma queda acentuada nas exportações brasileiras. Fez-se necessário proceder aos ajustes econômicos como forma de combater a desaceleração econômica. Para isto, deu-se início a elaboração e a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que viria a ser o último e mais ambicioso plano nacional-desenvolvimentista. Foi necessária a desvalorização do câmbio para expandir as exportações, a contenção da demanda para impedir o superaquecimento herdado do regime anterior, o privilegiamento da acumulação de reservas e a sustentação do endividamento externo.

Para dar base ao II PND, Geisel ampliou e aprofundou a política externa brasileira, além de garantir, como segurança nacional, a busca de auto-suficiência nas

---

<sup>5</sup> O fim do sistema Bretton Woods se dá pela quebra, unilateral, dos Estados Unidos em relação ao fim da conversibilidade dólar-ouro e imposição de aumentos de sobretaxas as importações, forçando as economias desenvolvidas a reajustarem suas moedas. Ver: Menezes (2008). Para compreender o impacto provocado pelo fim da conversibilidade e seu impacto no milagre econômico japonês, ver também: Singer (1977).

<sup>6</sup> Houve uma transferência de renda em torno de 2% da renda mundial. Para melhor compreensão, ver: Abreu (1990).

áreas tecnológicas e de defesa. Como prosseguimento, expandiu as relações com o continente africano, com mais destreza e coerência. Procurou nos países produtores de petróleo maior aproximação – Nigéria e Argélia –, com intuito de complementar a base do desenvolvimento nacional (PENA FILHO, 2008, p. 118). Atuando dessa forma que o Brasil foi o primeiro país no mundo a reconhecer a independência angolana. O Itamaraty se mostrou, naquele momento, autônomo em relação aos desejos e interesses portugueses.

A África era vista pelo Brasil, como de extrema relevância para o crescimento da balança comercial, como a expansão das exportações de produtos industriais para o mercado africano recém-aberto, além destes proverem matérias primas para a industrialização. Para isso, o país aumentou nos fóruns multilaterais a defesa aos países “terceiro-mundistas”, além de denunciar a deterioração de trocas no mercado internacional.

Para Amado Cervo, a política brasileira, concernente a nacionalização da segurança na década de setenta, foi marcada por quatro pontos decisivos, sendo estes

a definição de uma política de exportação de material bélico (...), o Acordo Nuclear firmado com a República Federal da Alemanha (...), a denúncia em 1977, do Acordo Militar com os Estados Unidos (1952) e dos demais a eles vinculados (...), o desenvolvimento de um programa nuclear paralelo. (CERVO, 2008, p. 136).

A posse de tecnologias sensíveis – em especial as derivadas da pesquisa atômica – era vista pelos militares como último ponto ao pleno desenvolvimento nacional. Por esse motivo as transferências de tecnologias de países ricos para países pobres se tornou constante das representações brasileiras nos fóruns multilaterais. A recusa dos países ricos em cederem tecnologias e a insistência das superpotências em estenderem o Tratado de Não-Proliferação Nuclear serviu como evidência à cúpula militar de que, o embate era entre o Norte-Sul e não Leste-Oeste, à época da Guerra Fria.

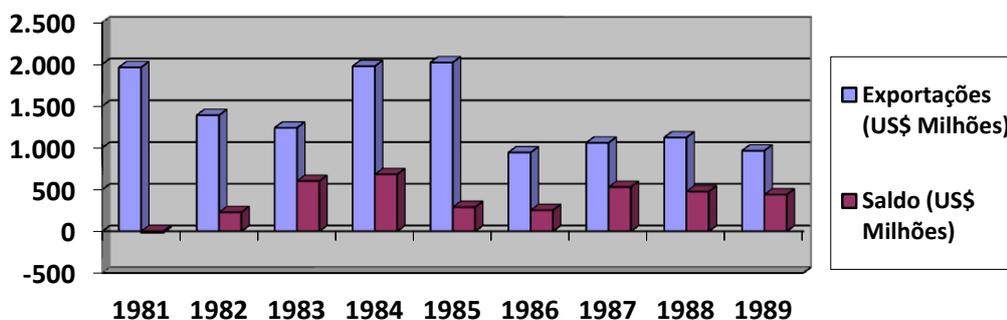
Com a desaceleração das transações no comércio mundial, acabou por influir a deterioração da balança de pagamentos do país. Na década de 1980, houve uma diminuição expressiva do financiamento externo, ligado, intrinsecamente, a elevação

unilateral na taxa de juros pelos EUA, provocando uma espiral na crise da dívida externa nos países latinos americanos. Assim, o Brasil viu como necessário uma “aproximação” com o Fundo Monetário Internacional (FMI), adotando as políticas econômicas exigidas pelo órgão, finalizando, aos poucos, o programa desenvolvimentista.

A grave dificuldade econômica acabou refletindo na política externa brasileira, levando o país a diminuição de relações com o continente africano, prejudicada pela incapacidade de manter compromissos comerciais e venda de serviços ao continente. Isso pode ser analisado em vista da própria balança comercial brasileira com o continente durante a década de 1980, disposto no “Gráfico 1”. Já no “Gráfico 2” encontra-se a relação entre a variação percentual deste comércio com a África com o total das exportações brasileiras para o mundo.

**Gráfico 1**

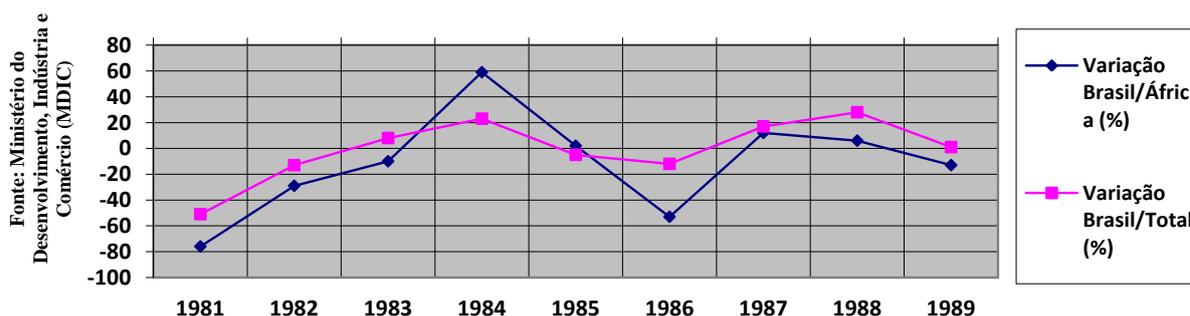
**Exportações Brasileiras para África (1981 - 1989)**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

**Gráfico 2**

**Balança Comercial Brasileira - África e o Mundo (1981 - 1989)**



Como exemplificado nos gráficos acima, a crise econômica no Brasil acabou por afetar a balança comercial. Percebe-se uma forte variação negativa nas exportações para África, chegando a ter uma queda de 71% entre os anos 1980 e 1981. Mas isto não estava restrito somente as relações africanas, mas sim ao total de exportações, refletindo a forte crise interna. Somando-se a esses fatos, o próprio continente africano se encontrava num período conturbado, marcado pelo acirramento das disputas políticas e guerras civis, além da crise econômica, que atingia os países de “terceiro-mundo”. Todos esses fatores acabaram por levar ao distanciamento do Brasil com relação à África. (SANTANA, 2003).

### **Seletivismo e os “Nichos Estratégicos”: os Anos 1990**

A década de noventa no Brasil foi marcada por significativas transformações políticas e econômicas além da definitiva sedimentação da democracia, principalmente após a constituição de 1988, que reverberariam de forma profunda nas relações sociais do país. O país também viveria sua definitiva ruptura com o modelo desenvolvimentista, como foi citado anteriormente, adotado ao longo de décadas e que entrara em embate com percepções opostas, nesse momento predominantes nas relações políticas e econômicas.

Como é de amplo conhecimento, os primeiros anos da década de noventa foram de grandes rupturas na política internacional e de acirramento de processos transformativos na economia mundial, impactando sobremaneira as relações internacionais, as estratégias de ação internacional e a dinâmica política dos países. Simultaneamente, o Brasil passava por transformações políticas domésticas também altamente significativas, além de traçar, implementar e consolidar uma nova matriz para a formatação e execução de sua política externa, embasada, na adequação do país às modificações estruturais do sistema internacional. Esses processos de readequação das estratégias de inserção internacional e de formulação de uma nova matriz para a política externa brasileira ocupam parte central deste tópico.

A partir da entrada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República, efetuou-se uma ruptura com os preceitos desenvolvimentistas, em atuação desde a

década de trinta. Sua ascensão marca, de fato, o início de um conjunto de alterações nas visões e ações brasileiras, passando a viver um período de rápida abertura comercial e de liberalização financeira<sup>7</sup>. A aproximação com as grandes potências, em especial os Estados Unidos, e abertura econômica eram, na visão do governo, uma estratégia fundamental na inserção benéfica. Isso, baseado numa configuração de poder global e nos avanços da globalização, o qual os EUA se apresentavam, com o fim da Guerra Fria, como superpotência única.

Em seu governo, teve início – ao que se denomina na literatura sobre reforma do Estado – as reformas de primeira geração. Essas abrangiram, fundamentalmente: a) busca pela estabilidade de preços, através da adoção de planos econômicos para controle inflacionário, majoritariamente de caráter ortodoxo-recessivo; b) abertura ao exterior, no que se refere à liberalização comercial e fim do controle dos fluxos de capitais; c) desestatização da economia, com a venda das empresas estatais; d) criação de agências reguladoras, colocando o Estado numa nova posição estratégica na economia, executando a função de regulação de determinados setores.

Assim, o Brasil experimentou, principalmente, dois processos drásticos de ruptura econômica: abertura comercial e desestatização. Entretanto, vale lembrar que a estabilidade de preços foi também tentada com os Planos Collor I e Collor II<sup>8</sup>. Em março de 1990, o Presidente Fernando Collor de Mello enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória de número 115, que veio a se tornar a Lei 8.031 por decreto presidencial, em 12 de abril do mesmo ano. Nesse momento, era instituído o Programa Nacional de Desestatizações (PND), tornando-se o principal instrumento para o processo de privatizações no Brasil.

O PND teve como principais objetivos o reordenamento da posição estratégica do Estado brasileiro na economia, implicando num processo gradual de retirada do Estado das atividades econômicas, especialmente no que se refere à posição de produtor

---

<sup>7</sup> Abandonava assim a postura combativa do Brasil nos principais fóruns multilaterais, caracterizado pela política “terceiro-mundista” implementado pelo Itamaraty, em meados de 1970 e 80.

<sup>8</sup> Essa estabilidade só foi devidamente alcançada com o Plano Real na transição dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

de bens de consumo e de produção<sup>9</sup>. O plano tinha em seu preâmbulo a noção da necessidade de se dissociar a política e a economia, com o objetivo de impulsionar uma modernização da economia brasileira. O intuito era influenciar e incentivar os investimentos produtivos privados.

Nesse sentido, o PND trouxe em seu escopo o objetivo de: através da vendas das empresas estatais brasileiras reduzir a dívida pública do país com a captação de recursos advindos da iniciativa privada nacional e internacional; modernizar o parque industrial brasileiro, ligeiramente estagnado com a diminuição acentuada do ritmo de crescimento da economia após a crise da dívida externa; e facilitar a retomada dos investimentos no país.

Simultaneamente ao processo de desestatização, o governo Collor iniciou uma abertura incondicional do mercado brasileiro às importações. Essas duas iniciativas se fundamentavam nas mesmas premissas de corte liberal, que acentuavam a eficiência do mercado sobre a desestabilização crônica produzida pela intervenção estatal; competitividade positiva à economia brasileira, resultante de uma alocação perfeita de recursos; incentivos aos investimentos tecno-científicos, fruto da maior concorrência; e que, conseqüentemente, produziriam maior bem-estar (medido em termos de consumo) à população. A exposição da economia brasileira ao mercado internacional, argumentavam os tecnocratas do período, traria ganhos de eficiência técnica, pressionando as empresas nacionais a renovar sua produção, estimulando-as à pesquisa<sup>10</sup>.

A saída de Collor da Presidência ascendeu, inicialmente, sérias dúvidas sobre os rumos políticos do Brasil, inclusive, por causa da baixa popularidade de seu vice, Itamar Franco, que assumira o poder no país após o *impeachment*. Entretanto, o governo de Itamar Franco conseguiu manter a estabilidade política e iniciou o processo definitivo de estabilização e controle inflacionário do país, o Plano Real. Este, ainda em finais de 1993, com a adoção de uma política de ajuste fiscal preparatória, foi plenamente

---

<sup>9</sup> Para uma análise mais aprofundada, ver o art. 1º da lei 8.031/90. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8031.htm>

<sup>10</sup> Ver: MARKWALD, Ricardo A. **O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década**. XII Fórum Nacional, 2001, p. 3.

estabelecido com a conversão da URV em Real no governo Fernando Henrique Cardoso.

A equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso tratou de intensificar o processo de privatizações iniciado nos anos Collor, tornando-o o principal instrumento de desestatização e reforma do Estado. Através da Lei n° 9491, sancionada em 09 de setembro de 1997, revogou-se a Lei n° 8031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, dando novas e maiores providências ao programa. A nova legislação introduziu no Plano, como órgão superior de decisões, o Conselho Nacional de Desestatização (CND). Esse se mantinha diretamente subordinado ao Presidente da República. O conselho especialmente criado para essa incumbência teria como objetivo fundamental a recomendação, para aprovação do Presidente da República, da inclusão ou exclusão de empresas, serviços públicos e inclusive instituições financeiras do programa de desestatização.

No processo de reformas implementado no Programa Nacional de Desestatizações, foram adicionadas, além dos setores já privilegiados na primeira fase de vendas, empresas relacionadas aos serviços públicos fundamentais, assim como uma política de fim de monopólios estatais. Entre as quais: telecomunicações – Telebrás através de uma emenda constitucional de 1995 – e da Petrobras através da Lei n° 9478/97, com a abertura das atividades de exploração da indústria petrolífera em território nacional (BRASIL. Lei n° 9478, de 06 de agosto de 1997).

Estes programas de reforma estatal visavam à época, serem essenciais a necessidade de aumentar a eficiência econômica nacional, além de financiar o déficit fiscal, reduzindo a necessidade de contrair empréstimos. Seu processo foi acelerado e potencializado pelas diversas crises econômicas internacionais – crise mexicana, crise russa e crise asiática – que nas palavras de Giambiagi e Pinheiro, “a privatização poderia dar ao Brasil uma vantagem sobre outros países que haviam sido ou poderiam ser vítimas de ataques especulativos”. (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2000, p. 33).

O desmonte do Estado brasileiro se deu através de um conjunto de ações organizadas e empreendidas pelo governo. Tanto a passividade nas negociações comerciais, nas relações com os Estados Unidos, além da adequação sem qualquer

contestação às regras internacionais, estão diretamente relacionadas ao modelo econômico e às preferências políticas emanadas do Executivo Federal. De acordo com Giambiagi e Pinheiro a “privatização cumpriu seu papel de ‘sinal de compromisso’ com os fundamentos, como fizera na década de 90”. (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2000, p. 34).

Num de seus artigos, Luiz Felipe Lampréia – Ministro do Estado das Relações Exteriores brasileira, de 1995 a 2000 –, sustentava bem a visão de mundo sobre a necessidade de adequação do Brasil a ordem global. Baseava-se na perspectiva de que a “vitória da idéia da livre iniciativa, imperatividade da disciplina fiscal e monetária, liberalização do comércio de mercadorias, serviços e dos fluxos financeiros, além de avanços fundamentais como a União Econômica e Monetária na Europa”, delineavam as ações no mundo globalizado. (LAMPREIA, 1998, p. 5).

Assim, o país passou a intentar uma busca de parcerias estratégicas a sua política de inserção e autonomia internacional. Para isto, iniciou um processo de distanciamento com o continente africano, visto como problemático e de pouco interesse para o Brasil, em vista do esgotamento da política econômica adotada pelo Brasil durante décadas e, então, sob o mando liberal. O continente africano também passava por um processo conturbado, tanto econômico como político – países como Moçambique, Angola e da região centro africana, ainda se encontravam, no início da década de noventa, por uma indefinição política e social além de estarem sob comandos autoritários.

A exemplo dos diversos choques sociais e políticos, a África Central passou por momentos de violentas guerras civis. Países como Ruanda, Burundi e República Democrática do Congo (ex-Zaire, antigo Congo Belga), estavam submergidos em um quadro de massacres e instabilidade<sup>11</sup>. Em Moçambique, o grupo socialista “Frente de Libertação de Moçambique” (Frelimo) assumiu o poder, enfrentando a oposição da anticomunista “Resistência Nacional Moçambicana” (Renamo), perdurando o conflito pela década de noventa<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> O caso ruandês foi o caso mais perturbador, onde a guerra étnica levou a morte de mais de 800 mil pessoas, sendo em sua maioria da etnia tutsi.

<sup>12</sup> Apesar da vitória da “Frelimo”, esta havia abandonado a concepção marxista e propiciou ao país a abertura de mercado.

No entanto, isto não acarretou numa simples reorientação com países da trilateral (Estados Unidos, Japão e Comunidade Européia), o qual acabou por incluir nas parcerias estratégicas, países como China, Israel e Irã. Nas palavras de Celso Lafer, em tempos do governo Collor, afirmou que,

O fato de termos prioridades não significava porém que deveríamos nos fechar para outras situações e outras hipóteses. Definidas as três grandes parcerias (EUA, 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, 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. (CELSO LAFER *apud* RIBEIRO, 2007, p. 105).

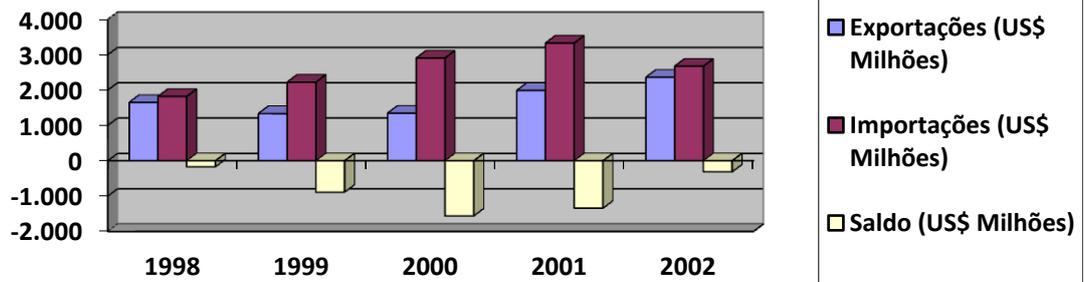
Portanto, admitia-se que o continente africano não se encontrava na agenda de importância da política externa brasileira, estando ausente dos grupos de “oportunidades”. As relações Brasil e África – exceto em relação aos PALOP e a África do Sul – permaneceram estáveis, concernentes as trocas comerciais e nos acordos bilaterais, dando característica de seletividade no processo decisório. Mas, em fins do governo Cardoso e, mais especificamente, a partir do ano de 2000, começou a mudar esse fato. Isso, baseado numa percepção governamental de que, a forma de inserção internacional haveria de ter pequenas mudanças, em razão de a globalização ser assimétrica<sup>13</sup>. Este fato pode ser analisado na própria corrente de comércio do Brasil para o respectivo continente, havendo elevação das exportações e logo seguido por um expressivo aumento nas importações, elencados abaixo pelo “Gráfico 3” e pelo “Gráfico 4” – este último, baseado na variação entre o aumento da balança comercial total com os números para África.

---

<sup>13</sup> Conceito elaborado por Fernando Henrique Cardoso, o qual viu o movimento das forças em um sistema de benefícios que considerou desiguais, que levava a uma “saída sem beco” os países da “obedientes” da periferia, para o lado dos perdedores.

**Gráfico 3**

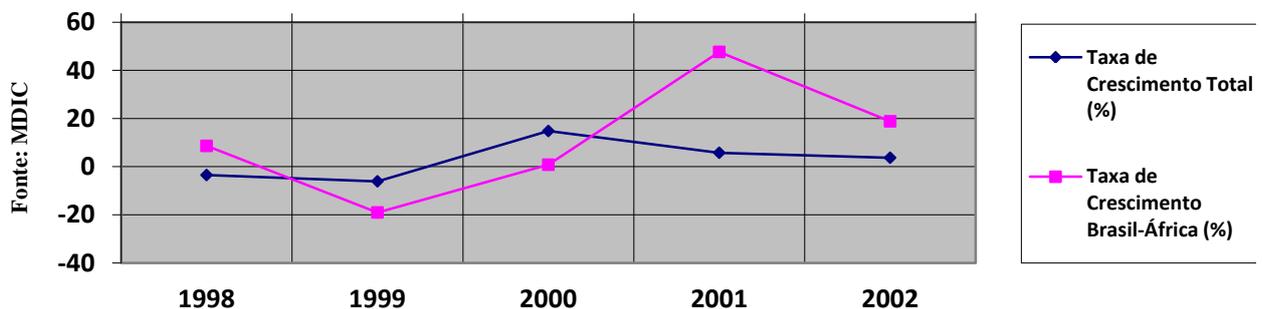
**Balança Comercial Brasil-África (1998 - 2002)**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

**Gráfico 4**

**Taxa de Variação das Exportações Brasileiras (1998 - 2002)**



Diante destes dados, pode-se analisar que a taxa ascendente ao continente africano ganhou maior aceleração a partir dos anos 2000 em diante. Percebe-se que em 1999 houve um recuo, devido a crise econômica cambial brasileira<sup>14</sup>. Crise esta, provocada pela insustentabilidade da paridade dólar-real, promovida desde o início do plano real. Mas o Brasil também elencou outros pontos estratégicos para a sua política externa, tendo a América do Sul como central a estes objetivos.

Esta busca por uma maior participação e maior integração nos sistemas internacional e regional, foram – e ainda são – tratados por diversos autores como uma

<sup>14</sup> No entanto, este crescimento não se dava na ampliação das relações bilaterais brasileiras com outros países africanos, mas sim um aprofundamento nas relações já existentes, como os países de língua portuguesa e a África do Sul. Poderá ser melhor visto no “Gráfico 5”.

forma de *autonomia pela participação* ou *autonomia pela integração*. Isto baseado no entendimento de que o país deveria ter no conceito de inserção, uma maior participação nas decisões globais e sua aderência – não mais norteados pela *distância* ou por uma *autonomia isolacionista* –, assim como, buscar mitigar as distorções e os malefícios da globalização econômica, através da integração regional. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004). Vigevani resume sinteticamente essas perspectivas de atuação, afirmando que

‘autonomia pela participação’ como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283)

À época, de acordo com o Ministro Lampréia (1998, p. 12), o “crescimento intra-Mercosul tinha um fator de atratividade para os investimentos estrangeiros produtivos”, além de propulsionar “o desenvolvimento econômico dos quatro países”. Havia, portanto, um entendimento da necessidade de aprofundamento na integração do MERCOSUL, visando ampliar as trocas comerciais – os principais conceitos da forma de integração na região do cone sul, eram através de relações comerciais, baseadas numa visão teórica acerca do *regionalismo aberto*<sup>15</sup>. Entre os pontos de aprofundamento, estão o Tratado de Assunção (1991), de Ouro Preto (1994) e o Tratado de Ushuaia (1996). Outros acordos e contatos de cooperação regional foram investidos pelos países do hemisfério sul, como a proposta do governo Itamar Franco de uma Área de Livre Comércio para a América do Sul (ALCSA)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> O regionalismo aberto foi teorizado por economistas ligados a CEPAL, na década de noventa, influenciados pelas teorias (neo)liberais que se consolidavam no cenário internacional e na América Latina, mais fortemente. Estes acreditavam que a melhor forma de se prostrar na globalização econômica, seria através de uma integração estritamente comercial entre os países membros. Para melhor compreensão ver o artigo de Corazza (2006), disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>.

<sup>16</sup> De acordo com o próprio Ministério das Relações Exteriores, a ALCSA “não é um projeto geopolítico, mas sim uma iniciativa econômico-comercial, como o MERCOSUL, que reflete o crescente dinamismo do comércio regional e o desejo de aprofundar os laços de toda natureza entre os países da América do Sul. Nascida de iniciativa brasileira, a ALCSA ganhou o apoio dos nossos parceiros do MERCOSUL no dia 10 de março de 1994, em Buenos Aires, através de Comunicado Conjunto dos quatro Governos. (...) A ALCSA, portanto, ajusta-se à política de “regionalismo aberto” favorecida pelo Brasil e constitui

Ainda no governo Fernando Henrique (1995-2002), foram incluídos como “nichos estratégicos” ao longo de seu mandato, países como a África do Sul e Angola entre outros países da África portuguesa – posteriormente consolidados na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Eram entendidos pela diplomacia brasileira, à época, relevantes aos interesses nacionais na busca de uma inserção internacional. No mais, seu governo deu poucas características de que a aproximação com o continente seria elevada, prognosticada na própria afirmação do embaixador José Vicente de Sá Pimentel,

É curiosa a insistência em uma *política africana*, que pareceria sugerir uma repartição equânime dos meios da diplomacia brasileira entre parceiros tão díspares como Angola e Burquina-Fasso, África do Sul e Ruanda, Nigéria e Djibuti. Ora, com a mesma naturalidade com que se admite que Alemanha, Luxemburgo, França e Portugal oferecem oportunidades específicas, que demandam respostas individualizadas, não necessariamente generalizáveis sob o rótulo de “política européia”, também na África cumpre aplicar os nossos recursos com critério. Seletividade não significa desinteresse pelas grandes causas comuns a todos os africanos (...) Denota, apenas, pragmatismo na alocação de recursos limitados”. (PIMENTEL, 2000, p. 3).

A África do Sul passava por um contexto de ruptura com o sistema de exclusão racial, perpetrado pelo *apartheid*, saindo de um isolamento econômico e político em âmbito mundial. Surgiu na cena doméstica sul-africana, a figura de Nelson Mandela<sup>17</sup> como presidente da nação mais rica do continente africano, desobstruindo as vias para a cooperação internacional. Tendo isso em vista, o governo brasileiro buscou uma maior aproximação com vistas de se beneficiar num possível aumento das transações comerciais. Para isto, formulou acordos bilaterais com a África do Sul, tendo a frente o Itamaraty, pondo em prática seis tratados, desde a cooperação cultural até a cooperação técnica<sup>18</sup>.

---

proposta adicional e complementar ao MERCOSUL como instrumento para a convergência negociada dos esforços de integração regional e hemisférica. Sua negociação vem sendo efetivada em estreita coordenação com nossos parceiros do MERCOSUL”. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com\\_content&task=view](http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com_content&task=view)

<sup>17</sup> Nelson Mandela combateu as forças de repressão sul-africana e foi considerado terrorista pelo governo de exceção. Preso em 1962, passou 27 anos na prisão. Com o desgaste e fim do governo do *apartheid*, foi eleito presidente de 1994 a 1999.

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/biafrica.htm>.

A nação angolana encontrava-se num processo conturbado, nesse momento, mas havendo gradual apaziguamento na política doméstica, evidenciando uma maior autonomia e perspectivas para cooperação. Apesar do fraco crescimento econômico constatado, a diplomacia brasileira viu Angola e os demais países africanos de língua portuguesa, como relevantes aos interesses nacionais. Viu-se uma oportunidade político-econômica nesta aproximação, concretizando-se em 1996 o acordo de criação da CPLP, dando grande valor aos países da costa do atlântico sul, entre eles a África do Sul.

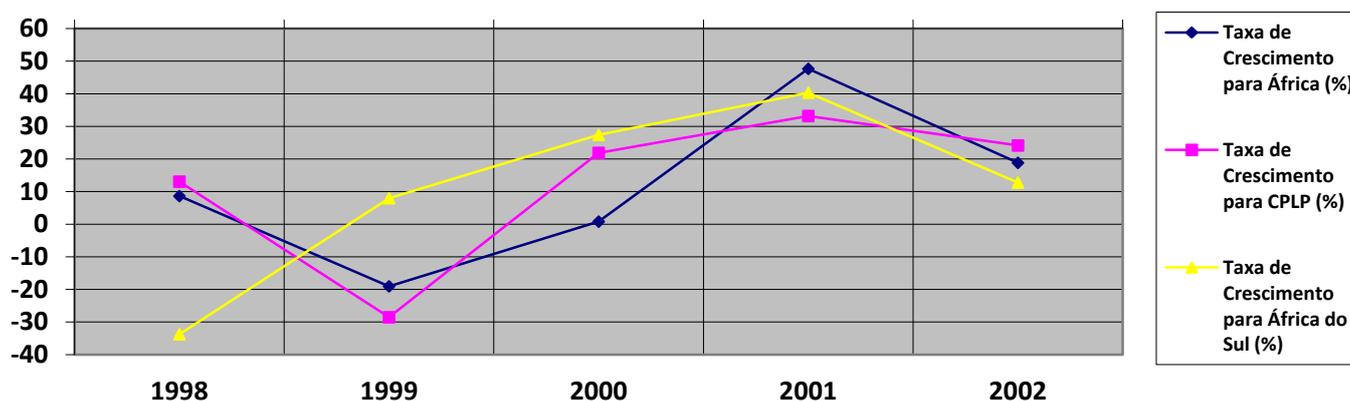
A CPLP vinha sendo instituída desde a presidência de Sarney, o qual houve uma significativa contribuição para sua constituição a partir da primeira Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos países de Língua Portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, a convite do então Presidente brasileiro, em 1989. O projeto foi “abraçado” pelo governo Itamar, transformando-o em prioridade e sendo utilizados em discursos de delegações brasileiras em organismos multilaterais. (RIBEIRO, 2007, p. 142).

Portanto, Fernando Henrique Cardoso acabou por incorporar o projeto de criação da CPLP. Foi previsto para 1994 sua fundação, mas sendo só possível a 17 de julho de 1996, em Lisboa, Portugal. E, em 2002, Timor Leste foi incorporado a comunidade após sua independência, vindo ser o oitavo membro. Apesar do projeto não ter estado como prioritário para o Itamaraty, o governo FHC acabou por dar prosseguimento e desenvolvimento na constituição do organismo.

Em seu mandato, foram intensas as assinaturas referentes a tratados e acordos bilaterais, entre o Brasil e os países da CPLP. Acordos referentes em sua maioria a concessão de vistos e passaportes entre os Estados parte, além da concessão de benefícios para provável residência em um dos países. Outro ponto é o crescimento na corrente de comércio entre o Brasil, CPLP e a África do Sul – consideradas à época como estratégicas, principalmente nos últimos três anos do governo Cardoso, tratado pelo “Gráfico 5”.

**Gráfico 5**

**Taxas de Exportações Brasileira para CPLP, África e África do Sul (1998 - 2002)**



Fonte: MDIC

Percebe-se, através dos dados expostos acima, um crescimento substancial nas taxas de exportações para a CPLP e África do Sul, responsáveis por mais de 50% de todo o comércio com o continente africano, na década referida. Em relação a África do Sul, esta viria a fazer parte do “Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul” (IBAS), alcançado pela política de aproximação estratégica do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), mas implementada ainda em fins do governo Cardoso.

Portanto, a partir de meados do ano 2000, o Brasil retomou a percepção de que a política externa não poderia se omitir dos acontecimentos regionais no continente africano. Assim, começaria a conceber as relações com a África, apesar de iniciais, em um novo patamar. Mas, foi só com a mudança do chefe do executivo (2003), que estas relações fundamentaram-se na ideia de que a proximidade cultural e geográfica eram imprescindíveis ao Brasil. Baseou-se também na não-resignação dos interesses econômicos no continente, que apresenta atualmente taxas elevadas de crescimento econômico e aumento dos investimentos externos.

### Considerações Finais

O presente trabalho buscou analisar a política externa africana entre os governos militares ao final da década de noventa, no governo Cardoso, além da relação estreita com a política de desenvolvimento econômica, estando a primeira, sujeita a alcançar os

objetivos propostos pela segunda. Para isto, foi lançada mão de uma revisão bibliográfica acerca da política africana brasileira, da segunda metade do século XX a fins do mesmo.

Com o processo de redemocratização no Brasil após a II Guerra Mundial, teve início os primeiros esboços de uma reaproximação com a África. No entanto, essas relações se mantiveram tímidas, pela percepção, à época, de que pouco contribuiria para o processo de industrialização nacional – baseada no desenvolvimentismo a partir da substituição de importações. Conquanto isso fosse predominante no pensamento existente, não impactou decisivamente em uma possível dormência nas relações bilaterais.

Foi na Política Externa Independente (PEI) que o país galgou uma atuação mais concisa e determinante nas relações africanas. Isso em vista da formulação de uma ação Sul-Sul, além da defesa dos processos de descolonização no continente africano, baseados na autodeterminação dos povos. Entretanto, esta política de defesa acabou tendo seu ponto de inflexão em relação as colônias portuguesas, em vista das boas relações entre Brasil e Portugal.

Somente no governo militar e, mais especificamente, no governo Geisel que o Brasil experimentou uma política mais autônoma e independente, visando os interesses nacionais. Para isto, acatou os processos de independências dos países de língua portuguesa, sendo o Brasil a primeira nação a respaldar a independência angolana. As relações africanas, eram a partir deste momento, ponto relevante na diplomacia brasileira, contando somente com algumas interrupções.

Já a década de noventa se caracterizou como uma época de dormência para a África, elencada pela necessidade de uma mudança na percepção da política externa, entendidas como ponto necessário, a busca de “nichos estratégicos”. Estes eram vistos pela tecnocracia diplomática da época e pelo chefe do executivo, como de grande relevância ao desenvolvimento.

Portanto, só início do século XXI e fins do governo Cardoso, que as relações com o continente africano retomaram novas perspectivas, baseadas na concepção de que as relações histórico-culturais entre as duas partes “foi, é e será” uma constante. Para isso o Brasil iniciou um amplo processo de reaproximação com o referido continente,

através da abertura de embaixadas, viagens presidenciais seguidas de empresários, acordos de cooperação em diversas áreas e o aumento do intercâmbio comercial e cultural entre as partes, visando uma maior interatividade entre as partes.

## **REFERÊNCIAS**

- ABREU, Marcelo de Paiva (org). (1990), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
- ALTEMANI, Henrique Altemani e LESSA, Antônio Carlos (orgs). (2006), *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Ed. Saraiva, Vol. 1 e 2.
- CARNEIRO, Dionísio D. “Crise e Esperança: 1974-1980”. In. ABREU, Marcelo P (org). (1990), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- \_\_\_\_\_ & MODIANO, Eduardo. “Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno”. In. ABREU, Marcelo P. (org). (1990), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
- CARVALHO, Rui Moreira. (2005), *Compreender a África: Teorias e Práticas de Gestão*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CERVO, Amado Luiz. (2007), *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB.
- \_\_\_\_\_. (2002), “Relações Internacionais do Brasil: a era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: IBRI, ano 45, No. 1.
- Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI. (2008), *Seminário: África*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- CYSNE, Rubes. (2000), “Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras”. *Reformas Econômicas*, No. 63.

- DUPAS, Gilberto. (2005), Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Ed. UNESP.
- PENNA FILHO, Pio. (2008), O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000). Porto Alegre: MRE/FUNAG.
- FONSECA JR, Gélson e CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. (Orgs). (1994), Temas de Política Externa Brasileira II. São Paulo: Ed. Paz e Terra, Vol. 1 e 2.
- FURTADO, Celso. (2003), As Raízes do Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GIAMBIAGI, Fabio e PINHEIRO, Armando Castelar. “Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil.” In: FUKASAKU, Kiichiro e PINHEIRO, Armando Castelar. (Org.). (1999), A Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública. BNDES.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2007), Quinhentos Anos de Periferia. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto.
- LAMPREIA, Luiz F. (1998) “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação”. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol 42, n.2.
- LECHINI, Gladys. (2008), “O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty”. Revista Nueva Sociedad.
- MARKWALD, Ricardo A. (2001), O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. XII Fórum Nacional.
- MARQUES, Rosa Maria e REGO, José Márcio (Org.). (2006), Economia Brasileira. São Paulo: Saraiva.
- MENEZES, Henrique Zeferino de. (2008), A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (1974-1987). Campinas: Dissertação de Mestrado. UNICAMP.
- PECEQUILO, Cristina. (2008), “A Política Externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, n.02, p. 136-153.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá. (2000), Relações entre o Brasil e a África subsaariana. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 43, n. 01.

- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. (2008), Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 51, n. 02.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. (2007), Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006). São Paulo: Tese de Doutorado. USP.
- SANTANA, Ivo de. (2003), “Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990”. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 46, n. 02.
- SANTANA, Ivo de. (2003) “Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano”. Estudos afro-asiáticos. Vol. 25, n. 03.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. (2008), “Desafios Africanos para “O Mundo que vem aí”: A África Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil”. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Brasília: FUNAG.
- SENNES, Ricardo Ubiraci. (2003), As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: UFRGS.
- SINGER, Paul. (1977), A Crise do Milagre. São Paulo: Paz e Terra.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina de. (1990), “A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise”. Contexto Internacional. Vol. 12, jul/dez, p. 7-28.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião. (1997), Estado e Economia em tempo de Crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Campinas: Editora da Unicamp.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F; CINTRA, Rodrigo. (2004), “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. Revista Tempo Social, v. 15, n. 2, p. 31-61.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007), “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação”. Contexto Internacional. Vol. 29, n. 02.

*Artigo recebido dia 19 de março de 2011. Aprovado dia 19 de abril de 2011.*

## **RESUMO:**

A política externa brasileira, nos anos cinquenta do período republicano, teve o despertar da importância com o continente africano, tendo o seu auge à época do regime militar, especialmente no governo de Ernesto Geisel. Nesse momento, o Brasil, inclusive, reconheceu de forma pioneira a independência e o governo de Angola. Nas décadas de oitenta e noventa, essa relação com o continente tem o seu ponto de inflexão, dada a crise econômica e a emergência de uma nova postura e posicionamento internacional do país. Baseava-se, de certa forma, em percepções governamentais específicas sobre o papel que cabia ao Brasil nas relações internacionais e as formas de traçar estratégias de desenvolvimento.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Brasil; Política Externa; Política Econômica; Relações Sul-Sul; África; Estados-Nação; Crescimento Econômico.

## **ABSTRACT**

The importance of the African continent for the Brazilian foreign policy occurred during the 50's in the republicanism period, achieving its highest importance in the military regime, especially during the government of Ernesto Geisel. During this time, Brazil recognized the independence and the government of Angola. Due to the country economic crises and emergency of a new policy for the international position in the 80's and 90's there was an inflexion on the relations with the continent. This was established in specific government understandings of the Brazilian role in international relations and in development strategies.

## **KEYWORDS**

Brazil; Foreign Policy; Economic Policy; South-South Relations; Africa; Nation-states; Economic Growth.