

A ÁFRICA NA POLÍTICA EXTERNA DA DITADURA MILITAR

Juvenal de Carvalho¹

Resumo

Esse trabalho é uma reflexão sobre o lugar da África na política externa do Brasil no período da ditadura militar instalada com o golpe de 1964. O Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer a República Popular de Angola, com capital em Luanda, e sob a liderança do MPLA, um movimento autoproclamado comunista. Fez isto no mesmo momento em que a FNLA e a UNITA, forças apoiadas pelos EUA, proclamavam a República Popular e Democrática de Angola, com capital em Huambo. Trata-se de um fato, aparentemente, surpreendente. Como compreender que a ditadura militar tenha reconhecido, com tanta rapidez, um “regime comunista” ainda não consolidado?

Palavras-chave: Política Externa – Brasil – África

“De fato, mal fora proclamada a República Popular de Angola, Brasil, Cuba, URSS, as demais ex-colônias portuguesas e os dois Vietnam, anunciavam sua disposição em apoiar Agostinho Neto”²

Quando a independência de Angola foi proclamada, Luanda estava cercada, vivendo na iminência de ser invadida em várias frentes por tropas da Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA); da União pela Independência Total de Angola (UNITA), do Zaire e da África do Sul. As comemorações foram, portanto, marcadas pela tensão e pela incerteza. Poucas delegações estrangeiras estavam presentes no ato ocorrido no campo 1º de Maio. Um desses delegados chamava-se Ovídio de Andrade Mello. Era o representante do Brasil. Nomeado pelo Itamaraty como embaixador especial para aquela cerimônia.

O Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer a proclamação da independência que criou a República Popular de Angola, com capital em Luanda, e sob a liderança do Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), um movimento autoproclamado comunista. Fez isto no mesmo momento em que a FNLA e a UNITA, forças apoiadas pelos EUA, proclamavam a República Popular e Democrática de Angola, com capital em Huambo.

Trata-se de um fato, aparentemente, surpreendente. Pois, vale lembrar que a independência das colônias portuguesas na África ocorreu num momento em que o Brasil vivia sob uma ditadura militar. Tal regime foi instalado, em 1964, com o objetivo de eliminar o movimento popular por reformas de base em geral e, particularmente, os setores de esquerda, socialistas e comunistas. Foi feito para eliminar a “ameaça comunista” garantindo a permanência do Brasil na área de influência dos EUA. Como compreender então que esta ditadura tenha reconhecido, com tanta rapidez, um “regime comunista” ainda não consolidado? O objetivo deste trabalho é debater essa questão.

A África e a política externa do Brasil antes de 1964

O debate nacional sobre os caminhos do “desenvolvimento” do Brasil ocorria num mundo polarizado entre os EUA e a URSS. Uma das características explosivas do período foi à associação direta entre os projetos internos de industrialização e as concepções ideológicas que dividiam o mundo entre capitalismo e socialismo³. A política externa passou a ser um componente decisivo na disputa entre os dois segmentos. Para os nacionalistas cabia aplicar uma “Política Externa Independente”⁴, que não rompia com o bloco ocidental, mas que buscava maior grau de autonomia no seu interior. Já os defensores do desenvolvimento associado apostavam na adoção do conceito de “Interdependência”⁵ entre todos os países do ocidente, sob a liderança dos EUA, como forma de combater a “ameaça comunista”.

Ao analisar as relações do Brasil com a África neste período podemos identificar três tipos de discurso. O primeiro deles é o que chamo de lusófono, colonialista e, porque não dizer, racista. Saraiva demonstra o papel que Gilberto Freyre teve na elaboração deste discurso. A obra de Freyre destacou a contribuição africana na formação social brasileira. Mas fez isto pelo ângulo da exaltação dos senhores de engenho e de Portugal. Freyre foi lido e assimilado por outros intelectuais, por

políticos e por diplomatas. Influenciou decisivamente a construção de uma identidade nacional. Marcou também o pensamento diplomático brasileiro.

Nesta perspectiva, a visão brasileira sobre a África é marcadamente portuguesa. O acesso ao continente africano se processa através de Portugal. Isto pode ser percebido na política dos “laços especiais”, que levou o Brasil a assinar um tratado de consulta e amizade ou nos sonhos de montagem de uma Comunidade Luso-Brasileira que incluísse as colônias portuguesas na África. A política externa brasileira não se diferenciava da política portuguesa na questão africana⁶.

Como alerta Silvio Cunha⁷, essa relação especial não foi traduzida em ganhos econômicos para o Brasil. Ainda assim, nunca deixou de ter ardorosos defensores em nosso meio. Como explicar isto? Certamente que, a defesa da ideologia colonialista portuguesa para a África, da ideia de que Portugal construiu sociedades multirraciais harmoniosas, é uma forma de, indiretamente, defender e legitimar o predomínio branco nas relações de poder estabelecidas aqui no Brasil.

Um segundo discurso sobre as relações com a África foi desenvolvido pela parcela das classes dirigentes interessadas em uma aproximação comercial direta com aquele continente. Os diplomatas brasileiros, para reduzir as distâncias e as desconfianças dos africanos, passaram a ressaltar o nosso exemplo de harmonia racial e o orgulho da nossa herança africana. Os laços culturais e históricos tornaram-se peças obrigatórias dos pronunciamentos nos contatos oficiais. Seriam esses os motivos da aproximação com o outro lado do atlântico.

A outra abordagem é marcada por um profundo ocidentalismo anticomunista. Aqui, o Brasil se colocava como país ponte, potência emergente no mundo capitalista, mas que esta situada no hemisfério sul. País que, mesmo tendo uma forte herança africana, estava definitivamente inscrito na órbita dos valores ocidentais. Situado na mesma zona climática, o Brasil seria dono de uma tecnologia adaptada a essas condições tropicais, o que muito interessaria aos africanos. Assim, nosso país seria um interlocutor privilegiado, mais indicado para defender os interesses ocidentais na África, contra o perigo do “avanço comunista”. Esses discursos não são, necessariamente, excludentes. Estiveram presentes, combinados de diferentes maneiras, na elaboração e execução da política africana brasileira da segunda metade do século XX⁸.

A política externa brasileira neste momento era pensada a partir da lógica da guerra fria e as relações com a África estavam condicionadas pelos “laços especiais” com Portugal e seu colonialismo.

O governo de Juscelino Kubitscheck, com seu plano de metas, pensava a industrialização do país com base numa tríplice aliança entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional, em particular o norte-americano, que passa a ter um papel chave neste processo. A política externa tem então feições mais conservadoras. Alinhamento total com os EUA. Defesa dos “valores ocidentais”. Continuava apoiando o colonialismo, apesar de reconhecer 17 países que ficaram independentes. O Brasil assina um tratado de Consulta e Amizade com Portugal e vota contra a independência da Argélia na ONU⁹.

A lenta reaproximação com o continente africano, verificada a partir do governo Juscelino Kubitscheck, refletia o avanço das lutas de libertação com o surgimento de um grande número de novas nações que, potencialmente, eram novos mercados a serem disputados. Mas, ao que parece, isto não alterava as prioridades da nossa diplomacia. Neste governo, a África era vista muito mais como uma ameaça pela concorrência aos produtos primários do Brasil¹⁰.

Setores da diplomacia e alguns intelectuais, isoladamente, criticavam a perspectiva dominante nas relações com a África. Julgavam que o avanço das independências africanas e a necessidade crescente de novos mercados para o Brasil exigiam uma nova política africana. Foram assim, precursores da nova orientação que começou a se esboçar com mais nitidez no governo de Jânio Quadros.

O Presidente Jânio Quadros foi quem inaugurou uma retórica mais ofensiva de retorno à África, com a chamada “política externa independente”. Porém, os resultados práticos parecem ter sido limitados. Algumas embaixadas foram abertas, acordos de cooperação com os países produtores de café, concessão de bolsas para estudantes africanos e declarações genéricas contra o colonialismo. Os limites desta política ficam evidentes se considerarmos a abstenção na XV Assembleia Geral da ONU, durante a votação da resolução 1603, que exigia de Portugal a introdução de reformas em Angola.¹¹

Esta oscilação é a característica do governo de João Goulart. Em junho de 1963, o Brasil condena o colonialismo português, na ONU, votando a favor da resolução 180. Mas, em setembro do mesmo ano, durante a votação da resolução 1913,

na XVIII Assembleia Geral da organização, o Brasil se absteve. Mas essa indefinição desapareceu com o golpe de 1964.

O Golpe de 64: implicações internacionais

A ditadura militar, que se iniciou com o golpe de 64, deve ser avaliada no contexto internacional da Ordem bipolar. Os anos 60 foram particularmente dramáticos para a América Latina. Até aquele momento, a região não era considerada prioridade para os EUA. Estes estavam muito mais preocupados com a Europa e a Ásia, onde a “ameaça comunista” era mais forte. Um novo quadro surgiu com a Revolução cubana e sua crescente aproximação com o bloco socialista. Cuba demonstrou que o socialismo poderia triunfar até aqui, na área de influência direta dos EUA. A partir disso, a política norte-americana para a região mudou. Uma vigilância mais ativa passou a ser desenvolvida para evitar qualquer possibilidade de novas rupturas com o bloco ocidental. Assim é que se pode entender a participação norte-americana, através de empresas, associações de classes e da Cia na desestabilização e derrubada do governo de Goulart. O exemplo mais significativo da presença dos EUA foi a operação Brother Sam que enviou uma frota para apoiar os golpistas fornecendo armas, munições e combustível, caso a resistência provocasse uma guerra civil¹².

O perfil ideológico do primeiro governo da ditadura implicou num retorno à atitude de alinhamento automático com as posições dos E.U.A no cenário internacional. Segurança e desenvolvimento eram os conceitos chaves da nossa política externa neste momento. A interdependência das nações, sob a liderança dos EUA, passou então a ser considerada fundamental para a defesa do ocidente ameaçado pelo “avanço comunista”. Portugal e África do Sul são vistos como aliados nesta luta. Em consequência, propunha-se uma maior aproximação com esses dois países, entendidos como o caminho correto do Brasil para a África.

Mas, o governo Costa e Silva, com sua política externa intitulada de “Diplomacia da prosperidade”, já começou a operar uma ruptura com essa postura de alinhamento automático do Brasil com os EUA. A diplomacia concentrou-se nas questões econômicas da industrialização organizada pelo Estado. A retomada do crescimento econômico a taxas de 10% a.a. fortalecia a consciência da necessidade do país ocupar uma posição própria no mercado mundial. Daí a crítica ao congelamento do poder mundial nas mãos dos EUA e da URSS; daí a crítica ao monopólio da tecnologia

nuclear; daí a busca de novos mercados e parcerias na Europa ocidental e com o Japão. Daí também o esforço de aproximação com os países do terceiro mundo.

Alimentado pelo desejo de tornar-se grande potência capitalista ocidental, situada no hemisfério sul, o governo Médici, aprofundará esta linha de ação. Nos anos 70 o modelo de relações internacionais surgido depois da segunda guerra mundial entrou em esgotamento. A distensão entre os EUA e a URSS, as tentativas de congelamento do poder mundial, do qual o tratado de não proliferação de armas nucleares foi o maior exemplo, a deterioração dos termos de troca no comércio internacional, o monopólio tecnológico e os sinais de retração nas economias centrais obrigaram uma mudança mais radical na política externa do Brasil. Considerando o tamanho do parque industrial instalado, o país não poderia ficar refém do um único mercado. Em função disto veio a necessidade de fortalecimento das relações com a América Latina e, também com a África.

Na Era Médici, Gibson Barbosa, um diplomata de carreira, comandava o Itamaraty. Era um defensor da “Diplomacia da Prosperidade” e de uma política exterior sem fronteiras ideológicas. A mudança de posição por parte do governo brasileiro, tradicional aliado de Portugal, começou a se aprofundar entre 1972-73. Gibson Barbosa visitou 8 países africanos em 1972. Voltou ao Brasil declarando que aquele era o “Ano da África”.

As iniciativas do Ministro Barbosa receberam muitos elogios no congresso e na imprensa. Mas havia resistências internas a uma política que levasse ao rompimento com Portugal na questão angolana. Os setores mais ideologizados do regime militar não admitiam apoio a um governo marxista. Já Delfim Neto, poderoso Ministro da Fazenda, preferia manter os laços estreitos com os E.U.A e Portugal. As diferenças no interior do governo repercutiram também na sociedade. Um esforço para manter as relações tradicionais não foi capaz de superar as percepções do Itamaraty que acabaram prevalecendo. Estava assim preparado o caminho da virada final para Angola durante o governo Geisel.

Geisel e o Pragmatismo Responsável: o Reconhecimento de Angola

O governo do general Geisel desenvolveria então a inflexão mais radical com a política externa cujo conteúdo foi assim definido pelo presidente, na sua mensagem de abertura dos trabalhos legislativos do ano de 1975:

“A diplomacia brasileira de hoje considera o dinamismo da conjuntura internacional não como fonte de perplexidades conducentes à inação, mas como uma somatória de coincidências, convergências e contradições de interesses estatais que deve ser explorada de maneira pragmática e responsável, dentro de uma perspectiva ecumênica”¹³

O comando político do país operou uma aproximação com a África em nome dos “interesses do Brasil”. Quais seriam esses interesses? Para Sílvio Cunha o Brasil procurava intensificar a cooperação econômica com Angola com o objetivo de ampliar sua penetração no continente africano, sobretudo na região Austral¹⁴. Sósia Rabin alerta também que, para o governo brasileiro, era essencial o apoio dos países da costa atlântica da África para a tese das 200 milhas de mar territorial¹⁵. Saraiva afirma que nos anos 40 e 50 o Brasil esteve fortemente convencido de que desenvolvimento industrial e a construção de certa influência regional deveriam andar juntos¹⁶. Mais adiante, afirma que a presença africana começa a se impor na agenda da diplomacia brasileira como um espaço de manobra para ampliar a inserção internacional do Brasil no pós-guerra¹⁷. Analisando a política externa do governo Geisel, Saraiva conclui que:

“O pragmatismo que levou o Brasil à África foi o mesmo que o levou ao Japão, à Europa Oriental e ao Oriente Próximo. A inflexão para a África não foi, assim, uma estratégia isolada e de prioridade absoluta. Ao contrário, a inclusão da África fez parte do pacote da renegociação da dependência do Brasil perante a economia mundial, especialmente perante os Estados Unidos.”¹⁸

Esta é também a opinião do próprio presidente Geisel que assim se expressou em depoimento para o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas:

“(…) o problema do nosso desenvolvimento passa pelo Hemisfério Norte. Procurei intensificar esse relacionamento, principalmente com a Inglaterra, a França, a Alemanha e o Japão.”

“(…) na questão do Terceiro Mundo, dos subdesenvolvidos, o Brasil não se filiou a qualquer organização correlata. Comparecíamos às reuniões e conferências, éramos a favor das reivindicações desses países, até porque também éramos um país subdesenvolvido, embora numa situação econômica, social e política em evolução, mas não assumíamos qualquer compromisso. Eles tinham a nossa simpatia, mas não nos engajávamos. Os nossos interesses, de fato estavam no Hemisfério Norte. Os países do Hemisfério Sul, em termos de tecnologia, de financiamento, de equipamento, nada tinham que pudessemos aproveitar(…)”¹⁹

Considerações finais: as razões da virada para a África

O Reconhecimento da independência de Angola não foi uma decisão tranqüila. O relato do embaixador especial, Ovídio de Andrade Mello demonstra as oscilações do Itamaraty diante das pressões recebidas. Saraiva demonstra como os segmentos mais ideologizados do regime militar se opuseram a tal ato. A decisão a esse respeito não foi tomada por unanimidade no Conselho de Segurança Nacional. O ministro do Exército, general Sílvio Frota, ao ser demitido pelo presidente Geisel, em 1977, citou o reconhecimento de Angola como um sinal da presença comunista no governo. No parlamento, o ministro das relações exteriores foi censurado. A imprensa também tomou partido criticando o Itamaraty. O governo dos EUA também criticou publicamente, através do Departamento de Estado, a decisão brasileira²⁰. Mas ao final de tudo, o reconhecimento foi feito e mantido. E o presidente Ernesto Geisel, confirmando que sabia da presença cubana em Angola no momento da independência, fez uma declaração bastante esclarecedora:

“(...) Mas havia outros interesses. Em primeiro lugar, tratava-se de uma fronteira marítima nossa e, em segundo lugar, os angolanos falam português, a nossa língua. (...). E o importante é que em Angola há petróleo! Presentemente estamos explorando petróleo no mar, em Angola, por intermédio da Braspetro...”²¹.

Porém, como alerta Sílvio Cunha, mais importante do que o ato do reconhecimento foi a velocidade em que este ato se processou. Porque o Brasil foi tão rápido reconhecendo o novo governo antes mesmo de qualquer país africano?

O Brasil apoiou o colonialismo português até o último momento. As votações na ONU, que citei acima são um demonstrativo explícito das oscilações de um país que condenava o colonialismo apenas genericamente. Porém, em se tratando de Portugal, a diplomacia brasileira dava plena colaboração. Em 1957, por exemplo, o Brasil apoiou a tese portuguesa de que as “províncias ultramarinas” eram parte integrante do território português. Por isto não deveriam ser incluídas na relação da ONU dos territórios sob ocupação colonial.²²

Essas atitudes do governo brasileiro provocaram a desconfiança dos africanos e de seus aliados árabes. Como informa Saraiva, estes chegaram a colocar o Brasil numa lista de países que sofreriam sanções econômicas, como o corte no fornecimento de

petróleo, por apoiarem o colonialismo na África. Cunha nos informa que o governo brasileiro não foi convidado para as celebrações da independência de Moçambique. Havia ainda a desconfiança entre os africanos de que o Brasil não tinha política própria para a África, que apenas fazia o jogo da grande potência ocidental.²³ Como romper com tudo isto e preservar os “interesses nacionais”? Segundo afirmação do embaixador Ovídio de Andrade Mello,

“As relações com Moçambique dependeriam certamente do que fizéssemos em Angola. E relações de confiança com a África Negra, a mais longo prazo, o Brasil só poderia ter se si entendesse bem com os novos países que falam português naquele continente. A Representação Especial em Luanda assim ganharia uma dimensão maior e uma importância decisiva nas relações futuras com a África. Passavam a ser o laboratório experimental para as relações com todo o continente.”²⁴

O Brasil precisava dar uma demonstração vigorosa e inequívoca de rompimento com seu passado de apoio ao colonialismo português. Sem dúvida que, reconhecer o novo regime de Angola, quando a situação não parecia definida, nem mesmo para a maioria dos países africanos seria uma atitude ousada. Ser o primeiro a reconhecer certamente, traria reflexos para as relações futuras, não só com Angola, mas com toda África. A significativa presença brasileira no continente africano, especialmente em Angola, parece confirmar as consequências positivas da ousadia do reconhecimento.

¹ Juvenal de Carvalho, Professor de História da África da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Mestre em História. Publicou *Revista Veja: um olhar sobre a independência de Angola*. São Paulo: Gandalf, 2009. (livro digital). E-mail: juvenalc@gmail.com

² Ver *VEJA*, 376, 19/11/75: 31.

³ CERVO, Amado Luiz. *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, EDUNB, 1994:39-41.

⁴ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, EDUNB, 2002:309-365.

⁵ CERVO, Amado Luiz. *O Desafio Internacional...*, 1994:39-41.

⁶ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África: A dimensão atlântica da política externa do Brasil (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: EDUNB, 1996.

⁷ CUNHA, Silvío H. dos Passos. *As Relações Econômicas Brasil - Angola 1975/1988*. Dissertação de Mestrado. Salvador; UFBA-FCE, 1991.

⁸ SARAIVA José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996: 22-23, 63.

⁹ CUNHA, Silvío H. dos Passos. *As Relações Econômicas Brasil – Angola...*, 1991: 62-65.

¹⁰ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996:38-42.

¹¹ CUNHA, Silvío H. dos Passos. *As Relações Econômicas Brasil – Angola...*, 1991:81.

¹² CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*, 2002: 361-363.

¹³ GEISEL, Ernesto. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília, 1975:143

¹⁴ CUNHA, Silvío H. dos Passos. *As Relações Econômicas Brasil...*, 1991:3 e 209.

-
- ¹⁵ RABIN, Sósia Goldemberg. *Relações Brasil- Angola através da imprensa brasileira 1930-1975*. São Paulo: USP. Dissertação de Mestrado, 1978: 141.
- ¹⁶ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996:22.
- ¹⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996:26.
- ¹⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996: 141.
- ¹⁹ GEISEL, Ernesto. Depoimento. Rio de Janeiro, CPDOC – FGV: 337-338.
- ²⁰ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996: 177-181.
- ²¹ GEISEL, Ernesto. Depoimento. Rio de Janeiro, CPDOC – FGV: 344-345.
- ²² SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996: 141-143.
- ²³ SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África...*, 1996: 161.
- ²⁴ MELLO, Ovídio de Andrade. *O reconhecimento de Angola 1975*. Mimeo, Separata sem data: 30.