Volume 05 | Número 10 | Agosto - Dezembro 2016

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



A África e as Relações Internacionais

editora UFGD

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EXPEDIENTE V. 6, N. 10 – jul./dez., 2016

Editores:
Professor Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Professor Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Equipe Monções:
Gracia Sang A Yang Lee
Paulo Cesar dos Santos Martins

Capa: Gracia Sang A. Yang Lee
Logomarca: Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

Conselho Editorial:

O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Me. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Conselho Consultivo:

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

Diagramação: Paulo Cesar dos Santos Martins

Editoração: Paulo Cesar dos Santos Martins

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

ISSN: 2316-8323
Contato:
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460
E-Mail: revistamoncoes@ufgd.edu.br

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A ÁFRICA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A história do continente africano é uma das mais ricas que conhecemos. A união de sua grandiosidade territorial, variedade de climas e relevos, fauna e flora, associadas à longevidade das espécies hominídeas que lá se desenvolveram, provavelmente o berço delas, fez com que, ao longo de milênios se constituíssem complexos socioeconômicos e culturais dos mais diferentes matizes.

De pequenas sociedades até grandes impérios, e cada qual com suas especificidades e complexidades, o continente africano foi e é palco de uma extremada pluralidade humana. Para além dessa realidade interna, é também palco histórico de contato com muitos grupos humanos dos outros continentes, de igual forma portadores das mais variadas culturas.

Essa variedade produziu e produz um forte diálogo cultural. Aproximações e afastamentos, alianças e conflitos, expansões e retrações, dominações e submissões, dentre outros, expressam o caráter de contato entre os grupos africanos e seus congêneres dos outros continentes.

Do ponto de vista interno suas supostas adversidades, como a geográfica - por exemplo a extensão do deserto do Saara- , variedades linguísticas - mais de mil línguas, diversidade étnicas - enumeradas em centenas-, dentre outros aspectos, não configuraram empecilho para os contatos entre povos diferentes nos rincões mais extremos desse continente.

Do ponto de vista externo o contato também é muito antigo. Relatos da presença de europeus no continente há cerca de 2000 mil anos (Lenda de São Marcos [61 d.C], o Bispado de Alexandria (século II), O Donatismo (século IV), a expansão islâmica (a partir do século VII), são alguns exemplos da longevidade desses contatos culturais extra continente. Mais recente o início de um contato mais direto e efetivo com os Europeus que tem como marco a chegada em Ceuta

(Marrocos) em 1415. Essa última dando início a uma relação nos moldes capitalistas da Idade Moderna. Essa retomada teria como auge o processo do imperialismo europeu sobre partes do continente africano, a luta pela emancipação (a descolonização) e o neocolonialismo que se seguiu aos processos de independências africanas.

Do ponto de vista teórico, as abordagens mais tradicionais das Relações Internacionais (Liberalismo, Realismo, Marxismo) veem/viam a África como objeto desse processo histórico de dominação. No entanto, teorias mais contemporâneas (pós-modernas, e, especialmente, pós-coloniais) percebem os atores africanos como sujeitos desses processos e, por consequência, vetores importantes no entendimento de suas resultantes históricas.

Esse fator de sujeição histórico pode ser apresentado como o elemento que alinha os textos desse dossiê da Monções, formando a colcha de retalhos que entre aproximações e afastamentos, rupturas e continuidades demonstram o diálogo cultural existente nas relações internacionais históricas desse continente.

O dossiê se inicia com a entrevista de Fatoumata Binetou Rassoul Correa Embaixadora do Senegal no Brasil. Correa é a primeira mulher senegalesa a ocupar esse posto no Brasil. A entrevista é bastante enriquecedora para compreender as relações bilaterais entre as duas nações. A explanação da embaixadora se relaciona, de certa forma, com o artigo de Brunna Bozzi que trata das Relações entre Brasil, Senegal e Nigéria durante a "virada pragmática" da política externa brasileira para a África (1974-1979)". A entrevista ainda trata da questão de gênero no serviço diplomático senegalês e das estratégias de inserção internacional do país africano.

María Noel Dussort, em seu artigo "Un abordaje de los intereses económico-comerciales en la política africana de los gobiernos de Lula y Dilma: ¿impulso presidencial con apoyo privado o estrategia privada bajo el paraguas de la diplomacia presidencial?", que abre o dossiê, busca entender a trajetória diferenciada da política externa brasileira para o continente africano entre os governos Lula (2003/2010) e o de Dilma Rousseff (2011/2016). A autora trabalha com o argumento de que, sendo Dilma a sucessora das políticas implementadas

no governo Lula, isso teria contribuído na redução da intensidade dessas relações. Os argumentos centrais serão "o ativismo de Lula" como fomentador das relações, o papel das empresas privadas no governo Dilma e a falta da construção ao longo dos anos de uma estratégia nas relações internacionais Brasil-continente africano.

No artigo "Historiografia das relações internacionais: um saber-poder africano" de Matheus Augusto Soares, ao ser realizada uma abordagem a partir de teorias pós-modernas, o autor apresenta como, ao se realizar escolhas teóricas diferentes, é possível se chegar a resultados também diversos. Em seu estudo "Ao evidenciar a relação saber-poder negativa existente no domínio epistemológico dos estudos africanos afro-pessimistas", ele o apresenta como uma forma de resistência através de uma "perspectiva africanista sobre a África". O resultado é o foco para o papel africano como ator-sujeito de seus processos históricos e da composição epistemológica de suas historiografias.

Esmael Alves de Oliveira procura perceber o papel do cinema Moçambicano na construção das imagens do pós-guerra civil, conflito no qual o país esteve envolvido entre os anos de 1977/1992. Tendo como luzeiro Walter Benjamin, o autor tomará como base de suas análises os conceitos "guerra, destruição e ruína" e suas marcas na produção cinematográfica do pós-guerra. Dentre outros, merece destaque a forma de tratar o cinema como fonte para sua análise histórica. Ao final fica a pergunta: "seria o cinema de Moçambique uma imagem 'sobrevivente'?".

No artigo "Peekabo! Uma análise em três níveis do reconhecimento de uma crise no Zimbábue pelo Ocidente", Xaman Minillo utiliza o exemplo das relações entre o Regime de Robert Mugabe no Zimbábue (desde 1980 no poder) e o mundo ocidental, que serve analogicamente para muitas relações semelhantes entre países do mundo ocidental e africanos, além de outros. Nelas, é possível observar a mudança do discurso e relações entre países ocidentais em relação aos países citados de acordo com interesses conjunturais e estruturais em voga em cada período. Para tal, analisa as relações entre Mugabe

e ocidente relacionando aos contextos históricos em seus níveis "sistêmico, regional e doméstico" que vão se transformando ao longo das décadas de 1980/1990.

O artigo "Relações entre Brasil, Senegal e Nigéria durante a "virada pragmática" da política externa brasileira para a África (1974-1979)", de Brunna Bozzi, reforça o caráter dialógico entre os artigos desse dossiê ao demonstrar o papel de sujeição histórica que Senegal e Nigéria tiveram quando da chamada "virada pragmática" realizada pelo Brasil, dentre outros atores ocidentais, a partir da década de 1970 nos seus avivamentos nas relações com países do continente africano. Em um período de Guerra Fria, o Brasil flexibilizou seu apoio ao lado capitalista visando interesses próprios no continente africano. É nesse momento que "o Senegal e a Nigéria influíram, particularmente, na forma com que o governo brasileiro recepcionou, respectivamente, as independências de Guiné-Bissau e de Angola a partir de 1974", demonstrando que mais que objetos os países africanos foram sujeitos de seus processos históricos e, para além dos mesmos, nos de outros países nesse diálogo internacional.

Bruna Troitinho e Igor da Silva fecham o dossiê com o artigo "A política externa afirmativa do Brasil: movimento negro, estado e política externa africana em Geisel e Lula". A pergunta central que norteia o artigo é "por que houve mudança na política externa africana do Brasil entre Geisel e Lula?". Merece destaque em sua análise a importância creditada a "novos atores sociais", aqui representados pelos(s) movimento(s) negro(s), na confecção das Relações Internacionais. Para além dos Estados, esses atores vêm merecendo maior visibilidade na agenda de pesquisadores e os que se dedicam à temática africana vem se inserindo nessa percepção. E é focando nesse ator internacional, em um caráter relacional com o sistema internacional, Estado e sociedade que os articulistas buscam apresentar forças que contribuem no entendimento da mudança da política externa do Brasil para com partes do continente africano, em especial a chamada África Negra, desde o governo Geisel (1974/1979) até o final do governo Lula (2003/2010).

Esperamos que esse dossiê contribua com o fortalecimento de um olhar acadêmico do campo de Relações Internacionais no Brasil para as relações

internacionais do continente africano e de seus países, especialmente através da abordagem de novas teorias que percebam a sujeição histórica dos países africanos e os insiram em seus processos históricos como atores-protagonistas.

Boa leitura!

ALFA OUMAR DIALLO
Professor de Relações Internacionais da UFGD

MARIO TEIXEIRA DE SÁ JUNIOR
Professor de Relações Internacionais da UFGD

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

ENTREVISTA COM FATOUMATA BINETOU RASSOUL CORREA – EMBAIXADORA DO SENEGAL NO BRASIL

1) Como é a questão de gênero na diplomacia senegalesa?

Era uma questão muito delicada no Senegal. Havia somente uma diplomata entre os primeiros diplomatas senegaleses, nos primeiros anos da independência do nosso país. Ela se chamava Absa Claude Diallo, uma diplomata experiente que participou na formação de muitos jovens diplomatas, como eu. Infelizmente, o então Presidente da República, Leopold Sedar Senghor, tinha decidido, por várias razões, proibir a diplomacia para as mulheres. Na época, os direitos das mulheres não eram o que eles são hoje; precisou da nomeação da primeira mulher ministra, a Senhora Maimouna Kane (*Chargée de la Condition Féminine*), para que haja uma reforma permitindo aceitar, novamente, as mulheres na Escola Nacional de Administração do Senegal, entre outras medidas importantes que têm o objetivo de melhorar a situação das senegalesas em geral. Hoje, o número de mulheres na diplomacia senegalesa é ainda fraco, mas precisa registrar alguns avanços.

2) Em quais países ou organizações internacionais a senhora já atuou?

Nas diferentes responsabilidades que me foram confiadas, participei em várias reuniões internacionais que aconteceram em várias cidades do mundo. Por exemplo, na qualidade de Diretora África-Ásia durante três anos, organizei por conta do meu país várias comissões mistas de cooperação com países parceiros, participei de vários fóruns multilaterais na União Africana, na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da cooperação China-África, da cooperação República da Coreia-África, Japão-África ou da Conferencia Internacional de Tóquio sobre o desenvolvimento da África (TICAD), entre outros. Trabalhei também em Washington DC, quando eu era segunda e depois primeira conselheira da embaixada (2004-2011) e em Cabo Verde como embaixadora (2014-2016) antes de vir ao Brasil.

3) A senhora já conhecia o Brasil?

Eu não conhecia o Brasil nem a América Latina antes da minha chegada em Brasília.

4) Como a senhora analisa as relações diplomáticas entre o Brasil e o Senegal?

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Senegal são muito antigas e remontam a antes da independência do Senegal em 1960, pois o Brasil tinha um consulado honorário em Dacar. O Brasil faz parte dos primeiros países a reconhecer a independência do Senegal e a sua primeira missão diplomática na África subsaariana foi em Dacar. Por sua vez, o Senegal abriu sua embaixada no Brasil em 1963. Desde então as relações bilaterais se fortaleceram com a multiplicação dos encontros de alto nível e com o fortalecimento e a diversificação dos setores de cooperação. Nossas relações são excelentes.

5) Quais são os desafios históricos e atuais para incrementar as relações Brasil/Senegal?

Para reforçar ainda mais suas relações bilaterais, o Senegal e o Brasil precisam resolver o desafio da distância; ir para o Oriente Médio a partir de Dacar parece mais fácil e mais perto do que vir ao Brasil ainda que somente o Oceano Atlântico nos separe, pois não há nem voo e tampouco ligação marítima diretos. Mesmo a comunicação telefônica a partir de celulares tem problema. Do meu ponto de vista, esses meios de comunicação muitos importantes são o gargalo da cooperação e das trocas comerciais entre os dois países.

6) Ultimamente assistimos a uma grande afluência de senegaleses no Brasil. Como a senhora explica este fenômeno?

Estou impressionado com esta afluência repentina que tento compreender. Segundo informações e explicações que me foram passadas, os senegaleses, a maioria migrantes econômicos, são atraídos pelas possibilidades de emprego no Estado de Rio Grande do Sul, onde se encontram várias usinas/empresas. Pretendo fazer uma visita consular nesta parte do Brasil para conhecer melhor a situação deles.

7) A embaixada sabe o número exato de senegaleses no Brasil?

Infelizmente, a embaixada não dispõe de dados estatísticos confiáveis em relação aos senegaleses que vivem no Brasil e isso por várias razões: a) raros são aqueles que vieram direto para o Brasil saindo do Senegal; b) a destinação final não é informada quando saem do território senegalês; c) seus pontos de entrada no Brasil são múltiplos; d) eles não ficam na mesma zona ou área por muito tempo e, por fim, e) eles não estão todos registrados na embaixada.

8) Na área cultural, como o Senegal pretende incrementar suas relações com a América Latina em geral, e com o Brasil em particular?

A embaixada pretende fazer conhecer a cultura senegalesa participando em diferentes eventos culturais que poderão acontecer nos países da nossa jurisdição e aqueles eventos em que ela for convidada, mas também convidando os parceiros da América Latina para as atividades maiores que nosso país organiza. Por exemplo, durante o mês de março de 2017, a embaixada do Senegal participará de um desfile de moda africana organizado em Brasília em parceria com outras missões diplomáticas africanas e, durante a semana da Francofonia, apresentará ao público brasileiro filmes legendados em português, o filme senegalês "Mbeubeuss, o alicerce da esperança" de Nicolas Sawalo Cisse.

9) Como a embaixada pretende atuar para mostrar os pontos positivos do Senegal e atrair os investidores brasileiros para o Senegal?

Participando das diferentes feiras regularmente organizadas no Brasil, tanto pelo governo quanto pelo setor privado a fim de identificar os setores promissores, mas também trabalhando em estreita colaboração com os cônsules honorários do Senegal para fazer conhecer as possibilidades de investimento no nosso país e seu ambiente favorável para os negócios.

10) A senhora sabe que tem alguns senegaleses professores e pesquisadores, com doutorado, nas universidades brasileiras, como o Senegal, pretende aproveitar este know-how no desenvolvimento do Senegal, principalmente no projeto do atual presidente do Senegal, Senegal Emergente?

A embaixada do Senegal no Brasil está, com certeza, à disposição de todos os senegaleses que têm um saber (know-how) a dividir ou para explorar no seu país de origem para fazer conhecer todas as possibilidades disponíveis, qualquer que seja seu perfil profissional. Com todos os projetos e programas de desenvolvimento que existem no Senegal e cujo principal é o Plano Senegal Emergente iniciado pelo Presidente da República Macky Sall, é mais do que necessário encorajar o regresso/retorno de todos os compatriotas que têm um saber (know-how) que pode ser colocado a serviço do desenvolvimento do nosso país.

11) A senhora poderia falar um pouco sobre as relações multilaterais do Senegal, por exemplo, com a União Africana, a ONU, a OMS, Organização dos Estados Americanos, Mercosul etc.?

É verdade que o Senegal tem uma presença marcante no cenário internacional e que a diplomacia senegalesa sempre trabalhou para o reforço desta aquisição sob a liderança das altas autoridades do país que se sucederam. Isso se explica em grande parte pelo fato que nosso país participou sempre e deu seu ponto de vista sobre os grandes debates do mundo. Seja na União Africana, na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, na Organização Internacional da Francofonia, na Organização das Nações Unidas, no Movimento dos Não-Alinhados, na Organização pela Cooperação Islâmica, etc...

A eleição do Senegal na qualidade de membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (pela terceira vez) para os anos 2016-2017, por 187 votos dos 191, é uma nova prova do prestígio que desfruta nosso país no cenário internacional pelo fato do seu engajamento constante sem falha, desde a sua ascensão à independência, para o triunfo dos nobres ideais que guiam o mundo. Por exemplo, o Senegal segue plenamente o Conselho de Segurança em relação ao Capítulo VII da Carta da Organização das Nações Unidas, para as operações de manutenção da paz ao redor do mundo e é um dos principais fornecedor de tropas (7º no mundo e 3º na África).

Em relação à América Latina, o Senegal participa da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), criada em 1986 pelos países africanos e sul-americanos situados ao sul do Oceano Atlântico. A ZOPACAS foi estabelecida, por iniciativa do Brasil, pela Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas e pretende ser um mecanismo de cooperação regional, de manutenção de paz e de segurança pelo compartilhamento dos meios e das ações dos países do Atlântico Sul. Portanto, é um espaço formidável que reveste uma importância ao mesmo tempo geoestratégica, econômica e securitária devendo permitir reforçar as relações multilaterais entre os países da zona, com a condição, todavia, que a organização seja redinamizada.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

UN ABORDAJE DE LOS INTERESES ECONÓMICO-COMERCIALES EN LA POLÍTICA AFRICANA DE LOS GOBIERNOS DE LULA Y DILMA: ¿IMPULSO PRESIDENCIAL CON APOYO PRIVADO O ESTRATEGIA PRIVADO BAJO EL PARAGUAS DE LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL?

MARÍA NOEL DUSSORT
Licenciada en Relaciones Internacionales y estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre India de Rosario (GEIR), Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Línea de investigación: La seguridad energética de Brasil, India y China y sus políticas exteriores en los países productores de petróleo de África Subsahariana.

RESUMEN: Con la llegada de Lula da Silva a la presidencia en Brasil fue relanzada la política africana en todas sus dimensiones. Si bien Dilma Rousseff, como sucesora del gobierno de Lula, se comprometió a profundizar la política africana establecida por su antecesor, hubo una aparente diminución de la intensidad de las relaciones de Brasil con los países africanos. El trabajo parte de dos supuestos. En primer lugar, si durante el gobierno de Lula el activismo presidencial en los países africanos impulsó la participación del empresariado brasileño hacia aquella región, en el gobierno de Dilma la relación con los países africanos pasó a estar incentivada mayormente por el sector privado. En segundo lugar, después de doce años no se ha llegado a concretar y poner en práctica una estrategia comprehensiva para África que vincule tanto los esfuerzos que ha realizado el gobierno brasileño como los avances del sector privado. Por tanto, el objetivo de este trabajo es analizar las vinculaciones entre la diplomacia presidencial y los intereses privados brasileros en la política africana durante los gobiernos de Lula y Dilma.

PALABRAS-CLAVE: Brasil - política africana - intereses económico-comerciales

AN APPROACH TO THE ECONOMIC AND COMMERCIAL INTERESTS OF LULA AND DILMA´S AFRICAN POLICY: ¿A PRESIDENTIAL INITIATIVE WITH PRIVATE SUPPORT OR A PRIVATE STRATEGY UNDER PRESIDENTIAL DIPLOMACY?

ABSTRACT: With the arrival of Lula da Silva to the presidency in Brazil, the African policy was relaunched in all its dimensions. While Dilma Rousseff pledged to deepen the African policy established by his predecessor, there was an apparent diminution of the intensity of Brazil's relations with African countries. This paper examines two assumptions. First, if Lula's presidential activisms in African countries encouraged the participation of Brazilian business sector towards that region, during Dilma's administration the relationship with African countries happened to be fueled mostly by the private sector. Second, after twelve years the Brazilian government lacks to define and implement a comprehensive strategy for Africa linking its own efforts and the private sector ones. Consequently, the aim of this paper is to analyze the links between Brazilian presidential diplomacy and the Brazilian private interests in the African policy of Lula's and Dilma's administrations.

KEYWORDS: Brazil – African policy - economic and commercial interests

UMA ABORDAGEM DOS INTERESSES ECONÔMICO-COMERCIAIS NA POLÍTICA AFRICANA DOS GOVERNOS DE LULA E DILMA: ¿IMPULSO PRESIDENCIAL COM APOIO PRIVADO OU ESTRATÉGIA PRIVADA DEBAIXO DO GUARDA-CHUVA DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL?

RESUMO: Com a chegada de Lula da Silva à presidência no Brasil, foi relançada a política africana em todas as suas dimensões. Enquanto Dilma Rousseff, como sucessora de Lula, comprometeu-se a aprofundar a política africana estabelecida por seu antecessor, houve uma aparente diminuição da intensidade das relações do Brasil com os países africanos. O trabalho é baseado em dois pressupostos. Primeiro, se durante o governo de Lula o ativismo presidencial nos países africanos incitou a participação de empresas brasileiras naquela região, no governo de Dilma o relacionamento com os países africanos passou a ser em grande medida impulsionado pelo sector privado. Segundo, depois de doze anos, não se concretizou e nem se pôs em prática uma estratégia abrangente para a África que vincule tantos os esforços feitos pelo governo quanto os avanços do setor privado brasileiro. O objetivo deste trabalho é analisar as ligações entre a diplomacia presidencial e os interesses privados brasileiros na política africana durante os governos de Lula e Dilma.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil – política africana – interesses econômico-comerciais

Introducción

La elección de Lula da Silva como presidente en 2002 condujo a que la parte austral del planeta tuviera un lugar central en la nueva estrategia de inserción internacional de Brasil. El curso de la política externa sufrió considerables ajustes de agenda, en comparación con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso que tuvo como preocupación y meta externa la consolidación de las relaciones con la corriente principal de la economía global -Estados Unidos, Europa y Japón-, en oposición a las orientaciones tercermundistas (RIBEIRO, 2009). Al enfatizar los lazos Sur-Sur, Lula intentó lograr un mayor equilibrio en las relaciones con los países del Norte, sin llegar al conflicto o ruptura[1].

Asimismo, la política externa brasilera sufrió ajustes de estilo respecto del período de gobierno anterior. El intenso activismo presidencial[2] en la escena mundial fue uno de los determinantes del aumento del protagonismo internacional del país. El gobierno de Lula pasaría a dar énfasis a la construcción de acuerdos con otros asociados, viendo la aproximación comercial y económica como presupuesto de que la estrategia de inserción internacional del país debe considerar a los países del Sur, donde las oportunidades para el exportador brasilero pueden ser altamente favorables (RIBEIRO, 2009). Se procuró entonces mantener un objetivo histórico dentro del discurso de las elites gubernamentales brasileñas: "desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política" (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 275).

En dicho carácter universalista de la diplomacia brasilera fue diagramado el relanzamiento de la política africana. Políticamente, los contactos se intensificaron como nunca antes en la historia[3]. En el plano económico, la diplomacia presidencial

[1] A modo de ejemplo, BRESSER-PEREIRA (2010) da a conocer que el mayor logro de la diplomacia brasileña durante este período fue haber rechazado el ALCA sin entrar en conflicto con los Estados Unidos. Ver http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm [Consultado el día 26/10/2014]. En este sentido, es ilustrativo que el entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, haya viajado a Brasil para reunirse con Lula después de la IV Cumbre de las América en Mar del Plata (Argentina), donde se rechazó por mayoría el proyecto norteamericano.

[2] Consideramos como ajuste de estilo a la profundización y diversificación de la diplomacia presidencialista ensayada por Lula da Silva, que previamente había sido inaugurada por Cardoso (LECHINI, 2006). En otras palabras, mientras que en la administración anterior, África no aparecía como prioridad en la política exterior, durante la presidencia de Lula se aplicó la diplomacia presidencial en las relaciones preferenciales que se establecieron con los países africanos.

[3] Cabe recordar que desde 1860 hasta 1960, la relación Brasil-África fue limitada, y no fue sino hasta la Política Externa Independiente de Quadros (1961-1964) que los vínculos político-económicos fueron retomados y se

favoreció significativamente al sector empresarial brasilero en el continente africano. Asimismo, a partir del año 2003 "a cooperação foi retomada quantitativa e qualitativamente, de forma multidimensional (VIZENTINI, 2014, p. 50).

Dilma Rousseff, como sucesora del gobierno de Lula y continuadora del proyecto del Partido dos Trabalhadores (PT), se comprometió a profundizar la política africana establecida por su antecesor. Sin embargo, Dilma se enfrentó a un contexto desfavorable. A nivel doméstico, el modelo económico planteado en 2003 ya comenzaba a mostrar sus límites. A nivel internacional, Brasil experimentó los primeros cimbronazos de la crisis financiera internacional. Estos factores, junto a un perfil de gobierno más centrado en las cuestiones internas, contribuyeron a que el gobierno de Rousseff dejase la política externa en segundo plano. Frente las anteriores circunstancias, hubo una marcada diminución de la intensidad de las relaciones de Brasil con los países africanos. De todas maneras, África continuó siendo un espacio fundamental para elevar el perfil internacional de Brasil y de acceso a nuevos mercados y oportunidades económicas (DE OLIVEIRA, 2015).

Ante este cambio aparente entre la política africana de Lula y la política africana de Dilma, cabe preguntarse ¿Qué diferencias se pueden establecer entre ambos gobiernos? ¿Podemos referirnos a una política africana en donde participa tanto el gobierno y el empresariado brasileño? ¿O estamos ante la presencia de actores con objetivos opuestos?

Para responder a estos interrogantes, se parte de dos supuestos. En primer lugar, si durante el gobierno de Lula el activismo presidencial en los países africanos impulsó la participación del empresariado brasileño hacia aquella región, en el gobierno de Dilma la relación con los países africanos pasó a estar incentivada mayormente por el sector privado. En segundo lugar, después de doce años no se ha llegado a concretar y poner en práctica una estrategia comprehensiva para África que vincule tanto los esfuerzos que ha realizado el gobierno brasileño como los avances del sector privado.

mantuvieron, no sin una cierta actitud ciclotímica (SOMBRA SARAIVA, 2002). Durante el gobierno de Cardoso, por ejemplo, a pesar que discursivamente África fue considerada un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña, las limitaciones económico-financieras de Brasil fueron un constreñimiento importante y restringieron las acciones hacia los estados africanos a unos pocos países, aprovechando los nichos de oportunidades (LECHINI, 2006, p.124).

Para comprobar dichos supuestos, en el primer apartado se realizará una comparación del activismo presidencial de Lula da Silva frente al bajo perfil de Dilma Rousseff en África. En segundo lugar, se analizará la política africana de los dos mandatos de Lula y del primer mandato de Dilma, poniendo en juego los flujos comerciales, las inversiones y los proyectos de Cooperación Sur-Sur para determinar si hubo cambios así como la existencia o no de sinergias entre las variables. En tercer lugar, en las conclusiones se expondrán las vinculaciones existentes entre las anteriores variables analizadas y los actores involucrados a tales efectos.

La temática fue estudiada a la luz del análisis de Amado Cervo y Antônio Carlos Lessa en el artículo "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)" publicado en la RBPI en 2014. En dicho artículo, los autores afirman que el paradigma logístico, inaugurado durante la era Lula da Silva, se ha fracturado durante el período de gobierno de Rousseff. Una de las causas de la decadencia de la eficiencia de dicho paradigma fue la interrupción del diálogo con el empresariado[4]. Este trabajo pretende ilustrar que el gobierno del PT y el empresariado brasileño no comparten necesariamente los mismos objetivos en lo que respecta a las relaciones con el continente africano, y que las diferencias han sido evidentes a partir de 2011.

1. *El activismo presidencial de Lula frente al bajo perfil de Dilma en África*

El primer "Foro Brasil-África: Política, Cooperación y Comercio" realizado en Fortaleza en mayo de 2003 fue un acto político que marcó el relanzamiento de la política africana en el nuevo período de gobierno inaugurado con la elección del Presidente Lula da Silva. El evento constituyó una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con el Grupo de los Embajadores Africanos en Brasilia. El foro, que contó con la participación de funcionarios de gobierno, especialistas provenientes de la academia, empresarios y miembros de organizaciones no gubernamentales tanto brasileños como africanos, tuvo como

[4] Este vínculo es la base de la estructura conceptual desarrollada por Amado Cervo en 2003, quien afirma que en el Estado logístico "o reforço do núcleo duro nacional supõe (...) apoio logístico aos empreendimentos, público ou privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais" (CERVO, 2003). Aquel concepto fue completado en 2008, dando a conocer que "por paradigma logístico entendemos a colaboração entre Estado e agentes não governamentais dinâmicos da sociedade, aos quais o dirigente repassa poder e responsabilidade nas áreas interna e externa" (CERVO, 2008).

propósito concertar estrategias de relacionamiento y construir procesos decisorios entre los participantes (SOMBRA SARAIVA, 2012).

Este tipo de iniciativa gubernamental permitió comprometer al empresariado local en el proceso de internacionalización de las empresas brasileñas en los países africanos, el cual sería altamente propulsado por el activismo presidencial. Tal es así que en la mayoría de las visitas a África, el presidente Lula fue acompañado por comitivas de empresarios brasileros interesados en las posibilidades de expansión de sus empresas.

El renovado interés por África en la política externa brasilera quedó plasmado en la agenda del propio presidente Lula da Silva. Entre 2003 y 2010, los viajes presidenciales a África contabilizaron 11 veces[5], visitando 28 naciones. De las giras realizadas, la de 2003 contó con más de 100 empresarios brasileños interesados en hacer negocios, principalmente en Angola. Tal fue el impulso, que en ese mismo año se abrió una oficina del Banco do Brasil en Luanda, para encargarse de la expansión de las exportaciones (ESTADÃO, 2003). También cabe recalcar la presencia de empresarios en la gira de 2007 y en el último viaje de Lula a África como presidente de Brasil en su visita oficial a Mozambique en 2010.

Bajo este nuevo impulso, las estructuras gubernamentales fueron al son de la mayor intensidad de las relaciones con los países africanos. Durante los ocho años de gobierno de Lula, se abrieron 16 nuevas embajadas[6], situación que condujo a

[5] En sus primeros cuatro años de gobierno, el presidente Lula realizó cinco viajes al continente africano: el primero en noviembre de 2003, visitó Santo Tomé y Príncipe, Angola, Mozambique, Namibia y Sudáfrica.
En junio del año siguiente; estuvo nuevamente en Santo Tomé y Príncipe, Gabón y Cabo Verde. En su segundo viaje a Santo Tomé y Príncipe, Lula participó de la V Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).
En 2005, realizó visitas de Estado a Camerún, Nigeria, Gana, Guinea Bissau y Senegal. En febrero de 2006, se sucedieron nuevas visitas de Estado a Argelia, Benín, Bostwana y, por segunda vez, Sudáfrica, donde Lula participó de la Cumbre de Gobernanza Progresista. En noviembre de ese mismo año, el Presidente Lula participó de la I Cumbre África-América de Sur (ASA) en Abuja, Nigeria.
En su segundo mandato, realizó seis viajes. En 2007, visitó Burkina Faso, República del Congo y Angola. En el mismo viaje, regresa a Sudáfrica para participar de la Cumbre IBSA. En abril de 2008, participa de la XII Cumbre de la UNCTAD en Acra, Gana y en octubre vuelve a realizar una visita de Estado a Mozambique. En 2009, viajó a Libia para un encuentro bilateral y para participar en la Cumbre de la Unión Africana. En julio de 2010, visitó Cabo Verde para asistir a la Cúpula Brasil-CEDEAO. Después continuó hacia Guinea Ecuatorial, Kenia, Tanzania, Zambia, finalizando en Sudáfrica, para asistir al Lanzamiento de la Copa FIFA 2014. En noviembre, volvió a realizar una visita de Estado a Mozambique. Datos extraídos de http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ [Consultado el día 06/01/2016].

[6] Fueron reabiertas 6 embajadas en República Democrática del Congo, Camerún, Etiopía, Tanzania, Togo y Zambia. Y fueron abiertas 10 nuevas embajadas en Santo Tomé y Príncipe, Guinea, Guinea Ecuatorial, Benín, Sudán, Bostwana, Burkina Faso, Congo, Mali y Mauritania. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR [Consultado el día 02/01/2016].

destinar más funcionarios para esas latitudes[7]. Esto dio como resultado que Brasilia se haya convertido en sede del mayor número de embajadas africanas en el hemisferio Sur: de las 16 existentes, se han sumado 18 más desde el año 2003[8], demostrando una alta reciprocidad por parte de los gobiernos africanos. Asimismo, Lula reestructuró el Departamento de África y Medio Oriente dentro de Itamaraty, creando un Departamento específico para África, con tres divisiones y su propio presupuesto (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 41).

Ahora bien, ante el triunfo de Dilma Rousseff, algunos analistas (DE OLIVEIRA, 2015; PEREIRA, 2012) afirmaron que su gobierno planteó un ajuste en las relaciones con el continente africano, justificándose en ciertas medidas puntuales como la disminución de los contactos. En su primer mandato, Rousseff viajó en 5 oportunidades visitando 6 países africanos[9] y sus cancilleres (Patriota y Figueiredo) 15 países (DE OLIVEIRA, 2015). No es casualidad que las visitas oficiales hayan tenido como destino a los principales socios comerciales en el continente como Nigeria, Angola, Sudáfrica y Mozambique, en donde Brasil viene ganando terreno gracias a las inversiones y los proyectos de cooperación al desarrollo allí implementados[10].

En cuanto a la expansión de la estructura gubernamental, si bien se abrieron sólo 3 nuevas embajadas en el período 2011-2014[11], al presente totalizan 38 embajadas brasileñas en el continente africano, pasando a tener la cuarta mayor presencia diplomática en el continente junto con Rusia y detrás de Estados Unidos, China y Francia. En relación, cabe sopesar la viabilidad de sostener en el tiempo dicho incremento en la estructura gubernamental. A la sazón, y teniendo presente la

[7] Durante la administración de Lula fueron creados 400 nuevos puestos diplomáticos. Antes de 2005, Brasil tenía 997 diplomáticos activos, en 2011 aquellos sumaron 1.397 (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 41).

[8] La Embajada africana número 18 se abrió durante el mandato de Dilma Rousseff. Datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR [Consultado el 06-01-2016] y de UN Brasil http://www.onu.org.br/comercio-entre-brasil-e-africa-subsaariana-chega-a-12-bilhoes-de-dolares-em-2010/ [Consultado el día 28/10/2014].

[9] En su primer mandato, Rousseff viajó en cuatro oportunidades a África. En 2011 realizó visitas oficiales a Sudáfrica, Mozambique y Angola. En 2013, viajó por segunda vez a la 3° Cumbre América del Sur-África a Guinea y realizó una visita oficial en Nigeria. En marzo de ese mismo año, viajó a Sudáfrica para participar de la V Cumbre BRICS en Durban y en mayo estuvo en Etiopía para participar de la ceremonia en conmemoración de los 50 años de la Unión Africana. El último viaje lo realizó en diciembre de 2013 a Sudáfrica con motivo de las exequias de Nelson Mandela. Datos extraídos de http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ [Consultado el día 06/01/2016].

[10] Dicha información será ampliada en el apartado siguiente.

[11] En Liberia en 2011, en Sierra Leona en 2012 y en Malawi en 2013.

continuidad del PT en el poder en Brasil, se han comenzado a escuchar algunas preocupaciones. Al respecto, el Embajador Paulo Cordeiro Andrade Pinto, Subsecretario General para África y Medio Oriente en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil durante el período 2011-2015, manifestó "eu tenho lugares onde o embaixador está só com um funcionário administrativo"[12]. En la misma línea, Cordeiro ya había dado a conocer que "o foco do Brasil agora será melhorar a infraestrutura das representações já existentes, e não ampliar o número de embaixadas no continente. Ainda faltam representações em países relevantes, como Uganda. Mas, antes, precisamos consolidar o trabalho onde já estamos presentes"[13].

Ante la diminución de las visitas oficiales durante el primer mandato de Dilma, los vínculos con África comenzaron a estar más permeados por actores privados, como el Instituto Brasil África o el Instituto Lula. El primero, creado en 2013 y con sede en Fortaleza, es una organización que pretende involucrar a los funcionarios gubernamentales y al sector privado, con el fin de contribuir en la construcción de una agenda política, social y cultural para el desarrollo económico. Uno de sus principales proyectos es el Foro Brasil-África, que tiene como razón de ser estrechar las relaciones comerciales y generar oportunidades de negocios a ambos lados del Atlántico. El primero de ellos tuvo lugar en el año 2012, en Fortaleza, bajo la temática "cooperación, oportunidades y desarrollo". Luego tuvo una segunda edición en 2014, nuevamente en Fortaleza, bajo el lema "infraestructura y asociaciones" y el último se realizó en 2015, en Recife, donde se dieron tratamiento a los temas sobre energía[14].

El propio Lula da Silva a través del Instituto Lula está promoviendo el accionar privado, legitimado en la imagen positiva que logró consolidar entre los líderes africanos durante sus años en la presidencia de Brasil. Los foros Brasil-África anteriormente mencionados han sido patrocinados por el Instituto Lula. Dicho Instituto surgió al término del segundo mandato del ex presidente y su principal eje de actuación es África y América Latina. De hecho, la división "Iniciativa África"

[12] Entrevista al Embajador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto en Brasilia, el 13 de diciembre de 2014.
[13] Información disponible en Instituto Lula http://www.institutolula.org/com-nova-embaixada-no-malawi-presenca-diplomatica-do-brasil-na-africa-estende-se-para-38-paises [Consultado el día 28/10/2014].
[14] Información extraída de http://www.institutobrasilafrica.org/ [Consultado el día 20/01/2016].

trabaja en sintonía con las políticas del gobierno brasilero, reuniendo a académicos, funcionarios, empresarios y entidades de la sociedad civil.

Entre los eventos que ha organizado se pueden mencionar el Programa de Desarrollo en Infraestructura en África (PIDA) con la colaboración del BNDES en 2012 y un Encuentro de Alto Nivel sobre "Abordajes nuevos e integrados para erradicar el hambre en África" en Addis Abeba, en colaboración con la Unión Africana y la FAO en 2013. En más, en abril de 2015, Lula da Silva lanzó el "Consejo África", un espacio que pretende conectar a los colaboradores africanistas del propio Instituto Lula (historiadores, representantes de movimientos sociales, organismos internacionales y diplomáticos) y acompañar las actividades de la Iniciativa África[15].

Después de dos años de baja intensidad respecto de las relaciones Brasil-África, en mayo de 2013 se dio a conocer la Agenda África a Dilma Rousseff. Dicha agenda fue elaborada por el Grupo de Trabajo África, creado para hacer un diagnóstico de las relaciones y presentar propuestas de cambio con el fin de ampliar las relaciones a ambos lados del Atlántico.

Las reuniones, que habían comenzado a principios de 2012, estuvieron a cargo de un grupo interministerial compuesto por los ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y de Desarrollo Agrario además de especialistas y ejecutivos del sector privado. La agenda contenía tres puntos fundamentales: la condonación de deuda, la realización de misiones para negociar acuerdos de inversiones y comercio y la ampliación de los proyectos de cooperación en el marco de una reforma de la Agencia Brasilera de Cooperación (ABC) (ROSSI, 2013).

Dichas recomendaciones tenían por objetivo asociar las inversiones y las ventas brasileras a los programas de desarrollo locales, además de coordinar la actuación de las empresas brasileras en el continente africano, garantizando un proyecto general para el país (DE OLIVEIRA, 2015). Como complemento al plan de acción presentado, en 2013 se inauguró una Dirección para África y América Latina en el propio BNDES, así como se abrió la primera oficina de dicho banco en África, más precisamente en Johannesburgo.

[15] Información extraída de http://www.institutolula.org/ [Consultado el día 19/01/2016].

Los datos anteriormente presentados demuestran las diferencias entre ambos mandatarios en cuanto al grado de importancia de las relaciones con los socios africanos. Lula emprendió una tarea que, al terminar su segundo mandato, fue continuada a través del Instituto Lula en vinculación directa con los actores gubernamentales y el sector privado. Esta "política africana tras bambalinas" que se comenzó a desarrollar durante el primer mandato de Dilma, permitió la continuidad del proyecto africano con una mandataria de bajo perfil internacional y más enfocada en las cuestiones domésticas.

2. *Comercio, inversiones y proyectos de cooperación Sur-Sur: ¿vértices de la estrategia africana o sólo políticas aisladas?*

El accionar político-diplomático que supo movilizar al sector empresarial brasileño en África ha promovido la mejora del intercambio comercial así como el incremento de los flujos de inversiones brasileras en los países africanos durante el período analizado. La diplomacia presidencial de Lula y el desempeño del Ministerio de Relaciones Exteriores han actuado en conjunto con organismos estatales a fin de incentivar los lazos comerciales. Actores gubernamentales como el Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior (MDIC) y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) han sido centrales tanto durante el gobierno de Lula, pero aún más durante el gobierno de Dilma en las políticas direccionadas a mejorar la posición de Brasil en África. La Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), la Fundación Oswaldo Cruz y el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) también han tenido un activo desempeño en el campo de la cooperación científico-tecnológica.

3.1 Perfil comercial Brasil-África: muchas cifras, poca diversificación

El intercambio comercial se ha incrementado considerablemente. En el año 2000 los 53 países africanos representaban el 3,83% del comercio de Brasil con el mundo; diez años después ha aumentado a 5,32%, alcanzando su punto máximo en el año 2007 a 7,08% (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 88). Al momento de la

asunción de Lula da Silva como presidente, el comercio total era de 6 mil millones de dólares y al término de su segundo mandato sumaba poco más de 20 mil millones[16].

En cuanto a las exportaciones brasileras a los países africanos, que en 2003 contabilizaban 2.800 millones de dólares, en 2010 la cifra aumentó a 9.200 millones. Sus exportaciones están concentradas en productos manufacturados y semi-facturados aunque los productos primarios también cuentan con un porcentaje importante[17]. Las exportaciones brasileñas estuvieron concentradas en sólo cinco países, que juntos contabilizaban más del 50% del volumen total para el período 2003-2010: Egipto, Sudáfrica, Nigeria, Angola y Argelia (GEORGE, 2014).

En lo que respecta a las importaciones provenientes de los países africanos, éstas sumaban 3.200 millones de dólares en 2003 pasando a registrar 11.200 millones en 2010. Aunque el mayor pico registrado fue de 15.700 millones en 2008[18]. Vale destacar que más del 80% de las importaciones provenientes del continente africano son petróleo crudo y sus derivados. En efecto, el mayor exportador para el período fue Nigeria, que concentró más del 50% de las exportaciones a Brasil, que fue seguido por Argelia y Angola.

Tanto la crisis financiera internacional como la "primavera árabe" en los países del Norte de África tuvieron consecuencias directas sobre el intercambio comercial, impactando negativamente en 2009 y 2010. Durante el segundo año del mandato de Dilma, el comercio total se recuperó ampliamente y superó las cifras alcanzadas en 2008. No obstante, el comercio entre Brasil y sus socios africanos sufrió una abrupta caída en el año 2015, principalmente debido al continuo descenso de los precios internacionales de los commodities, que son predominantes en la balanza comercial. Esto tuvo como consecuencia que las exportaciones brasileras se contrajeron en un 15% y las importaciones provenientes de esos países más de un 50%[19].

[16] Información disponible en Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Intercâmbio Commercial Brasileiro: Paises e Blocos Económicos http://www.mdic.gov.br/ [Consultado el día 16/01/2016].
[17] Un tercio de las exportaciones fue azúcar a Nigeria y el Norte de África, casi un 22% correspondió a aceite de soja, maíz, carne y marisco y un 25% reunió bienes de capital (aviones, maquinaria, automóviles, etc.) (GEORGE, 2014).
[18] Información disponible en Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Intercâmbio Commercial Brasileiro: Paises e Blocos Económicos http://www.mdic.gov.br/ [Consultado el día 16/01/2016].
[19] Información disponible en Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Intercâmbio Commercial Brasileiro: Paises e Blocos Económicos http://www.mdic.gov.br/ [Consultado el día 16/01/2016].

Los números demuestran que Brasil se ha convertido en un importante socio comercial de los países africanos, aunque con un déficit sostenido en la balanza comercial que ha promediado los 2,5 millones de dólares. El déficit se debe a las importaciones de petróleo crudo y a las fluctuaciones que ha tenido el precio del barril de petróleo. De hecho, la disminución de su precio internacional desde el segundo semestre de 2014 ha mejorado la balanza comercial a favor de Brasil y, de continuar con este ritmo, probablemente el país sudamericano pueda tener superávit comercial en los próximos años.

Asimismo, y después de más de 10 años "del relanzamiento de las relaciones Brasil-África", el comercio sigue concentrado en poco menos de cinco países, todos ellos grandes productores de petróleo. A pesar que hay autores (ALVES, 2013; VIZENTINI, 2014) que afirman que este indicador no es síntoma de que Brasil se esté asimilando a China (ya que Brasilia cuenta con vastas reservas de recursos naturales), lo cierto es que dado los problemas que ha tenido Petrobras, las inversiones no han sido las esperadas para avanzar en la explotación de las reservas del pré-sal. Por lo tanto, es esperable que ante la caída del precio del petróleo sumado al retraso en la explotación de las propias reservas, Brasil continúe importando crudo de sus socios africanos.

1. Cuadro comparativo: principales socios de Brasil en África

País/Variable	Comercio bilateral total en 2014 (en millones de dólares)	Condonación de deuda	N° de empresas brasileras	Acuerdo de Coop. y Facilitación de Inversiones	N° de proyectos de cooperación
Angola	2.370 millones	No	12	Si	64
Mozambique	74 millones	Si	7	Si	101
Sudáfrica	1.950 millones	No	9	En negociación	4
Nigeria	10.450 millones	Si	2	En negociación	5

Elaboración propia

3.2 Perdón de deuda e incentivo a las inversiones

Durante el gobierno de Lula y el de Dilma, se tomó la decisión de condonar las deudas que varios estados africanos habían contraído con Brasil, como un

mecanismo de alivio a los países endeudados y principalmente, como una política de promoción de las inversiones brasileñas. Esto es así porque la legislación de Brasil impide la concesión de beneficios, tales como créditos o ayuda financiera a países endeudados.

En los ocho años de gobierno de Lula, fueron perdonados 436.700 millones de dólares de deuda de 4 países: Mozambique, Nigeria, Cabo Verde y Surinam. A Mozambique se le perdonó el 95% de la deuda, la mayor proporción de la década[20]. En el viaje de Dilma a Etiopía en 2013, la mandataria anunció la cancelación de 900 mil millones de dólares en deuda externa a doce países africanos. A mediados de ese año, se había concretado la reestructuración de 431 mil millones, de los cuales 280 mil millones fueron perdonados. Los países beneficiados fueron Gabón, Senegal, Sudán, República del Congo y Santo Tomé y Príncipe (MORAES MOURA, 2013). Dichas medidas tuvieron la clara intención de dejar el camino libre a las empresas amigas.

A pesar que el gobierno brasilero ha intentado darle impulso a la inversión extranjera directa (IED), Brasil no se encuentra entre los 20 mayores inversores en África (UNCTAD, 2013). De acuerdo con el informe de las transacciones brasileras elaborado por la Fundação Dom Cabral, África ocupa el cuarto lugar en términos de preferencia de localización de las principales transnacionales brasileñas, detrás de América del Sur, América del Norte y Europa (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2015), destinando menos del 10% de la IED total hacia el continente (SAIIA, 2013).

Si bien se han acrecentado, los números no son representativos: en 2001 la IED era de 69 millones de dólares mientras que en 2009 llegó a aumentar a 214 millones (WORLD BANK, IPEA, 2011, p. 82). Si se lo compara con otros países emergentes como China o India, es un campo aún incipiente. En el caso de China, el país que lidera las inversiones en África, sumó 24 mil millones de dólares en 2013, con un índice de crecimiento anual de 50% desde 2004 a 2013 (PIGATO, TANG, 2015).

Hay dos tipos de compañías brasileras que operan en África: compañías multinacionales de capitales privados presentes desde 1980 y pequeñas y medianas

[20] Cabe mencionar aquí que la legislación brasileña autoriza a conceder la remisión parcial de las deudas y debe ser aprobado por el Senado.

empresas que recientemente están comenzando a comerciar o invertir en los países africanos. Aunque el número de multinacionales brasileras que invierten en el exterior se ha incrementado sustantivamente desde el año 2003, el stock de IED permanece concentrado en un número pequeño de compañías. Las cuatro compañías brasileras más importantes (Itau-Unibanco, Vale, Odebrecht y Petrobras) concentran el 78% de la IED de Brasil. En África, la IED se ha ubicado en sectores estratégicos como la minería, la energía y la infraestructura, por tanto, en manos de Vale, Petrobras, Odebrecht, Andrade Gutierrez y Camargo Correa (ALVES, 2013).

Hasta el momento, la inversión también estuvo concentrada en pocos países. Sudáfrica, Angola y Mozambique acapararon la mayor parte de la IED. En los últimos años, hubo una incipiente diversificación, incluyendo otros países como Gana, Zambia y Tanzania (FUNDAÇÃO DOM CABRAL, 2015). Angola se ha convertido en el principal destino de inversión de las empresas brasileñas, especialmente en los sectores de energía, minería e infraestructura. La IED de Brasil en Angola alcanzó los 11.700 millones de dólares (CHEN, GEIGER, FU, 2015) que provienen de la presencia de 12 empresas brasileñas; es seguido por Sudáfrica con 9 empresas y Mozambique con 7.

Con el objetivo de estimular la expansión y la internacionalización de las empresas brasileras, el gobierno de Lula implementó una batería de políticas. En esta dirección, el BNDES y el MDIC han jugado un rol crucial para ampliar el comercio y las inversiones. Ejemplo de ello son el Programa Integração com a África o el Programa de Desenvolvimento Productivo (PDP)[21]. Asimismo, en el marco del PDP se firmó un acuerdo entre el BNDES y la Agência brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX) con el fin de diversificar las exportaciones brasileñas en África, otorgando financiación a las compañías nacionales desde el año 2009 (WORLD BANK, IPEA, 2011).

Por otra parte, también se lanzaron líneas de financiamiento a los países africanos que “em contrapartida estes teriam como obrigação a contratação de

[21] La PDP postuló como objetivos principales: a) liderazgo mundial: mantener o posicionar el sistema productivo o empresa brasilera entre los cinco mayores a nivel mundial, b) conquista de mercados: mantener o posicionar el sistema productivo local entre los cinco mayores a nivel mundial, c) focalización: construir y consolidad competitividad en áreas estratégicas de alta densidad tecnológica. Datos extraídos de la página web del Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/conteudo/2/0/165 [Consultado el día 30/10/2014].

empresas brasileiras" (DA COSTA LIMA, SOUSA DE MELO, 2010, p. 132). Este tipo de medidas junto a las anteriormente mencionadas y las condonaciones de deuda, vendrían a complementar el cuadro de incentivo gubernamental al empresariado para fortalecer su presencia en la otra orilla del Atlántico.

No obstante las políticas aquí detalladas, la mayoría de ellas no son de fácil acceso para las pequeñas y medianas empresas que pretenden fortalecer su presencia internacional, siendo acaparadas por las grandes multinacionales. Brasilia aún tiene como tarea pendiente desarrollar una política institucional comprehensiva de soporte financiero a las inversiones al exterior del país (ALVES, 2013).

Si bien durante el primer mandato de Dilma Rousseff los flujos totales de inversión extranjera directa comenzaron a tener un bajo desempeño en relación a los años anteriores[22], el gobierno brasileño puso en práctica una de las medidas recomendadas en la Agenda África. El MDCI inició las misiones para África a fines de 2013 en Nigeria, Angola, Sudáfrica y Mozambique, justamente los cuatro países donde se concretaron las visitas oficiales de la primera mandataria durante su período de gobierno. El ministerio propuso nuevos modelos de acuerdo de inversiones que agregan cláusulas relativas al cuidado del medio ambiente así como a lo relativo a lo social (ROSSI, 2013).

En 2015, Brasil y Mozambique firmaron el primer Acuerdo de Cooperación y Facilitación de las Inversiones, basado en el nuevo modelo de tratado bilateral de inversión de Brasil. Fue seguido por la firma del segundo acuerdo de dichas características entre Brasil y Angola en el mismo año. A diferencia de los tratados bilaterales de inversión tradicionales, que están orientados a la protección del inversor, los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de las Inversiones promueven formas amistosas de resolver diferencias y proponen la solución de controversias entre estados como respaldo. Cabe referenciar que la mayoría de los países con quienes se han iniciado negociaciones para concretar este nuevo tipo de acuerdo son países africanos, Malawi, Nigeria, Argelia, Marruecos, Sudáfrica y Túnez;

[22] "Brazil ranked last as the region's outward direct investor, registering negative flows (−$3.5 billion) for the fourth consecutive year, but it remained the region's largest outward direct investor in terms of equity capital outward flows, which increased by 32 per cent to $20 billion in 2014 (half of which was directed to offshore financial centres)" (UNCTAD, 2015: 60-61).

además de tres países latinoamericanos, Colombia, Perú y Chile (DIETRICH BRAUCH, 2015).

3.3 La Cooperación Sur-Sur de Brasil en África

La Cooperación Sur-Sur, un concepto multifacético que va desde visiones restringidas de la cooperación técnica horizontal hasta miradas abarcadoras que la entienden como un espacio de construcción de diálogo político-institucional entre los países del Sur (LECHINI, 2013), se ha convertido en el "caballo de batalla" de la política externa brasilera desde el 2003. No obstante, la implementación de un proyecto de cooperación para el desarrollo africano se definió durante el segundo mandato de Lula da Silva. Entre 2005 y 2009, el presupuesto de la Agência Brasileira de Cooperação (ABC) aumentó en más de 300%, del cual el 50% estuvo destinado al continente africano. Específicamente, los gastos de ejecución de proyectos de cooperación con los países africanos aumentaron en un 1578% en este período (RIZZI ET ALL, 2011).

La mayoría de los proyectos de cooperación de Brasil han sido llevados a cabo por la ABC, organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien fue creada en 1987, ha ganado relevancia desde la llegada de Lula da Silva al poder a través de la elaboración, implementación y monitoreo de las actividades encaminadas por el gobierno brasileño[23]. Hubo ciertos ministerios (Relaciones Exteriores, Defensa, Educación, Pesca y Agricultura, Deporte, Cultura, Salud, Medio Ambiente) que han tenido un rol destacado como instituciones ejecutoras de los proyectos al igual que instituciones públicas brasileñas como el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) y la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz)[24].

Por razones de afinidad cultural, los países de habla portuguesa reunidos en la Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) han sido los beneficiarios

[23] Datos extraídos de la página web de la ABC http://www.abc.gov.br/ [Consultado el día 25/01/2016].
[24] Sólo por tomar a Angola como ejemplo, uno de los países africanos que cuenta con mayor número de proyectos ejecutados, el SENAI fue institución ejecutora en 6 proyectos, la EMPRAPA en 6 y la Fundação Fiocruz en 4.

tradicionales de las políticas de cooperación del gobierno brasilero[25]. Cabe resaltar los casos de Mozambique (101 proyectos), Cabo Verde (81), Angola (64) y Guinea Bissau (61). De todas maneras, el compromiso se amplió a todo el continente, más allá de la comunidad lusófona, demostrado en el hecho puntual que de los 53 países africanos, 41 de ellos cuentan con proyectos de cooperación al desarrollo llevados a cabo por Brasil[26]. La mayoría de los proyectos fueron dedicados a la capacitación de recursos humanos y la transferencia de conocimientos en tres áreas prioritarias: agricultura, salud y educación.

Con todo, es dable cuestionarse si esta herramienta de política externa podrá mantenerse en el tiempo. La ABC durante los primeros años del mandato de Dilma tuvo una actuación reducida, limitándose a ejecutar los programas ya vigentes. Los fondos destinados a CSS disminuyeron considerablemente desde 2010, año que alcanzó su mayor cifra. Si en 2010 se destinaron casi 20 millones de dólares, en 2014 el presupuesto se redujo a 5 millones. En consecuencia, el número de proyectos también fue menor, si en 2010 eran de 253 en 2014 pasaron a sumar 161. Es probable que esta desaceleración esté en sintonía con las declaraciones del Embajador Cordeiro anteriormente citadas, quien aludió a que se está atravesando una etapa de consolidación más que de expansión en relación a África.

Durante el gobierno de Dilma, uno de los puntos principales de la Agenda África en lo respectivo a la CSS era reformar la ABC. Se preveía un nuevo marco legal para que la Agencia pueda ganar mayor autonomía, ya que hasta ese momento debía tener como asociado un organismo internacional para concretar los proyectos de cooperación[27]. Sin embargo, finalizado su primer mandato, tal medida aún está pendiente. Otra de las recomendaciones de la Agenda África se refería a intensificar la cooperación técnica en las áreas donde Brasil tenga experiencia, es decir, salud, agricultura, educación y alivio de la pobreza. No obstante, durante el

[25] Durante el gobierno de Lula da Silva, en el marco de la CPLP se comenzaron a poner en práctica proyectos para el fortalecimiento de las instituciones de enseñanza media y superior, tales como el intercambio de profesores y la mejora de la movilidad de estudiantes.
[26] Datos extraídos de la página web de la ABC http://www.abc.gov.br/ [Consultado el día 25/01/2016].
[27] A pesar que la cooperación internacional al desarrollo está fundamentada en el principio IX del artículo 4° de la Constitución brasilera, hay una laguna legal en relación a la cooperación oficial promovida por Brasil. Al mantener un andamiaje regulatorio inclinado hacia el país receptor se imposibilita a Brasil de operar funciones básicas de cooperación internacional, tales como la adquisición de bienes, la contratación de servicios o el envío de dinero al exterior. Esta situación ha llevado a la ABC a operar frecuentemente por intermedio de agencias internacionales como el PNUD (DE RENZIO ET ALL, 2013).

primer mandato de Dilma Rousseff hubo una intensificación de la cooperación en defensa.

Para corroborar lo anteriormente sostenido, se tomaron los casos de Angola y Mozambique, por ser dos de los países que reúnen la mayor cantidad de proyectos de cooperación ejecutados por Brasil, así como son socios prioritarios en términos políticos, comerciales y destinos de inversiones. En los dos casos, hubo una considerable disminución de los proyectos de cooperación iniciados en el gobierno de Dilma respecto del gobierno de Lula. En el caso de Angola, desde 2003 a 2010 hubo 49 proyectos concluidos y 2 aún en ejecución, mientras que desde 2011 a 2015 se concluyeron sólo 8 y 3 se encuentran en ejecución. De los 49 iniciales, un 55% correspondieron a proyectos de salud y educación. Mientras que de los 8 proyectos concluidos en la era Dilma, 3 pertenecieron al área de defensa, los primeros proyectos en el sector planteados con Angola.

En cuanto a Mozambique, desde 2003 a 2010 se concluyeron 75 proyectos y 9 se encuentran aún en ejecución, de los cuales salud y educación reunieron casi la mitad de los mismos, aunque los proyectos en agricultura, medio ambiente, industria y comercio y administración pública también fueron de relevancia. Mientras que, durante el gobierno de Dilma, se han concluido 8 proyectos y 9 están en ejecución. También los proyectos de defensa primaron en su período de gobierno[28].

Ahora bien, a pesar que no pareciera haber coordinación entre los proyectos de cooperación iniciados en África y las prioridades establecidas en la Agenda para África en cuanto las acciones de CSS, durante el gobierno de Dilma se pueden enumerar algunos ejemplos donde los proyectos de cooperación al desarrollo iniciados estarían vinculados a las áreas en que se ha especializado Brasil, agricultura y biocombustibles, y a ciertos intereses privados brasileños.

Ejemplo de ello es el "Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala", más conocido como ProSavana. Fue una iniciativa trilateral entre Brasil (a través de EMBRAPA), Japón (JICA) y Mozambique puesta en marcha en 2011, que ha perseguido el aumento de la producción agrícola en las provincias del norte del

[28] Datos extraídos de la página web de la ABC http://www.abc.gov.br/ [Consultado el día 25/01/2016].

país africano[29]. Se trata de un programa agrícola sobre un área estimada en 14,5 millones de hectáreas, lugar donde viven aproximadamente 5,5 millones de campesinos que producen alimentos a partir de un sistema de base familiar.

El ProSavana derivó de un programa de cooperación entre Japón y Brasil durante los 80', el Prodecer, que se desarrolló en el Cerrado brasilero, en el estado de Mato Grosso. Fátima Mello, coordinadora del Núcleo Brasil Sustentável de la Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (Fase), advirtió que el Proceder condujo a que el Cerrado brasilero fuera transformado por los grandes monocultivos de soja en gran escala destinados a la exportación, el uso intensivo de herbicidas y fertilizantes, la expulsión de poblaciones tradicionales, la concentración de la propiedad de la tierra, la contaminación del suelo y la creación de un poderío económico centrado en el latifundio y el agronegocio (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2013).

En el ProSavana se estarían conjugando diferentes intereses, que si bien contradictorios podrían no llegar ser del todo conflictivos. Por una parte, los intereses del agronegocio están centrados en el modelo del monocultivo para la exportación. En ese sentido, el proyecto plantea la oportunidad a los agricultores brasileros de acceder a tierras en Mozambique para expandir sus negocios[30], planteándose como una alternativa muy redituable ya que en Brasil, específicamente en Mato Grosso, la tierra es muy costosa y prácticamente imposible conseguir un permiso de desmonte. Además, el país africano se considera una plataforma para la exportación hacia China, ya que el flete es muy más barato (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2011). Por otra parte, existen sectores de la sociedad brasilera como los movimientos sociales, que tienen intenciones de construir un esquema de cooperación genuino de intercambio de experiencias que ayuden a lograr la soberanía alimentaria.

Angola es otro ejemplo en donde están vinculados organismos gubernamentales y empresas privadas en proyectos de cooperación. En el año 2013, el SENAI firmó un contrato internacional de prestación de servicios en el área

[29] Datos extraídos de la página web https://www.embrapa.br [Consultado el día 25/01/2016].
[30] Esto puede ser posible porque las tierras en Mozambique son públicas y se puede acceder sobre un régimen de concesión por cincuenta años (renovables a otros 50 años), mediante un ínfimo impuesto de 5 dólares por hectárea al año (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2011).

de la educación profesional con Odebretch. El acuerdo era para la capacitación de profesionales de Biocom, una subsidiaria de Odebretch en el sector de producción de biocombustibles a base de caña de azúcar. Desde los ejecutivos de SENAI, tales como el gerente ejecutivo de Relaciones Internacionales Frederico Lamego, dieron a conocer que estos contratos[31] forman parte de la propuesta de apoyar a la internacionalización de las empresas brasileras (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CNI, 2013).

En resumidas cuentas, mientras que discursivamente el gobierno brasilero puntualiza el accionar solidario y desinteresado de la CSS brasilera en África, por un lado, las empresas brasileras se benefician de la mano de obra capacitada al proporcionar educación profesional a estos países africanos. Por otro lado, la vinculación de la cooperación efectuada por el gobierno brasileño a la adquisición de tierras en Mozambique en manos de privados brasileros, así como a empresas dedicadas a actividades extractivistas (Vale y Odebretch), podría perjudicar la buena imagen que Brasil ha sabido cultivar en aquellas latitudes.

Reflexiones finales

El relanzamiento de la política africana de Brasil en 2003 ha sido el resultado de cálculos políticos y económicos. El proyecto africano puesto en práctica durante los dos mandatos del gobierno de Lula así lo demostró, avanzando intensivamente en los contactos político-diplomáticos y estimulando al empresariado brasileño hacia África como nueva frontera de comercio e inversiones. A simple vista se podría concluir que los resultados fueron un notable crecimiento en el flujo de inversiones y en el intercambio comercial entre Brasil y sus pares africanos. En su segundo mandato, Lula da Silva profundizó los vínculos con sus socios africanos a través de un acrecentado presupuesto destinado a proyectos de cooperación al desarrollo, privilegiando los sectores de agricultura, educación y salud, aquellos en los que había ganado experiencia por los éxitos de las políticas públicas aplicadas en el país.

[31] Cabe mencionar que el SENAI ya había firmado un acuerdo con Vale en 2009 para la capacitación profesional en el área de la explotación minera, en Mozambique.

Con la llegada de Dilma al poder, pese a que se anunció la continuación del proyecto africano para los años venideros, hubo cambios en la forma de gestionar el gobierno, que sumados a algunos ajustes de estilo, fueron interpretados como un cambio de política exterior. La mandataria, quien asumió su primer mandato en 2011, se enfrentó ante un contexto interno convulsionado y un contexto económico internacional que comenzaba a mostrar las consecuencias de la crisis financiera internacional sobre los países emergentes como Brasil. Con un perfil menos activo en el continente africano en relación a su par anterior, las vinculaciones con los países africanos continuaron por otras vías.

El empresariado brasileño, que antes aprovechaba las visitas oficiales para cerrar acuerdos de exportaciones e inversión, no perdió incentivos. El Instituto Brasil África y el Instituto Lula, beneficiándose de la excelente imagen que Lula supo hacerse en los países africanos durante sus años como presidente, permitieron generar encuentros de alto nivel en temáticas de importancia para el sector privado. Si desde 2003 a 2010 se incentivó la presencia de las empresas brasileñas en África, durante los años siguientes se puntualizaron ciertas áreas-objetivo. En otras palabras, no es casualidad que los tres foros Brasil-África de 2012, 2014 y 2015 hayan hecho hincapié en temáticas como cooperación, infraestructura y energía respectivamente, cuando las mayores multinacionales brasileñas en África están involucradas en proyectos de inversión en infraestructura y energía. En la misma línea, se puede nombrar el Programa de Desarrollo de Infraestructura en África (PIDA) lanzado por el Instituto Lula en 2012.

En lo que respecta al plano de la Cooperación Sur-Sur, activamente propulsada por el presidente Lula y plasmada en la triplicación del presupuesto destinado a tales fines, durante el gobierno de Dilma se vio una disminución cabal de los proyectos de cooperación iniciados y hasta un cambio de prioridades en los mismos. Como se ha demostrado, se iniciaron proyectos en defensa, área que anteriormente no había sido privilegiada. Según de Oliveira (2015) tal cambio es consecuencia del activismo del ministro de Defensa Celso Amorin, quien había sido ministro de Relaciones Exteriores de Lula, aprovechando los lazos establecidos durante años anteriores y, a su vez, haciendo valer los intereses brasileños en el Atlántico Sur. De hecho, colocó el tratamiento de la Zona de Paz y Cooperación del

Atlántico Sur (ZPCAS) en el Ministerio de Defensa, compartiéndolo con Itamaraty, cuando antes era exclusividad de este último.

Si bien desde Dilma se disminuyeron los contactos político-diplomáticos a la vez que se redujeron los proyectos de CSS, a nivel gubernamental se dio ímpetu a la variable económica. Característico de ello fueron las nuevas condonaciones de deuda a países africanos puntuales, con el claro objetivo de destrabar nuevos proyectos de inversiones u operaciones comerciales que la ley brasileña vigente bloquea a países deudores. Como otro ejemplo se pueden nombrar los nuevos acuerdos de cooperación y facilitación de las inversiones firmados con Angola y Mozambique en 2015 y en proceso de negociación con Nigeria, Sudáfrica, Malawi, entre otros países. Cabe mencionar que aunque las visitas oficiales se redujeron considerablemente, la primera mandataria privilegió a los cuatro socios comerciales más importantes en el continente africano, a saber, Angola, Nigeria, Sudáfrica y Mozambique.

La Agenda África tuvo el objetivo de ser un diagnóstico de las relaciones entre Brasil y los países africanos y, a su vez, una propuesta para ampliar el espectro de los lazos ya establecidos. Las recomendaciones elaboradas tenían como meta coordinar las inversiones y las exportaciones brasileñas con los programas de cooperación, en otras palabras, intentar aunar las variables principales que atraviesan las relaciones en una sola estrategia. Si se realiza una evaluación parcial, se observa que no se ha logrado. Si se toman en consideración los principales socios africanos de Brasil (ver cuadro 1), mencionados sistemáticamente a lo largo del presente trabajo por ser los mayores socios comerciales, los principales destinos de las inversiones brasileñas y los mayores receptores de proyectos de cooperación al desarrollo, el único país donde se ha avanzado multidimensionalmente es Angola.

Esta mirada nos demuestra que Brasil no ha podido concretar una política gubernamental comprehensiva para África, por varias razones. Por el momento, no existe una política oficial que regule la IED brasileña (ALVES, 2013). Hay una multiplicidad de agentes privados con agendas distintas que son cada vez más visibles, que de no concordar en áreas de actuación en África, pondrían en riesgo el proyecto político del gobierno brasilero de presentarse internacionalmente como un socio que siempre prioriza el beneficio mutuo (BBC, 2013).

Al mismo tiempo, se ha podido vislumbrar una gran fragmentación política-institucional en el tratamiento de las relaciones con el continente[32]. Si mientras en el gobierno de Lula, las decisiones de política exterior se moldeaban en manos del propio presidente o de su Canciller, dándole un lugar de prioridad al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil; Dilma Rousseff no tuvo particular predilección por la política exterior y a pesar haber sido caracterizada como 'controladora', dejó deslizar una cierta "diplomacia ministerial" en la que determinados ministerios desarrollaron acciones externas de forma descoordinada (FELLET, 2013).

A modo de ejemplo, es posible mencionar el accionar del ministerio de Defensa y su avance en los proyectos de cooperación en esa área, mientras que la Agenda para África preveía intensificar la cooperación en los sectores tradicionales, agricultura, educación y salud. Por último, ciertos sectores del ministerio de Relaciones Exteriores mantienen vínculos fluidos con instituciones como el Instituto Lula o el Instituto Brasil África, que hacen su propia promoción de las relaciones a ambas márgenes del Atlántico.

Por otra parte, la Cooperación Sur-Sur, que era la clara evidencia de una nueva relación Brasil-África durante el gobierno de Lula, tuvo su momento de gloria y actualmente se presenta descoordinada y sin mayor relevancia en términos de presupuesto. La mayor parte de los programas de cooperación iniciados tienen pocos puntos de contacto con las inversiones o los flujos comerciales.

En este aspecto, sólo se puede mencionar la instalación de centros de formación profesional, realizado en asociación al SENAI, con el fin de enfrentar uno de los problemas más graves del desarrollo africano: la falta de mano de obra calificada. La instalación de estos centros o los programas de cooperación destinados a la capacitación de recursos humanos, se produjo en áreas donde se están desempeñando empresas brasileñas en los sectores de la agricultura, la construcción civil y de la energía, como en Angola y Mozambique (SILVA, ANDRIOTTI, 2012). Si bien no es exclusivamente un accionar solidario, ya que estaría respondiendo a una necesidad de las empresas brasileras para expandir sus

[32] Aunque no escapa a las reglas generales. En situaciones de rutina o normalidad, la política se desagrega. Al mismo tiempo, cuando las cuestiones son de baja prioridad, hay más autonomía decisional de los órganos burocráticos del Estado y sus relaciones con los privados.

negocios, sigue siendo un activo de importancia para Brasil, que debería ser propulsado para diferenciarse de otros países emergentes. Tal es el caso de China que lleva a sus propios operarios y emplea prácticamente ninguna mano de obra local.

Asimismo, restan superar ciertos desafíos para que las acciones de CSS puedan continuar prosperando. En primer lugar, la gran expansión de proyectos de cooperación en un corto período de tiempo (durante el gobierno de Lula) condujo a una mala distribución de los recursos financieros y humanos para el gobierno siguiente. Además, Brasil aún carece de una ley de cooperación, necesaria para clarificar las líneas de autoridad y legitimar el uso público de fondos así como también regular el financiamiento de los proyectos de cooperación. Finalmente, la estructura institucional no posee un mecanismo de monitoreo para conocer el impacto de los proyectos de cooperación, lo cual es fundamental para evitar el malgasto de los fondos y al mismo tiempo asegurar los resultados esperados. Todas estas cuestiones no sólo mejoran la legitimidad fronteras adentro sino la credibilidad en el exterior, como un socio del Sur (ALVES, 2013).

Ante este panorama de luces y sombras, podemos preguntarnos si resistirán los vínculos en el largo plazo sin una estrategia comprehensiva que relacione a todos los actores involucrados. Si bien no es necesaria (o posible) una política para todo el continente (ya lo decía el ex Director General del Departamento de África y Oriente Próximo del Ministerio das Relaciones Exteriores de Brasil, José Vicente de Sá Pimentel), desde los 90' se ha aplicado la selectividad en la política africana hacia determinados países: Sudáfrica, Angola, Nigeria y, más actualmente, Mozambique. No obstante, la estrategia a la que hacemos mención, debería encaminarse a contemplar los múltiples intereses en los países africanos reunidos en diferentes actores domésticos, para acordar un sólo modelo de vinculación que evite las superposiciones y profundice las sinergias.

Según los pronósticos actuales, la economía internacional viene dando señales adversas para los países emergentes, ya que estamos entrando a un período de precios internacionales bajos de las materias primas y de ralentización de la economía mundial. La internacionalización del sector privado nacional es un activo importante para ayudar a la economía del país en ciclos de crecimiento bajo. Es

tiempo, entonces, de una política africana que optimice recursos financieros y humanos pero que no disminuya el perfil alcanzado.

Bibliografía

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CNI. *SENAI formará 770 trabalhadores para usina da Odebrecht em* Angola, (12/11/2013). Disponible en: http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/11/1,28042/senai-formara-770-trabalhadores-para-usina-da-odebrecht-em-angola.html Consultado el 22 de enero de 2016.

ALVES, Ana Cristina. Brazil in Africa: Achievements and Challenges, Special Report Emerging powers in Africa, *LSE publications*, p. 37-44, 2013.

BBC. *Brasil perdoa quase US$ 900 milhões em dívida de países africanos* (25/05/2013). Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130520_perdao_africa_mdb Consultado el 11 de enero de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Política externa altiva e ativa, *Folha de São Paulo*, 2010. Disponible en: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm Consultado el 27 de octubre de 2014.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *RBPI*, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz y LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *RPBI*, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHEN, Guangzhe; GEIGER, Michael and FU, Minghui. *Manufacturing FDI in Sub-Saharan Africa: Trends, Determinants and Impact*. Washington: World Bank, 2015. Disponible en: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-manufacturing-fdi-in-sub-saharan-africa-trends-determinants-and-impact.pdf Consultado el 10 de febrero de 2016.

DA COSTA LIMA, Marcos Ferreira, SOUSA DE MELO, Vico Dênis. Revalorização do lugar da África: política de desenvolvimento e as relações Sul-Sul no governo Lula da Silva. *Século XXI*, v. 1, n. 1, p. 127-155, 2010.

DE OLIVEIRA, Guilherme Ziebell. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma. *Conjuntura Austral*, v. 6, n. 29, p. 33-47, 2015.

DE RENZIO, Paolo; ZOCCAL GOMES, Geovana; da FONSECA, MOURA E. M., João y NIV, Amir. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes*, Policy Brief, *BRICS Policy Center*, 2013. Disponible en:

http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf Consultado el 20 de enero de 2016.

DIETRICH BRAUCH, Martín. *Los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFIs) entre Brasil y Mozambique y entre Brasil y Angola*. *Investment treaty news*, International Institute for Sustainable Development n. 2, tomo 6, 2015. Disponible en: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-itn-may-2015-sp.pdf Consultado el 15 de enero de 2016.

ESTADÃO. *BB abre escritório em Angola e prepara-se para atuar na China*, São Paulo, (17/10/2003). Disponible en: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bb-abre-escritorio-em-angola-e-prepara-se-para-atuar-na-china,20031017p22438 Consultado el 10 de enero de 2016.

FELLET, João. *Mais fria com a Africa, Dilma faz 2ª visita ao continente*, (20/02/2013) BBC. Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/02/130219_dilma_africa_apresentacao_jp_jf.shtml Consultado el 15 de enero de 2016.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2015*, 2015. Disponible en: https://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Documents/2015/ranking_fdc_multinacionais_brasileiras2015.pdf Consultado el 8 de febrero de 2016.

GEORGE, Edward. *Brazil's trade with Africa*. São Paulo: EcoBank, 2014.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *Moçambique oferece terra à soja brasileira*, (13/08/2011). Disponible en: http://www.ihu.unisinos.br/noticias/46353-mocambique-oferece-terra-a-soja-brasileira Consultado el 15 de febrero de 2016.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. *ProSavana: interesses múltiplos e contraditórios.* Entrevista especial com Fátima Mello, (03/04/2013). Disponible en: http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/518948-prosavana-interesses-multiplos-e-contraditorios-entrevista-especial-com-fatima-mello Consultado el 4 de febrero de 2016.

LECHINI, Gladys. *Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?.* Buenos Aires: CLACSO, 2006.

LECHINI, Gladys. La Política Africana de Lula en el contexto de la Cooperación Sur-Sur. *Observador On-Line*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, v. 8, n. 3. p. 1-17, 2013.

MORAES MOURA, Rafael. *Perdão às dívidas de países africanos soma US$ 717 mi*, *Estadão*, São Paulo, (21/07/2013). Disponible en:

http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdao-as-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-mi-imp-,1055694 Consultado el 17 de enero de 2016.

PEREIRA, Anthony W. Continuity is not lack of change. *Critical Sociology*, v. 38, n. 6, p. 777-787, 2012.

PIGATO, Miria and TANG, Wenxia. *China and Africa: Expanding Economic Ties in an Evolving Global Context*. Addis Abeba: World Bank, 2015. Disponible en: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-china-and-africa-expanding-economic-ties-in-an-evolving-global-context.pdf Consultado el 26 de enero de 2016.

RIBEIRO, Cláudio O. A política africana do governo Lula (2003-2006). *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v. 21, n. 2, p. 185-209, 2009.

RIZZI, Kamilla R.; MAGLIA, Cristiana; PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. O Brasil na África (2003-2010): política, desenvolvimento e comércio. *Conjuntura Austral*, v. 2, n. 5, p. 61-81, 2011.

ROSSI, Amanda. *Governo Dilma implementa Agenda África para ampliar relações*., Estadão, São Paulo, (29/10/2013). Disponible en: http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-implementa-agenda-africa-para-ampliar-relacoes,1090701 Consultado el 29 de octubre de 2014.

SAIIA. *BRICS FDI: A Preliminary View*. Policy Briefing 63, Economic Diplomacy Programme, South African Institute of International Affairs, 2013. Disponible en: http://www.saiia.org.za/doc_view/173-brics-fdi-a-preliminary-view Consultado el 15 de enero de 2016.

SILVA, André Luiz Reis da; ANDRIOTTI, Luiza S. A Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula (2003-2010). *Conjuntura Austral*, v. 3, n. 14, p. 69-93, 2012.

SOMBRA SARAIVA, Jose Flavio. *África parceira do Brasil atlântico*: relações internacionais do Brasil e da África no inicio do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SOMBRA SARAIVA, Jose Flavio. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. *RBPI*, v. 45, n. 2, p., 5-25, 2002.

UNCTAD. The Rise of BRICS FDI and Africa. Global Investments Trend Monitor, Special Edition, 2013. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d6_en.pdf Consultado el 20 de enero de 2016.

UNCTAD. *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. New York, 2015. Disponible en:

http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf Consultado el 20 de enero de 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externade Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. África e as Potencias emergentes: o Sul e a cooperação profana. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v. 3, n. 5, p. 41-68, 2014.

WORLD BANK, IPEA. *Bridging the Atlantic: South-South Partnering for Growth Brazil and Sub-Saharan Africa*, 2011. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final.pdf Consultado el 3 de febrero de 2016.

Páginas web consultadas

Biblioteca da Presidência da Repúblic, Brasil http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/

EMBRAPA /www.embrapa.br/

Instituto Brasil Africa http://www.institutobrasilafrica.org/

Instituto Lula http://www.institutolula.org

Ministério das Relações Exteriores, Brasil http://www.itamaraty.gov.br

Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior, Brasil http://www.mdic.gov.br/

Recebido em 28 de junho de 2015.
Aprovado em 05 de maio de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RELAÇÕES ENTRE BRASIL, SENEGAL E NIGÉRIA DURANTE A "VIRADA PRAGMÁTICA" DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA (1974-1979)

BRUNNA BOZZI FEIJÓ

Historiadora (UFRGS) e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI- UFRGS)

RESUMO: Este artigo investiga as formas com que o Senegal e a Nigéria influenciaram o redirecionamento da política externa brasileira observada durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979). Neste período, houve a clara mitigação do esquema securitário estipulado pela Doutrina de Segurança Nacional brasileira para as relações com a África Atlântica. De forma geral, o caráter pragmático que o governo buscou dar às relações exteriores relacionava-se à flexibilização dos limites ideológicos, constitutivos da Guerra Fria, colocados à inserção internacional do Brasil. No quadrante africano, esse pragmatismo significou, ainda, o rompimento do antigo padrão de evitar críticas frontais ao colonialismo português em nome de "relações especiais" com Portugal. O célere reconhecimento brasileiro das independências dos países africanos de língua portuguesa (sobretudo, de Angola) tornou-se síntese do pragmatismo político aplicado às relações com a África. Na percepção do governo brasileiro, tanto o Senegal quanto a Nigéria, por distintas razões, eram países cuja ascendência política não se restringia ao seu próprio continente, embora fossem cruciais para a consecução de uma nova política africana, tanto quanto de uma nova imagem do Brasil perante a África. Por meio da análise de fontes primárias brasileiras, argumenta-se que o Senegal e a Nigéria influíram, particularmente, na forma com que o governo brasileiro recepcionou, respectivamente, as independências de Guiné-Bissau e de Angola a partir de 1974.

PALAVRAS-CHAVE: Governo Ernesto Geisel; Senegal; Nigéria.

RELATIONS BETWEEN BRAZIL, SENEGAL AND NIGERIA DURING THE "PRAGMATIC TURN" OF THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY TOWARDS AFRICA (1974-1979)

ABSTRACT: This paper assesses the role that Senegal and Nigeria played in the redirecting of the Brazilian foreign policy during the Ernesto Geisel administration (1974-1979). In this period, there was a clear mitigation of the security arrangement established for relations with Atlantic Africa within the Brazilian National Security Doctrine (DSN). The pragmatic character of Brazil's new stance in foreign affairs related to a relaxation of ideological boundaries, characteristic of the Cold War, as these applied to Brazil's international positioning. In the African continent, this pragmatism engendered the end of the long-standing pattern of avoiding confrontational criticism towards the Portuguese colonialism for the sake of maintaining "especial relations" with Portugal. Brazil's fast recognition of the independences of Portuguese-speaking African countries (Angola, above all) became the synthesis of the political pragmatism applied in the relations toward Africa. In the Brazilian government's perception, both Senegal and Nigeria, for different reasons, were countries whose political power were not confined to their own continent and whose contributions were crucial in the fulfillment of Brazil's intent to reshape its image in Africa. Through the analysis of Brazilian primary sources, this paper argues that Senegal and Nigeria influenced, particularly, the way in which the Brazilian government recognized the independences of Guinea-Bissau and Angola, respectively, starting in 1974.

KEYWORDS: Ernesto Geisel Government; Senegal; Nigeria.

INTRODUÇÃO: A "virada pragmática" da Política Externa Brasileira para a África

As relações entre Brasil e os países africanos foram reformuladas na década de 1970, o que resultou em um momento definidor para o futuro dessas relações. A ampliação da então incipiente malha diplomática na África Subsaariana e o estabelecimento de uma política de reconhecimento célere e irrestrito às independências dos países africanos de língua portuguesa foram os principais efeitos práticos da política africana desenvolvida no governo Geisel. De forma geral, a política externa brasileira assumiu uma nova roupagem a partir de 1974, quando se iniciou o Pragmatismo Responsável e Ecumênico – nome criado em co-parceria pelo presidente Ernesto Geisel e pelo ministro de relações exteriores, Antônio Azeredo da Silveira – cujo principal objetivo era o de superar as limitações ideológicas, próprias da Guerra Fria, à inserção internacional brasileira. Em um contexto político já polarizado devido à abertura do regime militar, o conteúdo prático da nova política externa nem sempre foi bem recepcionado por agentes políticos internos ou por outros governos tradicionalmente próximos do Brasil – nas relações com a África deram-se grande parte dessas controvérsias.

Pontualmente, o reconhecimento da independência e do governo angolanos, em novembro de 1975, correspondeu à medida mais polêmica do pacote da nova agenda africana. O reconhecimento do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) foi feito de forma quase simultânea à sua declaração de independência, não fosse apenas a diferença de fusos horários entre Luanda e Brasília. Assim, o Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer, formalmente, um governo africano estabelecido por meio de auxílio militar e logístico de Cuba e da União Soviética. Mais: tratou-se de um reconhecimento feito em detrimento de outros dois grupos, apoiados por países ocidentais, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA).

A acepção particular de pragmatismo proposto por Geisel e Azeredo traduziu-se na expansão da inserção internacional do país para além dos limites tradicionais

da Guerra Fria, ou da posição bem definida do país no esforço coletivo de profilaxia anticomunista hemisférica[1]. Em termos conceituais, deu-se uma nova interpretação aos regimes políticos de governos africanos, em que questões ideológicas, qualificadas pela cisão bipolar, deixavam de se apresentar como condição intransponível para o estreitamento de relações políticas ou comerciais. Quando foi indagado por Zbigniew Brzezinski, então Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, sobre eventuais perigos de comunização advindos de Estados africanos, o ministro Azeredo da Silveira tergiversou, argumentando que "os regimes socialistas da África se criaram para os países poderem ser independentes [...] A África vai ter regimes mistos. Eles são muito pragmáticos" (SILVEIRA, 2010: 101). O predicado "pragmático" tornou-se, então, um pressuposto de interpretação de mão-dupla: aplicável ao Brasil e, também, aos governos africanos.

O presente artigo parte de uma abordagem que privilegia a observação da agência política dos próprios países africanos para a virada pragmática da política externa brasileira. Desde o governo de Emílio Médici (1969-1974) cristalizara-se a percepção de que as ambivalências quanto ao regime colonial português passaram a onerar, progressivamente, as relações – e o futuro das relações – entre o Brasil e o conjunto das nações africanas. Ao menos para Gibson Barboza, então ministro de relações exteriores, era claro o mal-estar causado por Portugal. Com efeito, explicou ao presidente Médici da seguinte forma seus motivos para partir em viagem a nove países africanos ao final de 1972:

> contribuiria para reduzir, senão anular, o clima de desconfiança que se criou na África em relação ao Brasil, e que poderá tornar-se em frieza ou disfarçada hostilidade, em virtude das posições tradicionalmente assumidas diante do problema dos territórios ultramarinos portugueses. Estou consciente dos riscos que assumiremos com minha visita a esses países africanos, pois que receberemos frontalmente as queixas de cada um deles contra o Brasil. Creio, porém, que melhor será o debate franco e aberto sobre o delicado tema do que o silêncio, pejado por ameaças, que hoje se pode sentir (BARBOZA, 1971).

[1] Na interpretação pessoal de Geisel (1997: 336): "Eu achava que nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos Estados Unidos. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos Estados Unidos (...) Nossa política tinha que ser pragmática, mas também responsável".

Do governo de Médici ao de Geisel, o Brasil seria finalmente dissuadido de sua ambivalência pregressa quanto ao colonialismo português. A eclosão da revolução portuguesa, no dia 25 de abril de 1974, favoreceu esta mudança, dado que o término dos conflitos no ultramar foi colocado como um dos objetivos imediatos do governo revolucionário, garantindo a ulterior independência das colônias. A agência política de governos africanos, somada às contingências domésticas da economia brasileira, contribuíram para uma mudança de perfil também no quadrante ideológico, caracterizado pela dicotomia da cisão bipolar.

Nessa questão, dois fatores foram cruciais. Por um lado, a acentuada capacidade de concertação entre países africanos na década de 1970, que incidiu, particularmente, sobre a suscetível matriz energética brasileira – sobretudo, após o choque do petróleo de 1973, organizado por iniciativa dos Estados árabes e africanos da OPEP. Por outro lado, a experiência pessoal de Ernesto Geisel, que, antes de assumir a presidência, por votação indireta, ocupara o cargo de presidente da Petrobrás, quando já manifestara sua inclinação "pragmática" no que dizia respeito às relações externas do país. A título de exemplo, durante o governo Médici, chegou-se a cogitar o rompimento de relações diplomáticas com a Argélia devido a suspeitas de que seu embaixador auxiliava movimentos políticos contrários ao regime militar brasileiro[2]. Geisel, porém, buscou demover esta ideia "sob o argumento de que tínhamos o interesse em comprar petróleo daquele país e em vender-lhe nosso açúcar" (GEISEL, 1997: 337).

Conquanto tenha resultado em ampla diversificação de parcerias internacionais[3], no tabuleiro particular das relações com os governos africanos, o pragmatismo evidenciou o amadurecimento de uma aproximação que resultou na discussão de temas mais complexos. Mais importante, tratava-se de um diálogo significativamente menos mediado por questões exógenas ao Atlântico Sul –

[2] Em 1969, o governo argelino recebeu parte dos brasileiros que participaram do seqüestro do embaixador norte-americano, Charles Elbrick. Além deles, recebeu outros brasileiros desterrados por conta de suas críticas ao governo militar, a exemplo de Miguel Arraes, conhecida figura política.

[3] A exemplo do estabelecimento de relações diplomáticas com a China comunista, a assinatura de um ambicioso acordo nuclear com a Alemanha ocidental ou da iniciativa de aproximação com países árabes. No dizer de Azeredo da Silveira (2010), China, Oriente Médio e África correspondiam aos três pontos focais da política externa do governo Geisel, ou, em suas palavras, às "correções de rumo" da política externa do país.

nomeadamente, à primazia da "defesa hemisférica ocidental", desfavorável ao diálogo com países de regimes políticos distintos do brasileiro, e os "laços especiais" com Portugal, que impediam uma crítica frontal ao colonialismo português e, por essa razão, colocavam-se como um ônus às relações com os governos africanos. Beira o truísmo a observação de que com a África colonizada havia pouco, ou nenhum, espaço para a consolidação de entendimentos políticos mútuos.

Dinâmicas coloniais ocuparam o espaço das interações com a vizinhança atlântica desde a inauguração da escola geopolítica brasileira, surgida na esteira da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial e de sua adesão à Guerra Fria. Definido, em sua fase inaugural, por meio da interação com potências estrangeiras, o pensamento geopolítico brasileiro nos marcos do Atlântico Sul só receberia contornos realmente autóctones à medida que logravam êxito os movimentos de independência africanos: até lá, seus pressupostos de análise eram todos mediados pelas relações com os Estados Unidos e com os países da Europa Ocidental.

A adesão do Brasil à Segunda Guerra, por exemplo, alinhavada entre Brasil e Estados Unidos, deu-se, entre outros motivos, em razão do interesse logístico dos Aliados na proximidade territorial entre as cidades de Natal e Dacar. O Senegal, ainda uma colônia francesa, não foi pleno partícipe das discussões dessa estratégia. Pelo contrário, o território senegalês seria (ainda que em blefe) parte dos espólios da guerra divididos entre os Aliados. Conforme o historiador Gerson Moura:

> Para fortalecer a posição brasileira, Roosevelt apresentou uma série de propostas referentes a assuntos do pós-guerra, dizendo que achava que "após a guerra, Dacar deveria ficar sob algum tipo de tutela com três comissários: um dos Estados Unidos, um do Brasil e um de algum outro país americano, talvez". Esta promessa exagerada de um papel político para o Brasil na África do pós-guerra revela o objetivo básico de Roosevelt na reunião: ganhar a confiança de Vargas e do Brasil de modo a garantir apoio do país para as políticas estadunidenses. (MOURA, 2012:128).

Segundo argumenta Shiguenoli Miyamoto (1981), A participação brasileira na Segunda Guerra foi responsável por grande parte do legado institucional e epistêmico da fase áurea do pensamento geopolítico brasileiro. Tal legado seria adaptado e atualizado pelo processo de adesão do Brasil ao lado ocidental da polarização resultante da Guerra Fria. Na década de 1940, o corpo político e ideológico do Ocidente ganhou inédita racionalização militar por meio da criação de

instituições securitárias a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, de 1949) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, de 1947). No Brasil, esse robustecimento institucional se relacionou à criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949. Na ESG, ainda conforme Miyamoto (1981), o ensino e a pesquisa em geopolítica não eram apenas de natureza disciplinar, mas doutrinária. A ESG foi, portanto, a *alma mater* da Doutrina de Segurança Nacional.

Em relação à África, a geopolítica brasileira formada sob as bases dicotômicas da cisão bipolar não concedia uma interpretação que não a de potencial receptor de ideologias potencialmente perigosas. A natureza do colonialismo, e de seu racismo histórico constitutivo, e a renovada percepção de um Ocidente sob constante ameaça (militar e ideológica) foram duas questões indissociáveis à criação das alianças estratégicas dos momentos iniciais da Guerra Fria[4]. Conhecido como "o pai da geopolítica brasileira", o General Golbery do Couto e Silva sintetizou as bases de uma gestão estratégica da segurança nacional – nas quais é explícito o papel então atribuível ao continente africano:

> Combater o subdesenvolvimento nas áreas nacionais retardadas e no restante do continente, cooperar na imunização também dos jovens países africanos à infecção fatal do comunismo, estar vigilante e atento a qualquer progressão soviética na direção dessa África atlântica onde se situa a fronteira avançada e decisiva da própria segurança nacional, colaborar por todos os meios para torná-la totalmente livre do domínio comunista – eis aí, mais ou menos bem delineadas, numa tentativa ordem de prioridade decrescente, as diretrizes principais que se nos afiguram indeclináveis (COUTO E SILVA, 1967: 137).

Por razões além das circunscritas às alianças militares – como a preservação de características comuns de natureza cultural, histórica e, até mesmo, religiosa – Golbery do Couto em Silva (1967) argumentava que o "Brasil precisa do Ocidente" e o "Ocidente precisa do Brasil". Estes são, em realidade, nomes de subcapítulos de sua obra mais importante, "Geopolítica do Brasil". Segundo essa análise, as

[4] A coesão ocidental ocasionada pela Guerra Fria só foi possível por meio de uma grande indiferença à relação de mútua dependência entre racismo e colonialismo. Que o amplamente conhecido discurso da "cortina de ferro" de Winston Churchill tenha sido proferido em uma instituição de ensino norte-americana cujo acesso, segundo o segregacionismo das Leis de Jim Crow, era negado aos negros, é uma evidência loquaz dessa indiferença. Como salienta a historiadora Brenda Plummer (2012) muitas demandas por igualdade racial nos Estados Unidos eram desqualificadas como manifestação da "ideologia vermelha".

relações com Portugal eram relevantes tanto em sua função geoestratégica – dadas as credenciais de Portugal como membro, ainda que "menor", da OTAN – quanto como parte da exaltação aos espólios civilizacionais europeus. Por essa razão, os primeiros governos militares, sobretudo de Castello Branco, mostraram-se fortemente indispostos a causar suscetibilidades a Portugal e optaram por não lhe fazer críticas frontais em relação às guerras coloniais ou ao fato de, contrariando resoluções da Organização das Nações Unidas, negar-se a prestar contas sobre o que ocorria em suas colônias. Em realidade, o governo português se referia às colônias com o eufemismo de "territórios ultramarinos" – e a si próprio como um "Império Multirracial e Pluricontinental". Em uma palestra proferida no Instituto Rio Branco, em 1964, o presidente Castello Branco dissera que:

> [...] nossa política anticolonial se defronta com o problema dos laços afetivos e políticos que nos unem a Portugal [...] qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente. (CASTELO BRANCO, 1964: 114)

É preciso lembrar que o mote das "relações especiais" com Portugal não era exclusivo ao pensamento castrense da ESG, tampouco restrito aos governos do regime militar. Segundo Álvaro Lins[5], embaixador brasileiro em Lisboa durante o governo de Juscelino Kubitschek, as elites brasileiras, admiradas com o patrimônio lisboeta, e apressadas em admirar as feições de progresso civilizatório européias, chegavam ao ponto de relativizar não apenas os males do colonialismo lusitano como da própria natureza autoritária do regime salazarista:

[5] O posicionamento de Lins contra o salazarismo - tanto em razão das limitações que impunha às liberdades civis em território português quanto às agruras que implicava a manutenção do colonialismo e das guerras coloniais - lhe rendeu uma forte rusga com o governo de seu próprio país. No início de 1959, a embaixada do Brasil em Lisboa concedeu asilo político ao líder de oposição de Salazar, o General Humberto Delgado. Em ato contínuo, o presidente JK desautorizou o seu gesto e, no que foi interpretado como prova de que as relações entre Brasil e Portugal não haviam sido danificadas pelo episódio, JK foi a Lisboa prestar uma visita oficial. Durante a visita, JK solicitou ao governo português que aceitasse a concessão de asilo político ao ex-ditador de cuba, Fulgêncio Batista, que acabara de ser deposto pela Revolução Cubana. Álvaro Lins foi exonerado da embaixada em Portugal, ao fim de 1959. Aos pesquisadores brasileiros, Lins deixou uma obra detalhada acerca da concessão de asilo a Delgado, em um relato caracterizado por uma forte crítica ao flerte da sociedade brasileira com o totalitarismo português (LINS, 2009).

> Dir-se-ia que houvera equívoco nas escolas primárias [brasileiras] quando lhes ensinavam que Portugal tem oitocentos anos de Nação e Estado. Oito séculos! Pois tudo parece de fato ter sido criado por Salazar ao correr de seus trinta anos de ditadura. Ditadura? Sim, mas quantas vantagens! (LINS, 1974: xviii)

Conhecendo-se minimamente as tendências políticas das elites brasileiras no contexto histórico do reconhecimento do governo de Angola tornam-se mais claras as razões da celeuma causada pelo episódio: afastava-se das relações especiais com Portugal e da predileção histórica ao que era visto como genuinamente ocidental. O MPLA, cabe lembrar, fora o grupo político auxiliado por Cuba em um projeto detalhada e apaixonadamente descrito por Gabriel Garcia Márquez em seu trabalho jornalístico "*Operación Carlota*", de 1975. Não é sem razão que a questão angolana é um dos momentos mais visitados pela historiografia da política externa africana do governo Geisel – e, provavelmente, da histórica política contemporânea das relações Brasil-África. Por um lado, o processo de independência angolana situou-se no centro da ação das superpotências da Guerra Fria no Terceiro Mundo na década de 1970 – quando das chamadas "guerras por procuração". Por outro lado, pela forma com que foi recepcionada no Brasil, a independência angolana evidencia duas transições políticas: da postura oficial do Brasil quanto ao colonialismo português e da própria transição política pela qual passava o regime militar brasileiro. O casamento entre uma política doméstica conservadora, a qual, dentre outras medidas, ordenara o fechamento do Congresso Nacional com o objetivo de aprovação de um pacote de leis eleitorais (o famoso "Pacote de Abril"), e uma política externa progressista, caracterizada pela tentativa de universalização ou de "ecumenismo" da inserção internacional do país, dá um aspecto de aparente incongruência ao reconhecimento de Angola.

O hiato de relações diretas entre Brasil e países africanos, conforme se tornavam independentes, passou a ser substituído por uma variada e complexa gama de interesses políticos e econômicos nem sempre – como é natural entre países soberanos – harmônicos. Superava-se, assim, a longa fase em que a política externa brasileira para a África, seja em temas econômicos ou puramente ideológicos, fora largamente determinada pela dicotomia internacional da cisão

bipolar, fase em que, no dizer do diplomata Ovídio de Andrade Melo (2015: 167) "nem utilitária a política externa podia ser"[6].

Nas seções subseqüentes, este artigo abordará alguns aspectos das políticas de cooperação africanas contra o colonialismo e o segregacionismo remanescentes na década de 1970, bem como a forma com que repercutiram na política externa brasileira do período. De forma pormenorizada, serão analisadas as relações entre Brasil e Senegal, seguidas das relações entre Brasil e Nigéria, com o intuito de perscrutar as formas particulares com que estes países exerceram pressões – tanto de persuasão quanto de dissuasão – em favor da autonomia política de seus pares e, assim o fazendo, influíram, diretamente, na "virada pragmática" do Brasil para a África a partir de 1974.

A cooperação africana contra o colonialismo remanescente na década de 1970

Além da característica comum de serem refratários à criação de governos autônomos e autóctones no continente africano, o colonialismo português e os governos de minoria racial da Rodésia do Sul e África do Sul compartilhavam a percepção de que a sua continuidade dependia, em grande parte, da manutenção física e ideológica de suas contrapartes. Havia grande interdependência geopolítica entre os territórios coloniais portugueses e aqueles governados pelos regimes segregacionistas de Pretória e Salisbury. Não interessava à África do Sul, por exemplo – que além da questão interna do *apartheid*, ocupava a Namíbia – um governo angolano de maioria negra e simpático aos países socialistas ou aos pleitos do Terceiro Mundo. Daí a prontidão com que auxiliou os grupos angolanos antagonistas do MPLA – sobretudo a UNITA, cujas bases eram mais próximas das fronteiras com a Namíbia. Ao seu favor, o colonialismo e o segregacionismo

[6] Segundo Andrade Melo, os anos imediatamente posteriores ao golpe civil-militar de 1964 foram especialmente difíceis a quem demonstrasse uma compreensão mais abrangente quanto às relações com os países africanos. Segundo ele, "relações com países socialistas, com o Terceiro Mundo, com os Não Alinhados, com representantes de povos que estivessem em luta contra o colonialismo tornaram-se altamente suspeitas. Nesse contexto, o Brasil voltava a votar solidariamente ao lado de Portugal na ONU – ainda que Portugal estivesse usando mão de obra praticamente escrava para ampliar suas plantações de café em Angola e competir com o Brasil nos mercados internacionais. Nem utilitária a política externa podia ser nessas condições" (MELO, 2015: 167).

remanescentes na década de 1970 tinham um discurso fortemente alicerçado em "interesses ocidentais". Ao argumentar sobre a intenção de manter os "territórios ultramarinos" apesar dos altos custos humanos e econômicos que as guerras coloniais tributavam, António Salazar (1965) dissera que "Portugal se bate afinal não só para firmar um direito seu, mas para *defender princípios e interesses comuns a todo o Ocidente*". Também em nome do Ocidente a Rodésia se opôs ao projeto de construção de uma ferrovia interligando os territórios de Zâmbia e Tanzânia a ser financiada pela República Popular da China – segundo Iba Der Thiam (2010), o governo rodesiano temia uma "incursão comunista" no coração da África.

A primazia da "proteção do ocidente" como chave interpretativa das questões africanas, entretanto, não era uma visão restrita aos governos imediatamente interessados em promovê-la: também no Brasil, a profilaxia anticomunista serviu de pressuposto de análise à insurgência africana e encontrou defensores com significativo poder político na década de 1970. A partir de 1974, o Brasil adentrava o processo de abertura do regime civil-militar instaurado uma década antes, o que não ocorreu sem sobressaltos ou rixas entre a chamada "linha dura", contrária à abertura, e o "grupo castelista", do qual o presidente Ernesto Geisel fazia parte. Neste contexto, um dos principais representantes da linha dura foi, igualmente, um dos principais críticos ao pragmatismo em política externa: o general Sílvio Frota, Ministro da Guerra e auto-declarado aspirante à sucessão presidencial. Frota foi pivô de uma celeuma que opôs seu ministério à presidência da república ehegou a denunciar Ernesto Geisel por sua suposta condescendência ao comunismo (SKIDMORE, 1989)[7]. Quanto à questão angolana, Sílvio Frota pormenorizou em seu livro de memórias as razões que o levaram a se opor ao reconhecimento do governo do MPLA – e acabou por ilustrar a notável capacidade de permanência do maniqueísmo subjacente à primazia da "defesa ocidental", originária da década de 1940:

[7] Segundo Thomas Skidmore, Frota chegou a publicar um manifesto de repúdio às políticas de Geisel, em que, de forma dramática, "advertia seus camaradas que se não seguissem seus conselhos sobre a 'preservação de um Brasil democrático', então 'quando as pesadas cadeias do totalitarismo marxista fizerem correr um suor de amargura pelo rosto pálido de suas viúvas, não quero que em seus gritos de desespero elas acusem o General Frota de não lhes ter apontado a ameaça iminente'". (SKIDMORE, 1989: 387).

> O imperialismo russo, agora consolidado nas margens desses oceanos, poderá ter a veleidade, do ponto de vista ideológico, de fazer ressurgir a antiga pretensão portuguesa de ligar, por terra, aqueles oceanos, através de Angola e Moçambique, sonho que se desvaneceu ante a lúcida, conquanto ambiciosa, política colonialista inglesa de Cecil Rhodes. Para tanto não deverá ter dificuldades, desde que domine as áreas intermediárias pelos habituais métodos da pertinaz propaganda marxista e do incitamento à subversão. Não se trata de uma profecia pessimista, o julgar assim; razões geopolíticas fundamentam esta hipótese, e a presença de cubanos e alemães orientais em Moçambique e Zâmbia, adestrando guerrilheiros negros para lutar na Rodésia, demonstra mais objetivamente o interesse soviético naquelas regiões. É preciso não desprezar a circunstância de os países da ponta do cone africano - Rodésia, República Sul Africana, Botsuana, Namíbia -, sob influência ocidental, ficarem envolvidos pelo norte, num verdadeiro abraço comunista, caso isso venha a ocorrer. (FROTA, 2006: 238).

Se, por um lado, contava com o discurso muito arraigado de defesa pró-ocidental em oposição ao contágio comunista supostamente atrelado à insurgência africana, o colonialismo remanescente, por outro lado, enfrentava uma força contrária relativamente mais organizada e articulada do que a dos anos precedentes. A Organização da União Africana completava treze anos de operação em 1973. Além disso, nos anos 1970, a maior parte dos governos de Estados africanos independentes detinha mais de uma década de experiência em termos de coalizão e de concertação política tanto entre seus pares continentais quanto em relação a governos não-africanos. Dois exemplos são emblemáticos de ambos os casos. Do primeiro, o apoio logístico concedido pela Tanzânia aos movimentos de libertação nacional: segundo Alicia Altorfer-Ong (2003), o país chegou a tornar-se sede, simultaneamente, da Organização do Povo do Sudoeste Africano (da Namíbia), da Frente de Libertação de Moçambique e do Congresso Nacional Sul-Africano.

Do segundo caso, foi paradigmático o embargo à venda de petróleo de 1973 fabricado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da qual a Argélia e a Nigéria eram membros. Por parte dos países árabes da OPEP, a motivação principal ao embargo da venda de petróleo deu-se como represália à ajuda estadunidense concedida a Israel na Guerra Árabe-Israelense (ou Guerra do Yom Kippur). Por parte dos africanos, entretanto, a motivação ao embargo era distinta e se concentrava no fato de que Portugal, segundo Eric Hobsbawn (1994: 242), fora o único país europeu que aceitara ceder seu território (no caso, a Ilha dos

Açores) para o transporte de equipamentos e tropas dos Estados Unidos em caminho ao teatro de operações no Oriente Médio. Foi neste contexto que, segundo Letícia Pinheiro (2013), a Nigéria manifestou abertamente a intenção de colocar o Brasil na lista dos países embargados por conta de suas ambivalências em relação ao colonialismo português – intenção demovida por meio da reorientação da política externa brasileira a partir de 1974 e, provavelmente, após o reconhecimento do governo angolano.

Não apenas na questão petrolífera, entretanto, mostrou-se eficaz a articulação política afro-árabe. Na década de 1970, os países africanos buscaram consolidar a relação de mútua dependência entre racismo e colonialismo como tema da política internacional. Não é sem razão, por exemplo, que a primeira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, por meio de conferências temáticas que seriam sucessivamente promovidas pela ONU, foi estipulada para o interregno de 1973 a 1982. Dentre as estratégicas dos governos africanos estava a de não isolar a crítica ao colonialismo ao seu próprio continente, mas fortalecer o discurso anticolonial estendendo-o à atuação de Israel sobre a Palestina, de forma a garantir o importante apoio das nações árabes. Assim, na Assembleia de chefes de Estado e de governo da Organização da União Africana, realizada em Kampala, em julho de 1975, foram adotadas a Resolução 76 (Sobre o Oriente Médio e os Territórios Árabes Ocupados) e a Resolução 77 (Sobre a Questão da Palestina)[8].

Na primeira resolução, condenou-se a ocupação de territórios árabes pelo Estado de Israel, assim como o apoio político de seus aliados ocidentais que, indiretamente, auxiliavam na manutenção da situação palestina. Além disso, a resolução qualificava o sionismo como uma manifestação de racismo e, simultaneamente, conclama-se a atuação de todos os membros da OUA para exercer pressão política contra Israel na ONU. Na segunda resolução, foram retomados os princípios e considerações da resolução anterior e tomada a decisão de prestar auxílio, não apenas político, mas também material, à Palestina. Em conjunto, as Resoluções 76 e 77 da OUA constituíram a ante-sala de uma discussão

[8]Todas as resoluções firmadas no âmbito da OUA encontram-se disponíveis no sítio virtual da União Africana (organização que a sucedeu em 2002): <http://www.au.int/>

que extrapolou, em muito, o continente africano. Levado à Assembleia Geral da ONU, o tema resultou na Resolução 3379, que condenava, diante da sociedade internacional, o sionismo como uma forma de discriminação racial.Foi neste contexto de articulação afro-árabe que, em novembro de 1975 (mesmo mês em que se deu o reconhecimento do MPLA) o Brasil votou favoravelmente na Resolução 3379 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que condenava o sionismo como uma prática de racismo e de discriminação racial[9].

Segundo o ministro Azeredo da Silveira (2010), Henry Kissinger, Secretário de Estado norte-americano, foi particularmente cáustico na crítica ao governo brasileiro quanto ao voto antissionista, uma vez que chegou a enviar uma nota pessoal solicitando que o Brasil mudasse seu posicionamento. No plano doméstico, a oposição ao voto antissionista coincidia, largamentecom a posição contrária ao reconhecimento do MPLA e ao estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China – vide o exemplo do General e Ministro da Guerra Sílvio Frota. Considerando a significativa oposição, interna e internacional, enfrentada pela política externa pragmática, pressupõe-se que havia perspectivas de ganhos nos cálculos que levaram a essas tomadas decisórias pelos dirigentes brasileiros – tanto em termos de barganha política e de capacidade interlocutória, principalmente no Terceiro Mundo, quanto ganhos econômicos.

No quadrante econômico, a virada pragmática da política exterior deu-se como resposta às crescentes suscetibilidades domésticas, próprias da decadência do "milagre econômico brasileiro". Tratava-se de um cenário agravado pela enorme

[9] O episódio do "voto antissionista" foi representativo da assertividade do Presidente Geisel na elaboração da política externa de seu governo. Segundo Azeredo da Silveira, o voto provisório do Brasil na comissão prévia à votação no plenário da AGNU motivou o envio de uma nota pessoal de Henry Kissinger solicitando que o Brasil mudasse seu posicionamento – ato que Azeredo da Silveira, apoiado por Geisel, julgou intransigente. Juntamente com o México, o Brasil era o único país latino-americano (à exceção de Cuba) a ter votado favoravelmente na comissão. Azeredo da Silveira era favorável à abstenção no plenário, porém, por vontade de Geisel, o voto foi mantido – diferentemente do México, que retrocedeu. Segundo Azeredo da Silveira, em seu depoimento ao CPDOC-FGV, Ernesto Geisel "não entendia que, em um organismo multilateral, a abstenção pudesse ser um voto expressivo. Ele tinha aversão ao voto de abstenção. Na OEA, tem um caráter ainda mais expressivo porque soma-se aos votos negativos, apenas não caracteriza a posição do país. Na ONU, é apenas abstenção mesmo, não é computado, mas representa uma posição de meia solidariedade com a tese porque a gente faz sempre uma declaração de voto. Quando fui conversar com o presidente Geisel, ele me disse: 'Você certamente acha que é um caso de abstenção, não é?'. Disse, 'Acho que é'. E devo dizer que ele namorou a ideia de abstenção, mas depois encasquetou e dizia assim: 'Para mim, sionismo é preconceito racial'"(SILVEIRA, 2010d, p.113).

dependência de mercados estrangeiros de petróleo, pela ulterior necessidade de aumentar mercados a fim de equilibrar a balança comercial crescentemente deficitária do país e, por fim, pelo protecionismo contextual de parceiros tradicionais, sobretudo, Estados Unidos e países da Europa Ocidental. O pragmatismo tornou-se, assim, tanto o conceito-síntese da política externa quanto um dos carros-chefe de aquecimento econômico que, no plano doméstico, dependia do êxito do 'crescimento em marcha forçada' do II PND.[10]

Tanto na questão energética quanto na comercial as relações com os países africanos tinham grandes implicações práticas, não apenas em razão de seu óbvio potencial comercial (como importadores de produtos brasileiros e/ou exportadores de petróleo). Em razão do alto grau de convergência política demonstrada pelos países africanos no período, priorizar as relações com o continente resultava em um importante efeito multiplicador. Nos marcos da Assembleia Geral da ONU, por exemplo, os votos dos países africanos e de seus associados tinham um peso determinante – como demonstrou a Resolução 3379, ou, ainda, a votação que reconheceu a República Popular da China como o membro representado na ONU no lugar de Taiwan. Apesar de não ter havido consenso entre as potências, ambas as resoluções passaram pela vontade da maioria. Desde a assinatura da Carta de São Francisco, em 1945, o número de Estados nacionais reconhecidos pela ONU havia triplicado, principalmente em decorrência das independências afro-asiáticas.

Na Assembleia Geral, onde impera o sistema "um governo, um voto", a votação conjunta entre Estados africanos resultou, frequentemente, em decisões de monta. Desde, pelo menos, o governo Médici, o governo brasileiro tornou-se particularmente ciente do renovado poder de barganha dos africanos na AGNU. Em 1973, por exemplo, o Brasil sofreu um grave revés em relação à Argentina, quando este país colocou em discussão a necessidade de consentimento prévio para a

[10]Em discurso televisionado em novembro de 1975, Ernesto Geisel (1975: 191) sintetizou, pontualmente, a visão de seu governo quanto a natureza das suscetibilidades econômicas correntes: "Em diferentes oportunidades, particularmente por ocasião do lançamento do II PND, julguei necessário referir-me ao cenário de perplexidades e obstáculos em que se vem arrastando a economia mundial, desde fins de 1973 até hoje. A verdade é que tais dificuldades — crise de energia, universalização da inflação e estagnação nos países desenvolvidos, com os conseqüentes entraves ao comércio internacional e problemas crescentes no balanço de pagamentos para todo o mundo subdesenvolvido — estão persistindo mais do que, ao início deste ano, seria razoável esperar-se".

construção de obras em rios internacionais – numa clara tentativa de barrar a construção da Hidrelétrica de Itaipu. Como demonstrou o historiador Jerry Dávila (2010:168), na percepção do governo brasileiro, a resolução de iniciativa argentina só foi aprovada porque os governos africanos votaram em bloco como forma de pressionar o Brasil a rever sua inconsistência na questão colonial portuguesa.

O governo Geisel iniciou-se em um período em que as convergências entre os países africanos mantinham um grau de consistência análogo ao de seu antecessor, com a diferença de que o quadro econômico brasileiro tornou-se significativamente mais suscetível a flutuações da economia internacional. Dessa diferença se deduz a motivação mais elementar por detrás da estratégia de sinalizar o interesse brasileiro em aproximar-se das grandes bandeiras políticas africanos – estratégia para a qual, na questão específica do colonialismo português, a Revolução dos Cravos, em abril de 1974, veio a contribuir. Em termos operacionais, foi preciso investir em países específicos como forma de dar consecução a esta estratégia. Neste sentido, o Senegal e a Nigéria, por razões que serão detalhadas a seguir, mostraram-se como países a serem priorizados. De forma geral, eram países com os quais o Brasil detinha relações pregressas consolidadas, posto que sediaram algumas das primeiras embaixadas brasileiras criadas durante os governos de João Goulart e de Jânio Quadros. Além disso, eram bastante representativos da África de expressão anglófona e francófona, além de fazerem parte de um conjunto de países dispostos a investir em projetos de integração de seus pares regionais, como evidenciou a criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1975. Sobretudo, tinham relações muito próximas com os países africanos de língua portuguesa.

Relações Brasil-Senegal (1974-1979): mais do que uma diplomacia de prestígio

Em novembro de 1974, no mesmo ano da posse de Ernesto Geisel, que ocorrera em março, o ministro Azeredo da Silveira viajou à cidade de Dacar. O objetivo da sua viagem era duplo: reunir-se com os representantes diplomáticos brasileiros lotados em embaixadas e consulados africanos, assim como realizar uma visita oficial ao presidente senegalês, Léopold Sédar Senghor. A expansão dos

postos diplomáticos na África, tanto as cumulativas, quanto as físicas, estava entre as medidas previstas para a reformulação da política africana, de forma que a reunião com os representantes brasileiros auxiliaria na organização e na operacionalização dessa agenda. O encontro com o presidente Senghor, por sua vez, além da lida de questões formalmente bilaterais, almejava divulgar a intenção do novo governo brasileiro de dar atenção prioritária aos países da África Atlântica (SILVEIRA, 2010: 97). A capital do Senegal, dessa forma, tornou-se o ponto de partida físico da virada pragmática da política africana. O discurso proferido por Azeredo da Silveira é uma evidência do acentuado tom inaugural com que se revestiu a ocasião:

> Faz poucos meses, meu governo declarou solenemente que o Brasil atribuiu às suas relações com as nações africanas atenção prioritária, só comparável à que dedica, no mesmo grau de interesse, ao convívio com os seus irmãos latino-americanos. Em palavras cunhadas para servir de orientação permanente à política externa brasileira, disse o Presidente Ernesto Geisel que o Brasil se empenhará em cumprir, com rigor, a sua parte no dever de solidariedade para com as Nações irmãs e vizinhas, nos dois lados do Atlântico. Conhecida esta deliberação, era preciso vir aqui testemunhá-la de viva voz. Expressar ao governo e ao povo do Senegal que identificamos, na colaboração entre o meu país e as jovens nações da África, o caminho para uma renovada e promissora etapa na vida internacional do mundo em desenvolvimento (SILVEIRA, 1974b).

Em 1974, O Brasil possuía seis embaixadas físicas na África Subsaariana, do que se deduz que a viagem ao Senegal foi uma escolha motivada por interesses específicos[11]. Afora a questão quase determinista proveniente da proximidade geográfica entre os dois países – fato que, desde a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, ratificou o território senegalês como região geoestratégica fulcral no tabuleiro do Atlântico Sul –, havia, ainda, a imagem de estabilidade e prestígio de seu presidente, que denotava a própria relativa estabilidade das instituições e do governo senegalês no panorama geral da política africana. O presidente Senghor, na percepção do governo brasileiro, correspondia a uma imagem de liderança moderada, somada a uma importante capacidade de interlocução junto aos seus pares africanos. Por um lado, o 'presidente poeta' gozava do prestígio de ser um

[11] Em 1974, havia seis embaixadas físicas do Brasil instaladas na África Subsaariana, das quais, cinco estavam na África Atlântica: Abdijan (Costa do Marfim), Acra (Gana), Dacar (Senegal), Kinshasa (Zaire) e Lagos (Nigéria); na África Oriental, havia a embaixada em Nairóbi (Quênia).

prócer intelectual do movimento da *négritude* e da defesa da auto-determinação das nações africanas. Por outro lado, não era propenso a um perfil revisionista ou de confrontação direta com os países da Europa Ocidental, evidente, por exemplo, em seu apreço pessoal aos idéias da francofonia (SHRAEDER, 1997).

'Equilíbrio e prestígio' eram os dois atributos que aferiam ao Senegal uma posição privilegiada na nova política africana. Com a viagem de novembro 1974 se buscava, sobretudo, um efeito multiplicador à nova imagem brasileira junto ao conjunto de nações africanas. Na exposição de motivos que precedera a viagem, Azeredo da Silveira escreveu a Geisel que:

> A imagem de equilíbrio e o prestígio do governo senegalês conferem-lhe uma alta representatividade entre as nações africanas, que seguramente interpretarão a presença do Ministro de Relações Exteriores do Brasil naquele país como homenagem a toda comunidade africana, da qual o Presidente Léopold Senghor é reconhecidamente um paladino (SILVEIRA, 1974a).

A viagem de novembro 1974, no entanto, não foi o único episódio de significado inaugural ou simbólico protagonizado pelo governo senegalês nos marcos das relativamente recentes relações Brasil-África. Em 1964, Senghor, a despeito de sua aberta inclinação socialista, tornou-se, conforme Jerry Dávila (2010) o primeiro chefe de Estado a visitar o Brasil após o golpe civil-militar, quando buscou, ainda infrutiferamente, um papel de mediação do Brasil em relação a Portugal no processo de independência de suas colônias. Em 1977, o encontro de Geisel e Senghor, quando da inauguração da nova embaixada do Senegal em Brasília, tornou-se simbólico do êxito político advindo da viagem de 1974 e, em razão das proporções do evento, tornou-se um marco na curta história política da nova capital brasileira[12].

[12] Manuel Mendes (1995: 359), em sua história arquitetônica de Brasília, assim descreveu a segunda visita de Senghor ao Brasil: "Na sexta-feira, 4 de novembro de 1977, às 19 horas, os Presidentes Léopold Senghor e Ernesto Geisel inauguraram o original conjunto arquitetônico da Embaixada do Senegal na Avenida das Nações Norte [...]. A Embaixada, que já estava pronta e funcionando havia mais de um ano, teve sua inauguração retardada para que a cerimônia fosse presidida por Senghor. Assim, pela primeira vez na história diplomática da nova Capital, o edifício-sede de uma Embaixada era inaugurado pelo Presidente do país representado, com a correspondente participação do Presidente brasileiro. Talvez por isso, aquela foi a maior solenidade do gênero até então realizada, com a presença de mais de 500 pessoas".

Além do benefício da estabilidade de relações pregressas consolidadas, desde a década de 1960, a aproximação do Senegal correspondia, ainda, ao benefício de auxiliar no projeto de ampliação de parcerias propugnada pela política externa do governo Geisel. A capacidade de interlocução do Senegal não se restringia ao continente africano: no Movimento dos Não Alinhados (MNA), tinha uma posição de liderança moderada, que, por associação, poderia ser explorada pelo Brasil, sobretudo em um momento em que pesavam as críticas da Argentina nesta organização (em razão da celeuma acerca do uso de rios internacionais)[13]. Junto aos países árabes, o Senegal possuía, igualmente, um bom trânsito político. Conforme Peter Schraeder (1997), por exemplo, a primeira Missão Diplomática da Organização de Libertação da Palestina (OLP) na África Subsaariana foi criada na cidade de Dacar. Foi no tema do colonialismo, e do colonialismo português, entretanto, que as habilidades de influência e de persuasão da política externa do Senegal, em relação ao Brasil, mostraram sua maior eficácia.

Conquanto o Senegal tivesse múltiplos interesses na independência das colônias portuguesas, nenhum urgia soluções tão imediatas quanto a cessão das guerras coloniais na Guiné-Bissau, país vizinho com o qual partilha fronteiras, até hoje caracterizadas por intensa porosidade (DIALLO, 2011). Com o desenrolar (de mais de uma década) de guerras, o Senegal tornou-se receptor de um contínuo fluxo de refugiados advindos da Guiné-Bissau que, em sua maioria, destinavam-se à região de Casamance. Além das ondas de refugiados, havia, ainda, a questão das sistemáticas incursões de tropas portuguesas em cidades e vilarejos senegaleses a pretexto de combate às guerrilhas da Guiné-Bissau, ao que se somavam sucessivas invasões, também, do seu espaço aéreo. Com efeito, a denúncia a essas incursões ilegais no âmbito da ONU, como também junto de seu órgão decisório máximo, o Conselho de Segurança, contribuíram para a decisão de condenar formalmente, em

[13] Em 1975, foi iniciada a obra de construção da Hidrelétrica Binacional de Itaipu. Simultaneamente, a Argentina aprofundou suas críticas destinadas ao Brasil acerca da utilização de rios internacionais. Fazia uso de uma tática militante junto ao Movimento dos Não Alinhados (além da Assembleia Geral da ONU) para defender a tese de que a utilização de cursos d'água para fins de produção energética não poderia se esquivar do consentimento da nação localizada a juzante do rio - ou seja, a própria posição da Argentina enquanto ribeirinho inferior do Rio Paraná.

mais de uma ocasião, o governo português[14]. O Senegal, portanto, teve um papel importante na condenação das práticas coloniais portuguesas e, por extensão, no isolamento diplomático ao qual progressivamente foi submetido Portugal ao longo da década de 1960 e, com ênfase, na de 1970.

No que diz respeito às operações do Senegal junto ao Brasil referentes à questão colonial portuguesa, é possível observar, desde a década de 1960, duas frentes distintas. A primeira é a mais singular do ponto de vista da atuação política de Estados africanos no seu "ativismo anticolonial", posto que não se deu ao nível da política oficial de Estados e de seus estadistas, mas no cenário doméstico brasileiro. Conforme a análise de Jerry Dávila (2010), o governo senegalês, por meio de sua embaixada – principalmente quando ainda localizada no Rio de Janeiro – tornou-se uma fonte de abrigo e de proteção aos indivíduos provenientes das colônias portuguesas, principalmente daqueles que, a partir do território brasileiro, eram atuantes nos movimentos de libertação nacional. A segunda frente de atuação do Senegal se deu por meio da diplomacia secreta entre Senghor e o General Spínola, representante militar português na Guiné-Bissau, à surdina da guerra de independência neste país. Nesse sentido, as impressões trocadas entre representantes brasileiros e senegaleses foram cruciais para consolidar a percepção brasileira quanto aos limites políticos e operacionais da manutenção da guerra portuguesa na Guiné-Bissau, conforme se depreende da leitura de documentos referentes às visitas do ministro Gibson Barboza a Dacar durante o seu "périplo africano" em 1972 – documentos disponibilizados por meio da abertura e digitalização do Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV-CPDOC)

Desde 1963, quando Senghor enviou seu sobrinho, Henri Senghor, para presidir a embaixada de seu país no Brasil, foi dado início à colaboração entre a

[14] A Resolução 294 (1971) do Conselho de Segurança da ONU, por provocação do Estado senegalês, condenou Portugal por atos de violência e de destruição em cidades guineenses e senegaleses e pela ilegalidade do uso de minas terrestres no território senegalês. Além disso, a Resolução rememorava resoluções pregressas que haviam condenado Portugal pela ilegalidade de atitudes semelhantes: Resolução 178 (1963), Resolução 204 (1965) e Resolução 276 (1969). Todas as resoluções podem ser lidas em sua íntegra no sítio virtual do arquivo do Conselho de Segurança da ONU: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

embaixada e indivíduos relacionados ao ativismo anticolonial provenientes de colônias portuguesas. De várias formas essa colaboração foi exercida. Uma delas dava-se por meio da concessão de passaportes senegaleses a estudantes provenientes de colônias portuguesas para que, dessa forma, pudessem utilizar as cotas do Senegal no convênio estudantil Brasil-África, criado durante o governo de Jânio Quadros. A pesquisa de Dávila (2010) indica que foi assim que Fidelis Cabral, cidadão da Guiné-Bissau, abriu uma representação do PAIGC no Brasil – onde estudou Direito e, após a independência, tornou-se o primeiro Ministro da Justiça de seu país. Após o golpe de 1964, essa ajuda tornou-se crucial, posto que as fortalecidas comunidades de inteligência brasileira, muitas das quais agindo à revelia do governo – sobretudo o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) – passaram a transmitir, diretamente, informações para a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), a polícia colonial e de repressão da ditadura salazarista. Neste caso, não era incomum que o presidente Senghor intercedesse pessoalmente nos casos mais difíceis.

Um episódio, ocorrido em 1975, tornou-se evidência da perenidade das impressões causadas pela atuação de Senghor junto aos países recém independentes – tanto quanto da colaboração e/ou da condescendência, do governo brasileiro para com o colonialismo português. Naquele ano, na viva iminência da independência de Angola e de Moçambique, tomou-se a iniciativa de abrir Representações Especiais do Brasil nestes países, com a ambição de reverter a imagem de ambivalência do Brasil, como demonstração de ímpeto pela aproximação política e de solidariedade às suas independências. Conforme o responsável pela operacionalização do plano, o diplomata Ovídio de Andrade Melo (2015), a proposta foi aceita em Angola e, uma vez aberta a representação, ele mesmo tornou-se o representante brasileiro em Luanda. No caso de Moçambique, entretanto, a resposta foi veementemente contrária. Segundo Marcelino dos Santos, porta-voz da FRELIMO, os moçambicanos “depois de sofrerem 14 anos de guerra, depois de verem durante todo esse tempo o Brasil apoiando Portugal, não estavam acostumados a ver o Brasil como um país amigo” (ANDRADE MELO, 2015: 200). Segundo Ovídio de Andrade Melo:

> Em 1963, justamente para dar a conhecer ao público brasileiro o drama da guerra anticolonial, a Frelimo havia aberto um escritório no Rio. Aquela representação diplomática oficiosa de um país ainda não independente correspondia, em sentido inverso, à representação diplomática formal que agora queríamos abrir num país cuja independência ainda não estava completa. Mas em 1964, o escritório da Frelimo no Rio foi varejado pela polícia, e seus funcionários presos e seviciados. Mais: foram ameaçados de expulsão para Portugal, onde iriam cair nas masmorras da PIDE. E tão desastrosa expulsão só não se consumou porque Léopold Senghor, Presidente do Senegal, intercedeu junto ao Brasil, em favor da Frelimo (ANDRADE MELO, 2015: 202).

Se a aproximação com os países de língua portuguesa constituía um dos pontos centrais da 'correção de rumos' em matéria de relações com o continente africano, restava claro que ao Senegal podia-se auferir um papel estratégico – certamente considerado quando da viagem de Azeredo a Dacar, logo em 1974. Em 1972 – durante o governo de Emílio Médici -, Gibson Barboza, então ministro de relações exteriores do Brasil, visitou, de forma consecutiva, nove países da África Subsaariana. O principal objetivo do seu 'périplo', era o de tentar contornar as suscetibilidades, cada vez mais agudas, a que as relações Brasil-África eram submetidas em razão das 'relações especiais' com Portugal[15]. Alguns dos aspectos mais relevantes acerca dos diálogos bilaterais com líderes africanos encontram-se, no entanto, na comunicação trocada entre Gibson e Médici acerca do encontro que, em janeiro de 1973, o ministro teve com Rui Patrício, o então encarregado de Negócios Estrangeiros de Portugal.

Em comunicação com o presidente Médici, Barboza relatara que, em tom acautelador, dissera ao seu homólogo português que a questão de Guiné-Bissau era a mais urgente. A descolonização e o cessar fogo na Guiné deveriam ter uma solução igualmente mais célere também em razão das proporções do território guineense, que, em tese, o tornaria um caso análogo ao da rápida descolonização de Goa, na Índia. Argumentou a Rui Patrício replicando as palavras que o presidente Senghor lhe havia transmitido, poucos meses antes, em sua viagem a Dacar:

> "No momento em que Amílcar Cabral [presidente do PAIGC] instalasse governo, o Senegal e pelo menos oitenta outros países, entre africanos,

[15] Cabe lembrar que, em abril naquele mesmo ano, em um contexto internacional caracterizado pelas denúncias às guerras portuguesas na África, no Brasil, o presidente português realizava visita oficial, por ocasião do sesquicentenário de sua independência – ocasião em que se realizou o translado do corpo de D. Pedro I e em que se comemoraram os "laços especiais" que uniam os dois países.

> asiáticos, europeus ocidentais, latino-americanos e socialistas, o reconhecerão como legítimo e tirarão daí a conclusão óbvia: a potência invasora passa a ser Portugal". Essa formulação de Senghor, conjugada com a avalanche de resoluções contra o domínio português na África, aprovadas no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral das Nações Unidas, invalidam totalmente, a meu ver, sua esperança de que a intervenção militar africana viesse a ser reprovada. Pelo contrário, seria provavelmente apoiada, a meu ver, pela quase unanimidade da comunidade internacional (BARBOZA, 1973).

Ainda sob a temática das relações entre Senegal e Guiné-Bissau, o ministro Gibson indagou Patrício sobre suas impressões gerais, no marco da política doméstica de seu país, sobre o general português Antônio de Spínola – que, à época, ocupava a posto de governador militar da Guiné-Bissau. Segundo Gibson, a pergunta se devia ao fato de que Senghor parecia tê-lo em alta estima e respeito. Era a época da diplomacia secreta entre o presidente senegalês e o militar português que, dentro de pouco tempo (meses), tornar-se-ia o primeiro presidente empossado após a Revolução dos Cravos, de abril de 1974. Em janeiro de 1973, entretanto, Rui Patrício tergiversou a indagação e, no lugar de uma resposta, perguntou a Barboza se tinha notícia sobre encontros recentes entre Spínola e Senghor. Barboza respondeu-lhe, laconicamente, que não. Para o presidente Médici, entretanto, escreveu que "embora eu soubesse que sim, e por várias vezes, respondi-lhe obviamente ignorar qualquer encontro, acrescentando ser mais fácil para Rui Patrício do que para mim apurar o fato" (BARBOZA,1973).

As conversações secretas, feitas entre os anos de 1973 e 1974, ainda que seja impossível de apurar os seus pormenores, pela própria natureza desses diálogos, como pelas limitações temáticas do presente artigo, são evidência dos múltiplos jogos de persuasão por parte do governo do Senegal, tanto junto ao governo português, como junto ao brasileiro. Se, a partir de 1974, o governo brasileiro almejou reverter sua imagem pregressa de ambivalência quanto ao colonialismo lusitano, faz-se importante salientar o papel da política senegalesa como um dos componentes direcionadores desta mudança. Não é sem razão, portanto, que o reconhecimento brasileiro do governo da Guiné-Bissau, em 1974, antes mesmo que Portugal o fizesse, foi tomado como um ponto-de-virada à política africana: representava a articulação dos agentes políticos mais imediatamente relacionados ao objetivo máximo de mudança do perfil e da imagem do país em

relação ao colonialismo. Nas palavras do ministro Azeredo da Silveira, com efeito, o reconhecimento da Guiné-Bissau tratou-se da "primeira e a mais violenta correção na nossa política africana (SILVEIRA, 2010: 94)".

Relações Brasil-Nigéria (1974-1979): coincidência de pragmatismos

Por razões distintas das senegalesas, a Nigéria foi um país capaz de influir nas decisões da política oficial do Brasil em relação à África. De certa forma, as relações entre Brasil e Senegal orbitavam em torno de temas eminentemente políticos por conta de sua proximidade territorial, tanto quanto da capacidade de interlocução do carismático presidente Senghor, influente em vários meios de interesse brasileiro. As relações com a Nigéria, por outro lado, não se deram por meio de convergências imediatas, tampouco em decorrência de uma diplomacia de cúpula cuidadosamente alinhavada – evidente na visita de Azeredo da Silveira a Dacar, em novembro de 1974. Pelo menos duas características do Estado nigeriano o tornavam muito distinto do Senegal da década de 1970. Por um lado, a Nigéria não gozava das estabilidades política e social senegalesas[16]. Por outro lado, no entanto, a Nigéria tinha um dos maiores potenciais econômicos da África, em razão de sua densidade demográfica, de sua extensão territorial e da robustez de suas reservas de petróleo (características que, atualmente, contribuem para que a Nigéria ocupe a posição de maior economia do continente, superando a África do Sul).

Os principais meios de persuasão da Nigéria eram, portanto, majoritariamente econômicos. Embora não tenha sido um país reconhecido por estar na vanguarda de movimentos políticos ou estéticos da África pós-colonial – a exemplo do panafricanismo de Nkrumah, ou da *négritude* de Senghor –, exerceu uma influência decisiva em prol da descolonização e do combate aos governos segregacionistas. Evidentemente, economia e política não são domínios cirurgicamente separáveis, e, se o artifício da distinção analítica é eficaz, o mesmo não se pode dizer sobre os

[16] Pelo contrário: a história política da Nigéria durante o Período Militar (1966-1979), que se seguiu à Primeira República (1963-1966), é uma narrativa de constantes golpes de Estado e de instabilidade administrativa. Dos quatro presidentes que governaram a Nigéria durante esse período, apenas o último, Olusegun Obasanjo, entregou o poder pacífica e legalmente ao seu sucessor.

meios disponíveis ao tomador de decisão. Conforme deixou claro o ministro Azeredo da Silveira, em seu depoimento ao CPDOC-FGV, a postura anticolonial e a perspectiva de inserção em novos mercados eram, no caso da Nigéria, dois lados da mesma moeda:

> Li uma notinha em *O Globo* dizendo que a Nigéria iria passar a Argentina como importância em comércio, coisa que não se dará [...]. Bem, essa nota dizia que aqueles que acreditavam que Angola e Moçambique seriam os países de maior comércio estavam enganados. O autor da nota se esquece de que se não tivéssemos tido uma posição clara sobre Angola e Moçambique não teríamos nenhum comércio com a Nigéria. É importante deixar bem claro que a Nigéria só se aproximou de nós pela nossa compreensão em relação aos problemas africanos e pela nossa posição anticolonialista. Poucos países têm as relações tão íntimas com Angola quanto a Nigéria. [...]. Nós, de caixeiro-viajante em punho, não teríamos *jamais* conquistado os mercados africanos. E a intenção não era essa. (SILVEIRA, 2010: 105).

Desde, pelo menos, as viagens de Gibson Barboza à África, em 1972, sabia-se da indisposição da Nigéria em relação a Portugal e dos custos que as "relações especiais" do Brasil com este país acarretariam. Em um telegrama ao presidente Médici, Barboza afirmara que dentre os representantes dos nove países visitados, o ministro nigeriano Okoi Arikpo havia sido o mais abertamente hostil a Portugal (BARBOZA, 1973). A somar-se à própria questão colonial portuguesa, havia ainda o agravante de Portugal ter cedido a Ilha de São Tomé para que a França pudesse fazer o translado de armamentos em direção à Nigéria, durante a Guerra de Sucessão da Biafra[17]. A tentativa de secessão da Biafra, região rica em petróleo que chegou a declarar-se, momentaneamente, um Estado autônomo, tornou-se o episódio mais convoluto da curta história da Nigéria pós-independência. Para além dos pesados custos humanos, os quase três anos da guerra fratricida, transcorridos de 1967 a 1970, deixaram o legado das várias intervenções estrangeiras, cuja principal característica não foi senão a de ter ocorrido à revelia de qualquer sentido de coordenação política[18].

[17] De acordo com o mesmo telegrama, Barboza relatou a Médici que Okoi Arikpo havia conversado com Franco Nogueira (Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal), que lhe prometeu cessar o apoio à França. No entanto, conforme as palavras de Arikpo, relatadas por Barboza, "Não só Franco Nogueira não cumpriu essa promessa, como nenhuma outra, e mentiu em tudo o que me disse" (BARBOZA, 1973).

[18] Ali A. Mazrui sintetiza o papel de forças estrangeiras da seguinte forma: "o apoio dado pela França à Biafra era contrabalanceado pelo apoio dos britânicos à Nigéria federal; a ajuda material oferecida por Israel à Biafra tinha como contrapartida a presença dos pilotos cedidos pelo Egito à aviação

A experiência pregressa da Guerra da Biafra condicionou as percepções nigerianas quanto às guerras de independência das colônias portuguesas, sobretudo em relação às posições tomadas por potências militares ocidentais. Conforme a análise de Olayiwola Abengurin (2003), quando se tornou pública a subvenção da África do Sul e dos Estados Unidos à FNLA e à UNITA, em Angola, a Nigéria deixou de ser um mero expectador, a princípio simpático aos três grupos (MPLA, FNLA e UNITA), e assumiu uma posição de inequívoco suporte, financeiro e político, ao MPLA. Por essa razão, as relações entre a Nigéria e os Estados Unidos esfriaram durante os governos de Nixon e de Ford, no que o insucesso das táticas de Henry Kissinger em lidar com a conjuntura africana foi crucial. No segundo semestre de 1975, Kissinger tomou a iniciativa de enviar uma carta à Organização da União Africana instando-a a não reconhecer o governo do MPLA, gesto que foi respondido, pela Nigéria, com o cancelamento de sua visita agendada para aquele ano[19]. Com frieza análoga, replicou com uma crítica à Emenda Byrd[20] a proposta de estabelecer diálogos conjunto para tratar da questão rodesiana (ABENGURIN, 2003).

As relações entre Estados Unidos e Nigéria só foram normalizadas a partir da eleição de Jimmy Carter em 1977. Ainda que as rusgas pregressas houvessem sido dirimidas, o discurso do governo nigeriano em relação aos governos segregacionistas da África do Sul e da Rodésia permaneceu incólume. Em outubro de 1977, o presidente Olusegun Obasanjo prestou uma visita aos EUA, e diante de uma platéia constituída por representantes empresariais norte-americanos, afirmou, em tom categórico, que

> A intransigência dos regimes minoritários criou uma situação em que temos que usar cada arma de nosso arsenal para derrubar o governo da maioria na Rodésia, na Namíbia e na África do Sul. Nós somos compelidos, nessas circunstâncias, em insistir que aqueles cujas atividades econômicas nesses territórios ajudam a manter a estabilidade dos regimes minoritários não

federal; e o apoio da África do Sul e dos rodesianos brancos à Biafra opunha-se à atitude da Organização pela Unidade Africana, favorável à manutenção da integridade territorial da Nigéria. Até mesmo os chineses intervieram em favor de Biafra para contrabalançar o apoio dado pelos soviéticos à Nigéria" (MAZRUI; WONDJI, 2010: 14).

[19] Mais do que isso, a carta de Kissinger foi respondida por outra, do presidente Obasanjo, que dizia, entre outras coisas, que "idos são os dias em que a África irá curvar-se à ameaça de qualquer dita superpotência" (ABENGURIN, 2003: 66, tradução livre).

[20] Aprovada pelo congresso norte-americano, a emenda furou o bloqueio comercial imposto à Rodésia ao fazer uma exceção para a importação de cromo.

> podem ser nossos amigos e não devem esperar negócios lucrativos conosco... Nós estamos prospectando todos os empreiteiros estrangeiros e empresas de negócios com o objetivo de discriminar todos aqueles que têm relações de negócios com a Rodésia e a África do Sul. Tais empresas são, entretanto, livres para descontinuar essas relações ou ao menos a não expandi-las, se acharem que seus interesses serão melhores servidos do nosso lado (ABENGURIN, 2003: 77, tradução livre).

Diante da postura do governo nigeriano em relação à maior potência militar e econômica da época, pode-se facilmente pressupor que o Brasil não estava isento de pressões semelhantes. Em 1973, na conjuntura do Choque do Petróleo, fomentando pela OPEP, o Brasil foi intimado pela Nigéria de que estava prestes a ser colocado na lista de países embargados, em razão de sua ambivalência quanto ao colonialismo português. Se efetuada, a medida provavelmente teria resultados negativos, dado que de todo petróleo consumido no Brasil, quase 80% provinha de mercados estrangeiros (PINHEIRO, 2013; ROSENBAUM, TYLER, 1975). Em realidade, as suscetibilidades da matriz energética brasileira, evidentes a partir de 1973, colocaram as relações entre Brasil e África sob um prisma diferenciado, e, conforme o tema necessitou de tratamento especial no plano doméstico, Ernesto Geisel – ex-presidente da Petrobrás e que tomou a iniciativa de criação do Pró-Álcool e de investimentos em prospecção em águas profundas – tratou, também na política externa, a questão em termos diferenciados.

Não apenas com incentivos negativos, ou seja, pela ameaça de embargo à venda de petróleo (via OPEP), a Nigéria influenciou a posição brasileira em sua política africana, mas também com incentivos positivos, ou seja, com a perspectiva de construção de relações comerciais diversificadas, que não se esgotavam na compra de petróleo. Para além de seu grande mercado consumidor, havia outros elementos que davam ao país um grande potencial econômico, como, por exemplo, a necessidade de reconstrução e de investimentos em infraestrutura após a guerra da Biafra e o projeto de construção de uma nova capital administrativa para substituir a cidade de Lagos (cujas obras tiveram início em 1978). Segundo Letícia Pinheiro, mesmo que em termos absolutos não chegassem a representar um montante majoritário, as trocas entre o Brasil e os países africanos passaram por um período de grande alta durante a década de 1970, quando, de 1974 a 1978, aumentaram 500% em volume (PINHEIRO, 2013). Nesse contexto dinâmico, os

esforços de inserção comercial deveriam ser otimizados. Em março de 1976, Azeredo da Silveira escreveu a Geisel que

> O Itamaraty vem procurando estruturar um esquema que permita assegurar uma presença mais ativa do Brasil na África, aproveitando inclusive o crescente prestígio de nosso país naquele continente, em função de uma explicitação mais clara dos objetivos da política externa brasileira. Dois países avultam como os pontos focais de uma atuação brasileira: Nigéria e Angola. (SILVEIRA, 1976).

Segundo o entendimento de Azeredo da Silveira, a política de incremento comercial para a Nigéria deveria observar uma lista extensa, que incluía as áreas de telecomunicações, de construção civil e de aproveitamento hidroenergético, além da previsão da participação de empresas brasileiras, sob a forma de *joint ventures,* nas áreas de siderurgia, transportes e prospecção petrolífera. Além disso, o comunicado de Azeredo a Geisel sugeria a troca de visitas de representantes ministeriais de ambos os países, para tratar de assuntos na área da agricultura, dos transportes e da indústria. Assim, em 1977, veio ao Brasil o Ministro de Relações Exteriores da Nigéria, Joseph Garba. Além da visita a Brasília, Garba foi convidado a visitar a cidade de São Paulo, onde encontrou um grupo de empresários brasileiros e, também, visitou a sede da EMBRAER e o Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo (USP).

A visita de Garba ao Brasil culminou com uma Declaração Conjunta, na qual foram sintetizados os temas discutidos, assim como os princípios de comum acordo entre ambos os países. Constaram no documento, entre outros temas, a defesa da não-intervenção, a existência de imperfeições na estrutura da ONU, que contribuíam para torná-la menos representativa, a denúncia ao *apartheid* e a necessidade de respeitar as decisões tomadas no âmbito da ONU e da OUA (BRASIL, 1977). Além desses, um assunto mais específico emergiu do comunicado: a defesa do acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos, somada à 'decepção' com os acordos de desarmamento até então feitos pelos países dotados de armamento nuclear. O contexto de assinatura da declaração coincidiu com as rusgas criadas entre Brasil e Estados Unidos em razão da assinatura, entre Brasil e Alemanha Ocidental, de um Acordo Nuclear que previa a transferência de tecnologia – assunto que, inclusive, chegou a ser usado por Jimmy Carter nos debates eleitorais como evidência da

inação e da condescendência de Gerald Ford para com a não-proliferação nuclear, sobretudo em relação a países do Terceiro Mundo (DEBATE, 1976)[21].

O fato de a Declaração Conjunta Brasil-Nigéria ter tratado da questão nuclear sugere que o Brasil aproveitou o momento de inflexibilidade da Nigéria para com os Estados Unidos para marcar e fortalecer a sua própria posição quanto ao tema. Sugere, ademais, que as relações com a Nigéria não se restringiam a relações técnicas ou estritamente econômicas. Embora a eleição de Jimmy Carter tenha sido benéfica para as relações oficiais EUA-Nigéria, o oposto se sucedeu ao Brasil, posto que este passou a ser duramente criticado pelo governo estadunidense não apenas em razão de sua política nuclear, como também, pela primeira vez desde que iniciado os governos militares, em razão do desrespeito aos direitos humanos e políticos de sua população. Em 1978, Azeredo da Silveira enviou um telegrama ao seu homólogo nigeriano no qual sugeria, 'no espírito da Declaração Conjunta de 1977', o estabelecimento de um diálogo mais próximo e, informando que o Brasil receberia a visita oficial do presidente norte-americano dentro de poucos dias, instava o ministro Joseph Garba a dialogar sobre as impressões advindas dessas conversações (SILVEIRA, 1978). Em suma, a posição de firmeza da Nigéria, assumida ante os Estados Unidos, dava-lhe uma posição de liderança no continente africano, razão que, somada às de natureza econômica, lhe deram relevo no contexto de "virada pragmática" da política externa brasileira para a África.

Considerações Finais

A década de 1970 foi um período prolífico para as relações Brasil-África como, igualmente, para a formação das relações Sul-Sul, as quais, gradativamente, suplantaram a configuração Leste-Oeste da política internacional inaugurada pela

[21] É preciso lembrar que a questão nuclear era premente na década de 1970. Além da tentativa de harmonização direta entre Estados Unidos e União Soviética, por intermédio das Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas (mais conhecidas pela sigla SALT, em inglês), datam de 1974 os primeiros testes atômicos realizados pela Índia. E quanto ao Brasil, consternava o governo americano o fato de o governo brasileiro não ter assinado o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TPN), de 1968, por considerá-lo injusto e restritivo para com os países não-nucleares que desejavam desenvolver a tecnologia nuclear com finalidades exclusivamente pacíficas.

Guerra Fria. Em ambos os casos, o aparecimento da capacidade de articulação, de barganha, de dissuasão e de persuasão – enfim, de agência política – dos Estados africanos recém-independentes foi crucial. Como evidência, bastaria evocar o papel dos governos africanos na histórica votação que colocou a República Popular da China no lugar de Taiwan perante a ONU, em 1972. Ou a coalizão afro-árabe que resultou no Choque do Petróleo de 1973. Ou, ainda, o significado da assertiva de Henry Kissinger, então Secretário de Estado norte-americano, quando afirmou que "a *deténte* não sobreviveria à outra Angola" (Henry Kissinger *apud* REYNOLDS, 2001), referindo-se ao mal sucedido manejo pelo seu governo da declaração de independência do MPLA, em 1975.

Embora haja, ainda, grande ênfase nos estudos de história política nos métodos e pressupostos concebidos por teorias que apenas identificam protagonismo na ação de potências[22], o presente artigo buscou evidenciar a capacidade de articulação política de Estados africanos em um dos mais significativos redirecionamentos da política externa brasileira do regime militar. O célere reconhecimento das independências das ex-colônias portuguesas envolve uma miríade de questões, dentre elas o antagonismo de visões de mundo em que, em um extremo, estavam as raízes tradicionais da Doutrina de Segurança Nacional, caracterizadas por uma África colonizada e cognoscível tão-somente por meio da divisão dicotômica da Guerra Fria – como o episódio de exoneração do General Sílvio Frota deixou claro.

Embora a política externa do "pragmatismo" tenha sido uma tentativa de blindar o governo das divergências ideológicas domésticas por meio do emprego de um léxico economicista, próprio da fase de declínio do "Milagre Econômico", claro

[22] Não fosse a dificuldade de acesso a fontes primárias para a análise das políticas externas dos países pós-coloniais ou coloniais, a investigação histórica relativa às independências africanas padece, ainda, das permanências teóricas e epistêmicas próprias do período da Guerra Fria. No campo disciplinar das relações internacionais, essas permanências se exemplificam, por exemplo, na influência da teoria realista – como na clássica obra "Teoria das Relações Internacionais" de Kenneth Waltz –, para a qual as potências, e os seus respectivos interesses nacionais, tem um papel sobredeterminante para a análise de praticamente qualquer fenômeno dado. Segundo tais pressupostos, são logicamente escassas as ferramentas metodológicas disponíveis para a análise das relações inter-periféricas – tampouco há motivos para fazê-lo. Não é sem razão que o teórico inglês Fred Halliday (2007:15) chegou a afirmar que "[...] muitos dos temas centrais do realismo aparecem como descendentes (domesticados) do darwinismo social militarista e racista do final do século XIX e início do XX."

está que as relações com os países africanos não se explicam exclusivamente por bases econômicas. A aproximação com a Nigéria, um grande mercado consumidor com credenciais de membro da OPEP, só foi possível quando o Brasil abandonou sua habitual condescendência com o colonialismo lusitano: se a Nigéria da década de 1970 fora capaz de fazer frente aos interesses norte-americanos em nome da auto-determinação de seus vizinhos, sobretudo de Angola, por que não o faria em relação ao Brasil?

Também foi político, muito mais que econômico, o papel do Senegal junto ao Brasil do "Pragmatismo Responsável". Ao Senegal de Senghor, como demonstrado neste artigo, interessava a urgente normalização das fronteiras com a Guiné-Bissau. Urgia, portanto, o fim da guerra colonial no país vizinho, das invasões portuguesas em seu território, das ondas de refugiados em busca de abrigo. As credenciais do Senegal eram diferentes das nigerianas: Léopold Sédar Senghor tinha interlocução junto ao Movimento dos Não Alinhados, aos países em que o movimento da *négritude* ganhava adeptos, junto aos representantes de movimentos de independência que vieram cá ao Brasil (a eles, a embaixada senegalesa chegou a dar abrigo não só das operações de opressão do DOPS, agindo em conjunto com a PIDE). Senghor, afinal, tinha interlocução junto ao governo português que emergiu após Abril de 1974 – especialmente com o General António de Spínola.

Portanto, se as relações com a Nigéria ajudam a elucidar o reconhecimento do MPLA de Angola, o papel do Senegal explica a célere recepção brasileira da Guiné-Bissau à sociedade de nações independentes. Resta, ainda, muito para ser analisado (e muitas formas de fazê-lo) sobre o tema da recepção política das independências africanas pela sociedade internacional pré-estabelecida. Para tanto, será preciso superar a visão ainda largamente etnocêntrica das teorias políticas e de relações internacionais. Os resultados destas novas análises presumivelmente afetarão a forma com que as histórias nacionais correntes – dentre elas, a brasileira – são interpretadas, bem como a forma com que são compreendidos os processos de mudança na sociedade internacional.

Referências Bibliográficas

ABENGURIN, Olayiwola. *Nigerian Foreign Policy Under Military Rule*: 1966-1999. Westport: Praeger, 2003.

ALTORFER-ONG, Alicia. Tanzanian 'Freedom' and Chinese 'Friendship' in 1965: laying the tracks for the TanZam rail link. *LSE Ideas: Cold War Studies Working Paper Series,* 2003. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk> Acesso em: 22 Ago. 2016

BARBOZA, Mário Gibson. *Ação Diplomática Brasileira na África Atlântica. Secreto. 16 de dezembro de 1971.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 15: Senegal. Doc I - 3). 1971. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

BARBOZA, Mário Gibson. *Política Externa Brasileira na África. Territórios Ultramarinos Portugueses. Secreto. 23 de fevereiro de 1973.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira.Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 15: Senegal. Doc I - 2). 1973. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. *Declaração Conjunta da República Federativa do Brasil e da República Federal da Nigéria. Brasília, 24 de maio de 1977.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 13: África. Doc III – 7). 1977. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. *Discurso por ocasião da diplomação dos alunos que concluíram o curso à carreira de diplomata***.** Rio de Janeiro, 31 de Julho de 1964. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 07 Ago. 2016.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967.

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico*. *Brazil and the challenge of African decolonization (1950-1980).* Durnham: Duke University Press, 2010.

DEBATE with President Gerald Ford (Foreign and Defense Issues) (October 6, 1976). 1976.Disponível em: http://millercenter.org/president/carter/speeches/speech-5538>. Acesso em: 07jan. 2016.

DIALLO, Mamadou Alpha. *A construção do Estado no Senegal e integração na África Ocidental: os problemas da Gâmbia, de Casamance e da integração regional*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.
FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

GEISEL, Ernesto. *Pronunciamento sobre a situação econômica. 1975***.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/expresidentes/ernesto-geisel/discursos/1975/33.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2016.

GEISEL, Ernesto. Política Externa e Pragmatismo. Responsável (entrevista). Entrevistadores: Maria Celina D'Araujo e Celso Castro. In: D'ARAUJO, M. C., CASTRO, C. (Org.). **Ernesto Geisel.** Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 335-360.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS,2007.

HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções*: 1789-1848. São Paulo: Paz e Terra, 1994.LINS, Álvaro. *Missão em Portugal*. Lisboa: Centro do Livro Brasileiro, 1974.

LINS, Álvaro: verbete biográfico. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. *Dicionário CPDOC.* Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/Alvaro_Lins>. Acesso em: 02 ago. 2015

MAZRUI, Ali A. WONDJI, C. (Ed). *A África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010.

MELO, Ovídio de Andrade. Depoimento. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. (Org.). *Quarenta anos das relações Brasil-Angola: documentos e depoimentos.* Brasília: FUNAG, 2015. p. 165-260.

MELO, Ovídio de Andrade**.** *Recordações de um removedor de movo no Itamaraty: Relatos de Política Externa de 1948 à atualidade.* Brasília: FUNAG, 2009.

MENDES, Manuel. *O Cerrado de Casaca*. Brasília: Thesaurus, 1995.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. *Perspectivas*, São Paulo, v. 4, p. 75-92, 1981.

MOURA, Gerson. *Relações Exteriores do Brasil (1939-1950).* Brasília: FUNAG, 2012.

PINHEIRO, Letícia. *Foreign policy decision making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry.* Brasília: FUNAG, 2013.

PLUMMER, Brenda. *In Search of Power: African Americans in the Era of Decolonization (1956–1974).* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

REYNOLDS, David. *One World Divisible***:** A Global History Since 1945. Cambridge: Cambridge University, 2001.

ROSENBAUM, H. Jon; TYLER, William G. South-South relations: the economic and political content of interactions among developing countries. *International Organization*, Madison, v.29, n. 1, p. 243-274, 1975. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706291> Acesso em: 10 set. 2015.

SALAZAR, António de Oliveira. *Erros e fracassos da era política*: discurso proferido por Sua Excelência o Presidente do Conselho, Doutor Oliveira Salazar, na posse da Comissão Executiva da União Nacional, em 18 de fevereiro de 1965. Lisboa: Secretariado Nacional da Informação, 1965.

SHRAEDER, Peter J. GAYER, Nefertiti. Senegal's Foreign Policy: Challenges of Democratization and Marginalization. In: *African Affairs*, Vol. 96, No. 385 (Oct., 1997), pp. 485-508. Disponível em: < http://www.jstor.org/stable/723816> Acesso em: 22 abr. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. Três Correções de Rumo (entrevista). Entrevistadores: Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 91-127.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Convite do Senegal ao Ministro de Relações Exteriores do Brasil. 11 de julho de 1974.* Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Despachos com o Presidente Geisel. Pasta 1. Doc II - 61. 1974a. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Despacho Telegráfico nº 73 da Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Embaixada Brasileira em Lagos. Secreto. 22 de março de 1978.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 13: África. Doc III – 20). 1978. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Discurso pronunciado por sua excelência o ministro das relações exteriores, Embaixador Antônio Azeredo da Silveira, por ocasião do jantar oferecido pelo ministro das relações exteriores do Senegal, em 25 de novembro de 1974.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 15: Senegal. Doc I - 1). 1974b. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Informação para o Senhor Presidente da República. Missão Comercial à África. 17 de março de 1976***.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Despachos com o Presidente Geisel. Pasta 1. Doc XV – 16). 1976b. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*: 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

THIAM, Iba Der; MULIRA, James. *A África e os países socialistas*. In: MAZRUI, Ali A. WONDJI, C. (Ed). A África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010.

Recebido em 28 de agosto de 2016.
Aprovado em 22 de fevereiro de 2017.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CINEMA MOÇAMBICANO - IMAGENS DE GUERRA, IMAGENS "SOBREVIVENTES"

ESMAEL ALVES DE OLIVEIRA

Doutor em Antropologia Social (PPGAS/UFSC), docente do Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGAnt) e do curso de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Humanas da UFGD

RESUMO: A partir de uma perspectiva antropológica, o presente artigo pretende analisar a trajetória do cinema moçambicano à luz das reflexões benjaminianas. Ao tomar como base os conceitos de "guerra", "destruição" e "ruína", apresento o desafio de pensar a dimensão crítica das imagens cinematográficas em contextos sócio-históricos marcados por regimes políticos centralizadores. Afinal, pelos dilemas e contradições inerentes ao próprio contexto no qual emerge, seria o cinema de Moçambique uma imagem "sobrevivente"?

PALAVRAS-CHAVE: Moçambique. Cinema. Imagens. Guerra. Benjamin.

MOZAMBICAN CINEMA - WAR IMAGES, "SURVIVORS" IMAGES

ABSTRACT: From an anthropological perspective, this article analyzes the trajectory of the Mozambican film industry in the light of Walter Benjamin's reflections. Using the concepts of "war", "destruction" and "ruin", we present the challenge of thinking the critical dimension of the cinematographic images in socio-historical contexts marked by centralizing political regimes. Given the dilemmas and contradictions inherent in the context in which it emerges, can we define the Mozambican film industry as a "survivor" image?

KEYWORDS: Mozambique. Cinema. Images. War. Benjamin

Com uma população de cerca de 25.727.911milhões de pessoas (segundo dados do Instituto Nacional de Estatística – INE/2015), Moçambique está localizada na costa oriental da África Austral. Dentre suas principais cidades (províncias) destacam-se: Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Sofala, Inhambane, Gaza e Maputo (sendo esta última sua capital). Sua história, como um país independente, está diretamente relacionada com os movimentos de emancipação que ocorreram durante a segunda metade do século XX. Talvez a guerra, em sentido literário, metafórico e/ou histórico, seja a palavra-chave para pensar a sociedade moçambicana, bem como o próprio cinema e as questões por

ele apontadas. Essa provocação se dá fundamentada em Walter Benjamin (1986; 1987), que a partir de metáforas de guerra, reflete sobre as condições e contradições de sistemas político-ideológicos totalizantes que tentam arbitrariamente dar conta de realidades sociais dinâmicas e complexas. Para o autor, vivemos em um tempo catastrófico, marcado por ruínas; por imagens sobreviventes que escapam aos esquemas universalizantes. Nesse sentido, as imagens ocupam um espaço privilegiado de contestação.

Benjamim, ao se debruçar sobre a história, utilizou largamente conceitos que nos remetem à ideia de guerra: seja falando das "ruínas" (1987), seja falando da "destruição" (1986). O autor desenvolveu a dimensão criativa e subversiva desses eventos liminares, frequentemente apontando para o caráter crítico-reflexivo das imagens, dos acontecimentos. Experimentando as angústias e dilemas de seu próprio tempo – não podemos ignorar que o contexto existencial de Benjamin possui estreita relação com uma situação de guerra – poderíamos dizer que o autor potencializa a dimensão catártica de processos que estão em semelhança com os limites da condição humana. Relacionando Benjamin com as reflexões de Friedrich Nietzsche, também poderíamos dizer que o pensamento benjaminiano resgata a dimensão dionisíaca das situações "liminares" e potencializa sua releitura e compreensão. A partir dessas pistas reflexivas, ao analisar a trajetória do cinema moçambicano[1], somos provocados a pensar em que medida suas imagens são portadoras de uma mensagem messiânica-catastrófica.

Pensar o cinema moçambicano a partir de Benjamin, conduz-nos à compreensão de que as imagens cinematográficas inseridas num tempo histórico não estão isentas de contradições, tensões e dilemas, nem de possibilidades. Nesse sentido, traz em sua própria gênese um espaço liminar que nos permite pensar estados de exceção, imprevisíveis, conflituosos e, por vezes, antagônicos, mas também gerativos. Assim, não seria equivocado dizer que o cinema moçambicano fala de um lugar de sobrevivência. Um cinema que, diante das ruínas nas quais

[1] Sem ignorar as diferentes nacionalidades de cada cineasta e tendo em vista as múltiplas relações estabelecidas com outras experiências cinematográficas nacionais, utilizo a categoria de "cinema moçambicano" apenas para destacar o cinema que é produzido em Moçambique (sejam os realizadores moçambicanos ou não). Nesse sentido, não está em jogo a nacionalidade dos cineastas - a ideia essencialista de origem ou pertencimento - mas a questão temática de suas produções, ou seja, a dimensão estético-criativa.

emerge (guerra colonial e guerra civil), ainda encontra espaço para anunciar imagens sobreviventes. O cinema assim é a metáfora do *Angelus Novus*[2] de Benjamin, personagem que anuncia a radicalidade da catástrofe[3] e que denuncia os projetos de "civilização" que não deram certo (políticos, ideológicos, filosóficos, técnicos). Anjo que vê e anuncia a catástrofe da não linearidade, da imprevisibilidade do tempo histórico.

Afinal, como o cinema moçambicano foi transpassado pela "experiência" da guerra? Que relação podemos estabelecer entre o conceito de "guerra" e o cinema de Moçambique, por meio da produção cinematográfica de seus cineastas? Se a guerra, seja como evento seja como conceito analítico, possibilita-nos pensar as situações limites ou de sobrevivência, como podemos compreender as conjunturas e narratividades por ela constituídas? Por fim, quais são os sentidos possíveis engendrados por uma experiência cinematográfica originada num contexto de guerra? Partindo dessas indagações é que busco desenvolver ao longo deste artigo uma relação entre o *cinema moçambicano* e a *guerra* – esta última vista como categoria analítica, que possibilita a compreensão tanto do contexto sócio-político-cultural moçambicano quanto das suas produções cinematográficas.

Moçambique: uma história de imagens

O cinema ao longo de sua história tem se caracterizado como uma experiência político-estética do homem em lidar com o mundo, de posicionar-se diante dele, interrogar-se sobre si mesmo e sobre a realidade social que o cerca (DIDI-HUBERMAN, 2011; RANCIÈRE, 2012). Com relação ao cinema moçambicano, isso não é diferente. Ao localizar a trajetória do cinema de Moçambique destacando suas dimensões políticas e estéticas, busco evidenciar as complexidades e riquezas de uma expressão cinematográfica que tem sua história marcada por diferentes tensionamentos políticos em sua recente história colonial e pós-colonial.

[2] Cf. "Sobre o conceito da história", fragmento 9. In: BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito da história [1940]. In: Walter Benjamin. Obras escolhidas. v.1. Magia e técnica, arte e política. Ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 222-232.

[3] Em Benjamin, a história é anunciada como catástrofe inadiável. Nesse sentido, para o autor, todos os projetos "salvacionistas", "redentores" etc., que acreditam numa mudança situacional das grandes catástrofes do mundo moderno, constituem projetos insustentáveis e fracassados. Segundo Benjamin, a catástrofe é o desfecho que aguarda o fim da história humana.

Cabe ressaltar que a história de Moçambique, seja enquanto colônia portuguesa, seja enquanto um país independente, teve seus acontecimentos atravessados pela experiência cinematográfica. Guido Convents (2011), afirma que já no período colonial havia uma vasta cultura cinematográfica em Moçambique. Segundo o autor, naquele período, era logo possível verificar em Moçambique uma intensa vida cultural. Tendo em vista a política de colonização portuguesa que visava a ocupação de suas colônias na África, desde os finais do século XIX era perceptível uma presença marcante de colonos portugueses nos centros urbanos de Moçambique, podendo destacar: Lourenço Marques, Beira, Inhambane, Quelimane e Ilha de Moçambique. Neste sentido, criaram-se também uma série de atividades e espaços culturais que pudessem entreter a vida destes colonos portugueses na então colônia. Conforme Convents, "A vida cultural (teatro, música, cinema, circo, literatura, imprensa, etc.) ocupa um grande lugar no lazer" (2011, p. 39). No início do século XX, o grau de sofisticação desses espaços chegava a competir com a própria metrópole. Havia certo cosmopolitismo, sobretudo, em Lourenço Marques (capital da colônia). Destaque para os cineteatros *Varietá, Variedades e Gil Vicente*, onde a vida cultural costumava acontecer. É assim que, segundo Convents, "desde os anos dez, as salas de cinema começam a marcar a vida nocturna e a cultura não só dos europeus mas também de outros grupos da população de Moçambique" (2011, p. 41). O fato é que, se por um lado não havia ainda uma produção cinematográfica nativa, por outro havia já uma circulação cinematográfica intensa e variada, por meio da exposição de filmes estrangeiros (americanos, franceses, italianos, alemães) que vinham, principalmente, através da África do Sul. Os filmes ainda eram mudos, geralmente acompanhados de alguma apresentação musical. Cabe destacar que, para o autor, neste momento o cinema terá um caráter demasiadamente ideológico, com a finalidade de ressaltar, acima de tudo, uma "portugalidade" (p. 57). É assim que já na década de 20 começa a surgir uma preocupação, por parte da administração colonial, com um possível processo de "desnacionalização de Moçambique" (2011, p. 87). Este processo de intervenção do governo português na vida cinematográfica da colônia se acentua, sobretudo, após a Primeira Guerra Mundial, com o fim da República e o estabelecimento da ditadura do Estado Novo em Portugal. Na década de 30, a vida cinematográfica começa a mudar na colônia. Há a inserção de som nos cinemas (a transição do cinema mudo para o falado),

como também a criação de novos estabelecimentos para a exposição de filmes (o *Cine Scala*).

Nos anos 50 do século XX, o cinema ganha tamanha proporção em Moçambique que começa a organização dos primeiros cineclubes. Há cada vez mais um público interessado em cinema, crítico e desejoso de filmes com boa qualidade; uma espécie de contracultura, por assim entender. Os cineclubes surgem então como uma alternativa para um público mais seleto, crítico do cinema americano e desejoso de um cinema mais realista (francês e italiano). Mas a produção cinematográfica não se restringia apenas às salas de cinema. Há espaço também para outras iniciativas: é assim que desde a década de 30 há existência do cinema itinerante cujo o objetivo era levar para o interior da colônia filmes - fossem religiosos ou não.

Segundo Convents, nos primeiros filmes sobre Moçambique destacam-se algumas características: as realizações quase sempre deixam de fora os “nativos” (presença marginal); são realizadas por estrangeiros de passagem pela colônia e, voltam-se principalmente para as belezas naturais e seus potenciais econômicos. Nas primeiras décadas do século XX, destacam-se os trabalhos de britânicos, franceses, belgas e sul-africanos. Só a partir da década de 20 é que Portugal começa a se preocupar com a produção fílmica de suas colônias. No ideário político do momento era necessário construir a imagem de um império bem articulado e coeso. Com o Estado Novo haverá um interesse pelo estilo documentário, em que o cinema se apresentará como um instrumento de propaganda do regime colonial português. Apenas durante os anos 50 e 60 que algumas iniciativas de produção local de filmes se tornarão possíveis. Neste momento, há que se destacar a relevante contribuição de personagens como António de Melo Pereira (o primeiro a criar um laboratório fílmico em Lourenço Marques) e António Jorge Courinha e Ramos (responsável pela primeira empresa de cinema de Lourenço Marques – a Somar Filmes – e pela realização de filmes amadores e curtas-metragens). A partir de então, década de 60, mediante a exigência de intelectuais e da mídia sobre a necessidade de um conhecimento acerca das possessões ultramarinas de Portugal, vê-se a obrigação de uma infraestrutura de produção cinematográfica, esta que naquele momento, era quase inexistente. É neste cenário que emergem iniciativas de pequenas produtoras: Cináfrica; Som e Imagem (SIM); Telecine-Moçambique;

Beja Filmes; Filmlab, bem como pequenas iniciativas dos cineclubes em torno da capacitação e incentivo à produção de filmes amadores. Nas palavras do autor,

> nas últimas décadas antes da independência, as estruturas de produção cinematográfica consolidam-se em Moçambique. São, sobretudo, empresas de produção de documentários, jornais cinematográficos, filmes de publicidade e ficções, que oferecem a possibilidade de uma dezena de cineastas de realizar filmes. Tratam-se das carreiras as mais diversas como as biografias, por exemplo, de Manuel Guilherme Faria de Almeida, Viriato Barreto, Jorge de Sousa e Lopes Barbosa mostram. Mas entre eles não se encontra nenhum realizador indígena (CONVENTS, 2011, p. 310).

Entra então em cena o período da guerra colonial (1964-1974). Um marco na história do cinema moçambicano. Neste momento, a produção de imagens passa a ser controlada pelas autoridades coloniais. O exército colonial português vê na produção de imagens uma importante ferramenta de propaganda a seu favor. É necessário mostrar para o mundo e para os próprios colonos que a situação está sob controle e que a guerra é politicamente correta. “Em suma, entre 1964 e 1972, o cinema, e depois a televisão, é para as autoridades coloniais e, sobretudo, para o exército, um instrumento importante na estratégia global de justificação da política e guerra coloniais” (CONVENTS 2011, p. 338). Por outro lado, esta não será uma utilização unilateral. A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), criada em 1962, que lutava contra a ocupação colonial portuguesa e pela independência, logo percebe o valor das imagens como um importante aliado na guerra. A parceria com realizadores estrangeiros será fundamental neste momento. Destaque para os trabalhos de Dragutin Popovic (iugoslavo); de Margareth Dickinson e Polly Gaster (britânicas); de Franco Cigarini (italiano) e de Robert Van Lierop (afro-americano). É por intermédio das lentes destes cineastas que o mundo toma conhecimento da outra face da guerra em Moçambique e das reais motivações da FRELIMO.

A partir da década de 1970, ocorre uma verdadeira efervescência do cinema em Moçambique. Nesse momento, sucede todo um investimento na produção cinematográfica nacional, com a capacitação de um corpo técnico para trabalhar no recém-criado Instituto Nacional de Cinema – INC. É o cinema a serviço de um projeto de Estado-nação, também voltado para a disseminação dos ideais políticos da FRELIMO.

Em relação ao INC, pode-se dizer que a década de 70 e 80 será o período de ouro da cinematografia nacional. Os investimentos por parte da FRELIMO nos meios de comunicação, de um modo geral, e no cinema em particular, não são por acaso.

Pelo contrário, “com a independência e o governo da FRELIMO, a frequentação das salas de cinema é mais do que nunca vista com um olhar político” (Convents 2011, p. 362). A capacitação do corpo técnico do instituto será feita, sobretudo, por profissionais de outras nacionalidades (brasileiros, canadenses, americanos, etc.), além do intercâmbio dos técnicos moçambicanos em países estrangeiros. Ruy Guerra, Celso José Côrrea, Santiago Alvarez, Fernando Silva, Murilo Sales, Polly Gaster, Margareth Dickinson e Celso Luccas serão os principais responsáveis pela formação da geração de cineastas do pós-independência. Nesta fase da história nacional, aos poucos o cinema também passa por um processo de descolonização, com a presença de filmes no cinema que refletissem um ideário crítico-social e político, com uma forte presença do cinema francês, italiano, soviético e com uma aguda resistência ao cinema americano, indiano e populares (filmes de kung-fu e karatê).

Ainda na década de 1970 passarão por Moçambique os cineastas Jean Rouch e Jean Luc Godard. Com eles, surge a proposta do “cinema verdade” e a influência da “nouvelle vague” e do “cinema novo”. Por diversas questões a proposta dos cineastas acaba não sendo adotada, contudo, aos poucos a estrutura técnica do INC vai sendo constituída.

O primeiro longa-metragem moçambicano é feito pelo cineasta Ruy Guerra “Mueda, Memória e Massacre” cuja estreia se dá em 1979. Ainda na década de 70 lança-se o programa de atualidades “Kuxa Kanema” (primeira edição), cujo o objetivo é levar à nação os principais fatos e acontecimentos do país. Na década de 80 é lançada a segunda edição do Kuxa Kanema. É ainda neste período que a parceria Brasil-Moçambique permite também a criação da primeira empresa de produção cinematográfica moçambicana, a “Kanemo”. Com o objetivo de produzir filmes e de formar os cineastas moçambicanos, a Kanemo contará com a presença de colaboradores internacionais: Rodrigo Gonçalves (chileno) e Santiago Alvarez (cubano), entre outros. Entre 1985 e 1986 inicia-se um período de intensa produção de filmes ficcionais, como: *Tempo dos Leopardos* (do iugoslavo Zdravko Velimorovic) e *O Vento Sopra do Norte* (do português José Cardoso). De 1987 a 1991 o INC começa a entrar num período de crise. A mudança política do INC, a saber, a política do mercado livre, e o incêndio ocorrido em 1991 revelam o fim de um período áureo.

A partir de 1991 o cinema moçambicano entra numa fase dramática de sucateamento. Com o acordo de paz assinado em 1992 entre as duas facções políticas, o cinema, que esteve atuante desde a década de 1970 nos desdobramentos da política nacionalista de Moçambique - desempenhando um papel preponderante - passa a ser invisibilizado pelas políticas de Estado. Assim, poderíamos pensar o incêndio do INC, ainda não esclarecido, como metáfora da realidade precarizada do cinema moçambicano contemporâneo. Contando cada vez mais com organizações não governamentais, os cinemas precisam criar estratégias individuais e coletivas para lidar com a nova realidade. É nesse cenário que podemos compreender uma série de iniciativas por parte dos principais cineastas do país. Ou seja, apesar das limitações estruturais e conjunturais, há também a emergência de novos movimentos cinematográficos e associações: Ovelha Negra Produções, Amocine (Associação Moçambicana de Cineastas), Associação de Vídeo-Arte de Moçambique e INAC (Instituto Nacional do Audiovisual e do Cinema) são alguns exemplos. Também há de se mencionar o retorno ao cinema móvel, motivado principalmente por organizações internacionais (italianas e holandesas) engajadas com o combate ao HIV/Aids, bem como a organização de festivais e mostras de cinema, que tem ajudado a consolidar e repensar o cinema nacional moçambicano: o Cineport – Festival Anual de Cinema de Países de Língua Portuguesa; o Dockanema – Festival do Filme Documentário e O Festival Internacional de Publicidade.

Fragmentos imagéticos de uma experiência bélica

Entender a lógica de produção de imagens no cenário moçambicano é estar atento às nuances político-ideológicas que ajudam a compor a trajetória e a narrativa do cinema daquele país (CONVENTS, 2011; OLIVEIRA, 2014). Assim, percebemos o cinema como um conjunto de enunciados historicamente situados, que está permeado por teias discursivas ideologicamente marcadas. É assim que buscamos compreender metodologicamente todo o "complexo ritual" que compõe o cinema moçambicano e o constitui (BERNARDET, 1991).

Jean-Claude Bernardet (1991) entende por "complexo ritual" o conjunto de aspectos que ajudam a compor o cinema, desde a sua produção até a sua

circulação e recepção. Assim, tendo em vista os diferentes campos de possibilidades do trabalho com filmes dentro do campo antropológico, somos desafiados a analisar tanto a trajetória do cinema e de alguns cineastas quanto sua produção fílmica, considerada uma construção social histórica e ideologicamente marcada. Levando em conta os múltiplos aspectos que compõem a narrativa fílmica, o caráter dialógico e polifônico de uma obra cinematográfica e os diversos níveis sócio-linguístico-culturais que a compõem, há de se considerar, portanto, os múltiplos mecanismos de construção de sentido que formam o discurso cinematográfico moçambicano. Assim, sem o intuito de tomar os discursos, as trajetórias e as obras como algo particular e independente, procuro pensar as conexões, inter-relações, contraposições, mas também as suas justaposições. A partir disso, me pergunto: quais os vários aspectos e linguagens que ajudam a compor as diferentes narratividades? Como as situações de guerra marcaram a produção cinematográfica de Moçambique?

Conforme Marcelo Rodrigues Ribeiro (2008), a utilização do cinema como objeto de reflexão antropológica possui diferentes possibilidades analíticas no campo da antropologia. Para o autor, essas possibilidades se dão principalmente em três sentidos: seja por uma antropologia da *produção* fílmica, seja por uma antropologia da *recepção* fílmica, seja ainda por uma antropologia da *narrativa e representação* fílmica. Tendo em vista esses aspectos e tomando como base a perspectiva antropológica, analiso tanto a narrativa fílmica moçambicana quanto seu contexto de produção. Mas o que significa uma etnografia do cinema moçambicano? Neste estudo, significa perceber os diferentes discursos e intencionalidades que o cercam, com atenção especial às rupturas e continuidades das suas discursividades, ou seja, buscando a compreensão de sentidos. Seguimos assim uma proposta hermenêutica, em que

> fazer etnografia é como tentar ler (no sentido de 'construir uma leitura de') um manuscrito estranho, desbotado, cheio de elipses, incoerências, emendas suspeitas e comentários tendenciosos, escrito não com os sinais convencionais do som, mas com exemplos transitórios de comportamento modelado. (GEERTZ, 1989, p. 20).

A partir disso, compreendo que o cinema de Moçambique, como um projeto de comunicação, não está deslocado de processos sócio-histórico-culturais

específicos (CONVENTS, 2011; OLIVEIRA, 2014). Conforme a historiadora Maria do Carmo Piçarra (2009), já no Estado Novo, Portugal apropriando-se do ideal lusotropicalista de Gilberto Freyre, e com a intenção de propagar a ideologia do Estado Português como um "império", teve nos programas de atualidades – noticiários filmografados – um aporte fundamental. Nesse sentido, não seria errôneo afirmar que o *Jornal Português* (posteriormente transformado no *Imagens de Portugal*) – jornais de atualidades - esteve para o Estado Novo como o semanário *Kuxa Kanema* esteve para o Moçambique recém-independente. Contudo, não podemos perder de vista as especificidades de cada projeto imagético, pois há que se destacar a dimensão disruptiva do processo de construção de imagens. Se, por um lado, o *Jornal Português* e, posteriormente, o *Imagens de Portugal* esteve associado ao projeto colonizador português, por outro, o *Kuxa Kanema* era um instrumento de dar voz e vista aos moçambicanos – naquela altura recém-independentes. Piçarras diz que, durante a construção das narrativas fílmicas feitas pela metrópole durante o Estado Novo, dificilmente havia espaço para o indígena/nativo. Portanto, pensar o caráter disruptivo da imagem, ou do "olhar", como nos propõe Piçarras, é fundamental, na nossa perspectiva, para entender o cinema moçambicano a partir desses processos de tensionamentos sócio-políticos.

Aquilo que, numa certa altura, tinha se configurado como uma narrativa alternativa para o discurso colonizador da ex-metrópole, não deixou de expressar também seus dilemas e contradições. Com o processo de independência de Moçambique houve uma preocupação imediata com a produção de imagens êmicas. Se antes os indígenas das colônias portuguesas eram invisibilizados nas produções cinematográficas (PIÇARRA, 2009), ou quando muito retratados por meio de imagens submetidas a um regime de estereotipia e racismo (MATOS, 2006), o pós-independência se impõe como um processo significativo de ruptura com a imagem colonial e, por outro lado, como uma nova mecânica de produção de saber-poder (FOUCAULT, 2007). Afinal, o que dizer do processo de apropriação da imagem cinematográfica pelos moçambicanos? Como essa "nova" imagem era construída? A que ideais estava submetida? Quais os propósitos com os quais estava comprometida?

Em Moçambique, o cinema nascente do pós-independência (marcado pela guerra civil) trazia consigo o mesmo ânimo que mobilizou os moçambicanos na guerra de libertação. Isso é perceptível na fala de seus cineastas.

> Eu entrei no instituto de cinema já em 1984. Em 84 já era uma época diferente no país, portanto, enquanto que na primeira época logo após a independência havia nas pessoas todo um entusiasmo e as pessoas acreditavam que de fato, valia a pena o esforço, valia a pena o trabalho e tudo isso fazia parte de um contexto em que as pessoas estavam a trabalhar pelo desenvolvimento do país que era o seu e para o crescimento e para o aparecimento de uma nação que nós acreditávamos seria diferente das outras. Não sei porque, mas acreditávamos. (Isabel Noronha – Transcrição de trecho do documentário *Kuxa Kanema*, Margarida Cardoso, 2003).

> Momento que decorria azáfama jubilosa e registros das efemérides da independência nacional em que a rádio, jornais e revistas eram os primeiros órgãos de informação que se evidenciavam na mira dos populares das grandes urbes. Não era falta de vontade que todo o povo partilhasse aqueles momentos de alegria colorados de lindos depoimetos, discursos e canções que enalteciam um Moçambique novo. A grandeza do território limitava a capacidade tecnica dos meios de comunicação herdados do colonialismo portugues que pudessem garantir integralmente a cobertura e divulgação dos acontecimentos que se realizavam ao longo de todos pontos deste vasto país. [...].A vertente que restava era a do cinema que mesmo no tempo colonial ocupava espaço bastante relevante sobretuto como meio para difundir os interesses coloniais e zonas remotas, e porque não se poderia usar os mesmos meios para novos conceitos? Bem visto o novo governo não deixaria perder a oportunidade de revitalizar a maquina abandonada criando novas tacticas para a sua viabilidade. Foi assim que um inquérito de uma escalada nacional abriu espaço para todos moçambicanos se pronunciarem sobre o nome atribuir ao novo órgão de informativo. Era assim que nascia o KUXAKANEMA, um jornal de actualidades totalmente moçambicano que passaria garantir a cobertura cinematográfica para todo o pais. (Gabriel Mondlane – trecho extraído de um texto escrito pelo próprio cineasta. Fonte: Arquivos pessoais de Isabel Noronha, Maputo, 09 de abril de 2012).

No entanto, o desenrolar da história não está livre de tensões, contradições e decepções. A criação do Instituto Nacional de Cinema (INC), em 1976, e os posteriores eventos que se seguiram ao pós-independência, como, por exemplo, a morte do presidente Samora Machel (1986) e o incêndio do INC (1991), significaram a emergência de um período de "ruínas". Esses eventos não foram desacompanhados de uma sensação de desencantamento ou mesmo de decepção por parte dos cineastas, que de uma visibilidade e protagonismo adquiridos pela

cobertura dos desdobramentos da guerra civil e da propaganda ideológica delineada pela FRELIMO, no pós-guerra, passam a ser submetidos à uma política de invisibilidade – manifesta na falta de apoio do governo em suas produções cinematográficas e do descaso do governo com o acervo cinematográfico do INC. Afinal, como pensar que o cinema – instrumento importante no processo de construção da imagem da nação – fosse submetido ao abandono? Qual o grau de reconhecimento que o governo da FRELIMO concede àqueles que participaram ativamente da guerra civil por meio da cobertura dos eventos e que agora veem seus trabalhos submetidos à uma política de controle e de falta de financiamento?

As metáforas benjaminianas de sobrevivência nos permitem indagar: mas o que restou dessa história de "guerras"? Seria possível criar a partir das ruínas? Esse processo não se dá sem dificuldades. Tanto nas imagens cinematográficas dos filmes e documentários sobre as quais me debrucei quanto no discurso dos cineastas com os quais dialoguei, em vários momentos, ficaram evidenciadas, suas perspectivas frustradas face ao que se estabeleceu no período pós-guerra civil e que implicaram em grandes dificuldades para a continuidade de seus trabalhos cinematográficos – principalmente no que tange à falta de financiamento. Já não contando com o mesmo apoio, dos primórdios do INC, por parte do Estado, e vivendo sob um regime de precariedade no que se refere aos fundos para o financiamento de suas produções, atualmente os cineastas buscam alternativas para que suas atividades cinematográficas se mantenham. Convém lembrar que hoje um dos grandes financiadores dos projetos cinematográficos moçambicano são as ONGs internacionais e os centros culturais de diferentes embaixadas presentes no país. Assim, há de se perceber um duplo movimento: se por um lado, ao longo da guerra civil, esperava-se dos cineastas um protagonismo no que diz respeito à sua atuação na divulgação da propaganda ideológica da FRELIMO, por outro, a precariedade de suas condições de trabalho, no pós-independência, revela a dimensão fugidia e precária dos regimes político-ideológicos com seus tensionamentos e contradições. Cabe ressaltar que os desdobramentos da guerra entre FRELIMO e RENAMO não deixaram de influenciar a produção do cinema de Moçambique. Nesse sentido, duas imagens são proeminentes: por um lado a construção da nação, ancorada no ideário de "homem-novo", numa clara tentativa

de supressão das diferenças étnicas em torno do ideal de "moçambicanidade", ambos ancorados em princípios como independência, nação e unidade:

> Em Moçambique não há maconde, não há macua, não há nhengue, não há jawa, não há ronga, o que há em Moçambique é moçambicano. Quano maconde comia macua, quando macua comia maconde, então o português comia macua e maconde ao mesmo tempo. Comia os dois. (Discurso de Samora Machel – Transcrição de trecho do documentário Kuxa Kanema, Margarida Cardoso, Portugal, 2003).

E, por outro, a imagem de Samora Machel como grande líder revolucionário, aguerrido, nacionalista e próximo do povo:

> Samora Machel was a fighter for the just cause of the people. Whose glowing star would never go off. [...] His excepcional courageous military strategists were revealed very early in 1966 [...]. The connection with people, the unconditional confidence in the masses of people, were the principles defended by Samora Machel and that is why very early he was loved by the people and by the combatants. (Transcrição de trecho do documentário Samora Vive, INAC, Maputo/Moçambique, 2011).

> Moçambicanas, moçambicanos, operários, camponeses, combatentes, povo moçambicano, em vosso nome, às 00h de hoje, 25 de junho de 1975, o comitê central da FRELIMO, proclama solenemente a independência total e completa de Moçambique e a sua constituição em República Popular de Moçambique. (Discurso de Samora Machel durante ato oficial de proclamação da independência de Moçambique – Transcrição de trecho do documentário Kuxa Kanema, Margarida Cardoso, Portugal, 2003).

Portanto, o cinema moçambicano do pós-guerra civil bem poderia ser compreendido como uma imagem sobrevivente: de importante aparato ideológico do regime de Samora Machel para uma condição de "ruína". Eis a condição emblemática do cinema moçambicano a partir da década de 1990.

Como pensar isso a partir de Benjamin? Em Benjamin (1987), a imagem é movimento. Movimento que não tem sua trajetória previamente delineada. Movimento que desloca o estabelecido e que tem como mote a instabilidade. Pensar as experiências cinematográficas moçambicanas como estratégias de guerra se justifica apenas se pensarmos as imagens do cinema de Moçambique como eventos que evocam situações, experiências, sensações e práticas desestabilizadoras. A guerra, sob esse ponto de vista, também é produtora de *logos* e de significado. Num duplo movimento de destruição e de instabilidade, a guerra enquanto produto da

história traz consigo também a possibilidade das ruínas. Estas entendidas enquanto o destino inelutável de regimes políticos e ideológicos totalizantes.

Assim podemos dizer que o cinema moçambicano se relaciona existencialmente com as ruínas: tem nelas sua vitalidade e motivação (recordamos aqui sua condição de existência tanto no período colonial quanto no pós-colonial), e também sua inspiração (lembramos que os temas principais do cinema nacional moçambicano estão na ordem do que parece identificar-se com as tragédias, os fracassos de seu tempo – os problemas sociais, as injustiças, as contradições e dilemas de seu país). Seja ao denunciar os danos causados pelo regime colonial português (por exemplo Lopes Barbosa com o filme *Deixem-me ao Menos Subir às Palmeiras*); ao evidenciar o abandono a que fora submetida grande parcela da população moçambicana após a guerra civil (Isabel Noronha com o filme *Assim na Cidade*); para revelar os excessos cometidos pela FRELIMO ao longo do pós-independência e os impactos na vida da população (Licínio Azevedo com o filme *A Árvore dos Antepassados*); ou mesmo ao problematizar os atuais dilemas sociais existentes no país no âmbito da saúde pública (Sol de Carvalho com o filme *Pregos na Cabeça*), os cineastas, de diferentes modos e perspectivas, encontram no cinema uma forma de dar sentido ao que sobrou das guerras, ou seja, às ruínas.

Ruínas essas que ecoam no modo como os produtores foram percebendo a realidade em que estão inseridos, atuando sobre ela, e plasmando uma forma muita própria de significar essa historicidade. Isso não deixou de imprimir na subjetividade dos cineastas um misto de otimismo e desencantamento. Ou seja, se num primeiro momento predominou o sonho de um cinema eminentemente moçambicano que, rompendo as fronteiras geográficas e linguísticas da nação, servisse de comunicação entre a FRELIMO e o povo e que mostrasse uma imagem que não fosse mais baseada em exotismos e estereotipias, num segundo momento restava lidar com as incertezas e dilemas advindos da morte inesperada de Samora Machel. O desafio? Juntar os cacos, os fragmentos, as ruínas. O meio? As imagens do cinema.

Um cinema de guerra? Ou de ruínas?

Muitos dos cineastas que ainda hoje atuam em Moçambique participaram ativamente das lutas de libertação do país. É o caso de Isabel Noronha, Camilo de

Sousa e Gabriel Mondlane, dentre outros. O INC desempenhou nesse cenário de guerras um "poder" estratégico. Pelo semanário *Kuxa Kanema*, uma espécie de noticiário semanal, Samora Machel, então presidente do país, apresentava interna e externamente o desenrolar da guerra civil e as ações de seu governo. E assim, aos poucos, ia sendo moldada a imagem ideológica de uma nação "unificada", de uma cultura "homogênea", enfim, de uma "identidade moçambicana".

O cinema moçambicano produzido após a independência se constituiu, portanto, como uma ferramenta importante no processo de construção de uma imagem nacional. Se antes da independência houve produções e iniciativas externas (é o caso dos filmes/produções estrangeiras), no pós-independência a preocupação com uma imagem a partir de "dentro" se tornou o foco da iniciativa política da Frente de Libertação Moçambicana (FRELIMO). Ainda que sendo utilizada para satisfazer as intenções ideológicas do Estado, as ações do governo se mostravam como sendo de suma importância, à medida que se constituía como uma tentativa de ruptura com as imagens coloniais. Tratava-se naquele momento de assumir a imagem do país recém-independente e de criar imagens outras que não mais aquelas produzidas por um "olhar externo" e colonizador.

Houve, nesse sentido, todo um investimento por parte do Estado para formar uma "mão de obra" qualificada. Assim, a criação do INC e a formação de uma geração de cineastas, em colaboração com cineastas estrangeiros (sobretudo iugoslavos, cubanos, chilenos e brasileiros) foi fundamental. Na missão do INC destacava-se o controle da importação e exportação de filmes; a socialização e disseminação das orientações da FRELIMO para a população moçambicana; e, principalmente, o estabelecimento de uma estrutura que pudesse desenvolver o cinema nacional (arquivo de imagem, capacitação de técnicos de imagem e som, infraestrutura).

Levando em conta que a grande maioria da população não possuía o domínio da língua portuguesa, o noticiário *Kuxa Kanema* se constituía como uma forma estratégica de levar informação a todos os cidadãos moçambicanos. De responsabilidade exclusiva dos técnicos moçambicanos que foram sendo formados dentro e fora do país, o *Kuxa Kanema* possuía uma regularidade semanal, com cerca de dez minutos de duração, e sua missão era informar a todos os moçambicanos sobre os principais eventos políticos da FRELIMO e sua atuação na

guerra civil. Conforme afirma o documentário *Samora Vive*, "Sempre fiel às tradições revolucionárias da Frente de Libertação de Moçambique, Samora Machel teve sempre a preocupação de transmitir ao povo as grandes decisões tomadas pelo partido."[4] Mas o desenvolvimento não esteve isento de dilemas e contradições. Pelo contrário, ao longo de sua história, desde seu apogeu na década de 70 e 80, até seu declínio, na década de 90 (marcado pelo incêndio ocorrido na estrutura do INC), há altos e baixos.

Nesse sentido, o documentário *Kuxa Kanema,* de Margarida Cardoso, é ilustrativo. Ao iniciar o filme com a imagem do hasteamento da bandeira da recém-independente República Popular de Moçambique, seguida pelo discurso de proclamação de independência feito por Samora Machel, Margarida Cardoso de imediato põe em evidência a importância que a imagem teve na trajetória política do país: "A imagem tem um poder. E o novo presidente Samora Machel tem consciência disso. Ele vai utilizá-la para construir a nova república socialista"[5]. Há aqui toda uma menção ao caráter político do cinema. Aos poucos, ao entrevistar diferentes personagens que estiveram envolvidos diretamente com a história do cinema moçambicano (Camilo de Sousa, Luis Patraquim, Gabriel mondlane, Ruy Guerra, José Cardoso, Carlos Jambo, José Luis Cabaço, Licínio Azevedo e Isabel Noronha) e que relatam os percalços de suas experiências e expectativas, Margarida Cardoso vai pondo em evidência a complexa teia de significados que constitui o cinema nacional moçambicano, a intrincada relação de forças, bem como os dilemas dessa relação.

Conforme Ferid Boughedir, "Os cinemas africanos refletem as intensas mudanças culturais e sociais que vêm ocorrendo nas nações africanas como consequência de reviravoltas políticas e econômicas que afligem constantemente o continente" (2007, p.37). Como colônia portuguesa, Moçambique esteve inserido em todos os processos e condicionamentos advindos de uma relação colonial e, neste sentido, em uma situação de guerra. Sua subordinação à Portugal até 1975, ano em que ocorre a independência, deixou marcas profundas no modo como o país passou a se organizar posteriormente. Tendo a língua portuguesa como idioma oficial, num contexto em que a grande maioria da população (formada por uma multiplicidade de

[4] *Samora Vive*. Instituto de Audiovisual e Cinema (INAC), 31min, Maputo, 2011.
[5] *Kuxa Kanema*: O nascimento do cinema. Margarida Cardoso, 52min, Moçambique, 2003.

grupos étnicos)[6] tem sua própria língua, tais marcas revelam as relações de poder que marcaram a história da nação. Acreditamos, portanto, que a compreensão do processo histórico do país nos ajuda a entender melhor o contexto sociocultural de Moçambique bem como do cinema produzido no país. Nesse sentido, é de suma importância pensar de que maneira esses eventos ajudam a compor também os modos de como os cineastas moçambicanos lidam com sua realidade social e com as questões que os cercam.

Com relação ao período colonial, cabe destacar as relações estabelecidas entre portugueses e africanos. Peter Fry (2003), ao analisar a especificidade entre o modelo de colonização britânico e o português, tendo como pano de fundo a comparação entre Moçambique e África do Sul, afirma que, enquanto no modelo britânico impôs-se uma relação que visava manter a diferença por um processo de segregação entre brancos e negros (universalização), no modelo português teria imperado uma política de "miscigenação" (diversificação) em que as possíveis diferenças entre colonizador e colonizado deveriam desaparecer em prol de uma política de "aproximação" que visava a uma "unidade" do império ultramarino português. Para o autor, essas relações impostas pelo modelo colonial português não teriam deixado de impor marcas profundas no *ethos* político moçambicano do pós-independência.

Há que se destacar, contudo, pontos de vista contrários à essa perspectiva de um processo de colonização "pacífico" e "humanitário" levado a cabo pelo império colonial português. Patrícia Ferraz de Matos (2006) ao se debruçar sobre as representações raciais no império colonial português a partir dos discursos, imagens e saberes vinculados pela metrópole portuguesa sobre seus "colonizados", destaca toda a carga de dominação e discriminação que se estabeleceu na relação entre portugueses e os "nativos" de suas colônias. Tomando como base exposições, filmes e livros didáticos produzidos durante a primeira metade do século XX por Portugal, para destacar seu imperialismo colonialista, Matos apresenta o modo como africanos e asiáticos de colônias portuguesas eram tratados pelos representantes do governo colonial português, tanto na metrópole quanto na colônia. Segundo a

[6] Tendo como referência o rio Zambeze, ao *norte* localizam-se: os Suahilis, os Macuas-Lomués, os Macondes, os Ajauas, os Nhanjas. Ao *sul*: os Chonas, os Angonis, os Tsongas, os Chopes, os Bitongas.

autora, a ideia de que o modelo português se diferenciou de outros sistemas colonialistas (por exemplo, o britânico) esteve pautada na tentativa de dissimulação das estruturas e relações de poder impostos por Portugal aos seus "colonizados", e estava inserida dentro de uma ideologia de unidade política, jurídica, moral e econômica desejada pelo governo português, sobretudo durante o Estado Novo. Assim, Portugal, ao lançar mão de uma perspectiva marcadamente evolucionista e racista, deixava claro, pelo Ato colonial e do Estatuto de Indigenato, o modo como lidava com seus colonos a partir do desafio que se propunha: civilizar primitivos, infantis, preguiçosos, libidinosos, incapazes, fetichistas etc. Seguindo essas pistas reflexivas, indago: se num sistema que tende a encarar as relações sociais e raciais numa escala valorativa e hierárquica, como o modelo colonial, haveria espaço para uma relação simétrica e igualitária tal como propôs a ideologia lusotropicalista?

Também outras imagens somam-se ao regime colonizador português e são reveladoras de significados. Sousa (2007) corrobora com a crítica feita por Matos (2006) ao mito da fraternidade, tolerância e afabilidade do sistema colonial português ao analisar o contexto histórico-cultural em que se delineou o trabalho do missionário e etnógrafo suíço Henri-Alexander Junod (1863-1934) em Moçambique. Segundo Sousa, o lugar paradigmático ocupado por Junod na missão suíça em Moçambique e na África do Sul só pode ser compreendido à luz das condições e contradições que cercavam as relações sociais entre colonizadores portugueses e colonizados africanos. As missões religiosas ocupavam, nesse sentido, um papel específico dentro de um projeto que visava um processo de "assimilação" dos grupos étnicos africanos. O caso do protestantismo é revelador, afinal, seja corroborando com as ações de "disciplinamento", seja se opondo às atrocidades cometidas pelo sistema colonial português com relação ao tratamento dispensado aos nativos, tornava-se evidente o intenso processo de tensão e conflito de interesses presentes no regime colonial. Conforme Sousa, isso pode ser evidenciado na distinção entre "civilizing colonialism" e "state colonialism", ou, dito de outro modo, entre "tsonganidade" e "lusitanidade", que tencionaram os "projetos civilizatórios" da missão suíça e do regime colonial português. Para a autora, "a construção de ambos, colonizado e colonizador, deve ser problematizada a partir do entendimento do jogo de forças, tensões e negociações, que performa suas intricadas relações" (SOUSA, 2007, p. 54).

Com relação ao período pós-independência, cabe destacar também os conflitos políticos internos no país recém-independente, ilustrados, sobretudo, por meio dos dois partidos que se antagonizaram, em torno da tomada de liderança de Moçambique: a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO). Cabe destacar também o impacto provocado pela guerra civil instaurada entre os dois partidos, que só se encerrará em 1992 com a assinatura do acordo de paz.

Se aparentemente a guerra está associada à destruição e à perda, por outro lado, pode ser geradora de novos significados – inclusive políticos (BENJAMIN, 1986, 1987). Nesse contexto, não é difícil compreender a conjuntura política inaugurada pela FRELIMO logo após a independência, que, ancorada nos princípios marxistas-leninistas, tinha como um dos grandes ideais a constituição de um "homem novo" (MACAGNO, 2009). Acima das particularidades étnico-linguísticas, haveria o surgimento de uma "moçambicanidade" para além de qualquer possível diferença, cujo fundamento seria o regime político socialista. Isso, contudo, não deixou de ser acompanhado por contradições e conflitos.

> Na visão da Frente de Libertação de Moçambique [FRELIMO], os princípios da convergência e do contraste estavam subjacentes à construção (era essa a palavra que usava) de uma "identidade nacional" em que se elaborasse a síntese na qual a tradição seria reinterpretada pela incorporação crescente de elementos da modernidade (CABAÇO, 2009, p.296).

Acusados pelas lideranças da FRELIMO de receberem financiamento armamentistas de países inimigos, como a África do Sul e a Rodésia (atual Zimbábue), os guerrilheiros da RENAMO buscavam a todo custo a conquista do território e o controle da nação. Por outro lado, liderados por um ideal de "moçambicanidade" socialista, a FRELIMO agia com punhos de aço, contando com apoio de países de bandeira socialista.

Benedict Anderson (2008), na obra *Comunidades Imaginadas*, ao problematizar os esquemas que permeiam a constituição de comunidades étnicas e a formulação de nacionalismos, aponta para a dimensão cultural dos sistemas políticos. Para enfatizar essa característica, Benedict Anderson utiliza-se do conceito de "imaginação". Nas palavras do autor, os nacionalismos seriam comunidades

imaginadas: “uma comunidade política imaginada – e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana” (2008, p.32). Em outras palavras, para o autor, tanto as identidades nacionais quanto os processos de construção da nação são atos deliberados, ou seja, produtos culturais que buscam tanto a legitimidade quanto a hegemonia. Portanto, seriam dotadas de uma eficácia simbólica e política paradigmática ao tentar naturalizar regimes políticos socialmente construídos. Assim, essa “imaginação”, aponta para a dimensão porosa e dinâmica dos mecanismos de coletivos de construção de sentidos.

Para Anderson, portanto, a imaginação das comunidades, sem significar falsidade, aponta para uma “rede de parentesco” – rede baseada em laços de identificação coletiva – que faz com que membros sejam dotados de certa particularidade e acreditem numa origem comum, em um parentesco compartilhado ainda que não se conheçam. Seria Moçambique uma comunidade imaginada? É assim que diversos autores moçambicanos têm compreendido como a proposta de “unidade político-cultural” permeou as lutas de independência e deixaram marcas no modo como os moçambicanos pensam a si mesmos e sua “moçambicanidade”. Portanto, a compreensão da história de Moçambique, e consequentemente do cinema produzido no país, não podem estar desvinculados da compreensão dos processos intensos, complexos e criativos de tentativa de constituição de uma “identidade nacional” (NOA, 1997; MATUSSE, 1998; CABAÇO, 2009; MACAGNO, 2009). Dessa forma, ao problematizarmos tanto a trajetória histórica de Moçambique quanto de seu cinema, estamos atentos aos processos de construção das políticas de identidade que estiveram presentes ao longo da história do país e que, de algum modo, tiveram impacto na constituição de suas instituições – dentre elas, o cinema.

Cabaço (2009) diz que os processos políticos que antecederam as lutas pela independência de Moçambique tiveram como lócus central a polaridade entre identidade e diferença. Contudo, conforme o autor, não podemos ignorar todo um ideário lusitano que tentava a todo custo implementar uma política de assimilação e “integração” que, de diferentes modos (por exemplo, por meio dos aldeamentos ou dos recrutamentos militares), tinha o intuito de “imobilizar” os grupos colonizados e impossibilitar “atos subversivos” em nome do bem estar da província. Posteriormente, essa política da “unidade” acabou sendo a bandeira de luta e

sustentação dos movimentos de independência: acima das diferenças étnicas e linguísticas estava uma noção de Nação Moçambicana. Conforme o autor,

> A unidade demarcava, pelo comportamento e pelas idéias, o espaço da revolução nacional, a "nossa zona", do espaço colonial, a "zona do inimigo", conceito polarizado que fazia identificar a moçambicanidade" com o "segundo nascimento" de que fala Arendt (CABAÇO, 2009, p. 297-298).

Esse aspecto de "unidade nacionalista" perpassará toda a produção político-cultural posterior ao processo de independência e resvalará no próprio cinema. Vale deixar claro que essa "unidade" idealizada por um ideário nacionalista pouco ou quase nada dizia sobre a diversidade inerente ao interior da nação. Pelo contrário, ao invisibilizar a diversidade étnica do país, estava a apontar para a dimensão imaginária ou inventiva de um "Ser moçambicano" politicamente edificado acima das diferenças. Segundo Rocha,

> Tendo em conta a multidiversidade sociocultural da maioria dos países africanos, o nacionalismo africano não era, evidentemente, a expressão de um sentimento nacional propriamente partilhado pelos diferentes grupos populacionais, mas de um projecto formulado pelas elites visando construir a nação dentro das fronteiras do Estado herdado da colonização (ROCHA, 2006, p.82).

Assim, toda essa política nacionalista moçambicana que estava focada na necessidade da constituição de uma identidade nacional, coesa, homogênea e autossuficiente, deixava escapar, dentro de si mesma, diferenças, contradições e heterogeneidades. As disputas entre a FRELIMO e RENAMO, responsáveis pela guerra civil que durou dezesseis anos (de 1976 a 1992), encerrando-se em 1992 por meio de um acordo de paz que tornava possível o sistema democrático multipartidário, deixou exposta a dificuldade das políticas oficiais em pensar a diversidade étnica e multicultural do país. Nesse sentido, os autores são unânimes em apontar para os aspectos híbridos que cercam o *ethos* moçambicano (GRAÇA, 2005; LEITE, 2004). Assim, há de se notar todo um quadro que se assemelha ao de "mosaico cultural" (GRAÇA, 2005, p.25) que veio inclusive influenciar o modo como as produções artísticas foram sendo delineadas no contexto moçambicano contemporâneo (COSTA, 2005).

Desse modo, não podemos deixar de destacar que os contrastes, conflitos, diálogos, rupturas e confluências presentes na constituição de uma "moçambicanidade" revelam, ao mesmo tempo, o caráter histórico, cultural e político

de sua existência. É preciso pensar que, desde o período colonial, conforme apontam Matos (2006) e Sousa (2007), as relações de poder, as perspectivas ideológicas e os agentes/instituições se mantiveram presentes de diferentes modos nesse grande cenário moçambicano. Esse cenário político-ideológico deixou marcas profundas no cinema moçambicano. Nesse sentido, não é de se estranhar, por exemplo, que nos primórdios do cinema moçambicano houvesse preocupação da FRELIMO com a imagem do partido e do governo diante da população: "é preciso produzir imagens do povo e devolver ao povo" – proposta ideológica do projeto imagético da FRELIMO.

O documentário *Kuxa Kanema* nos ajuda a desvendar esse cenário político-ideológico do cinema como um discurso institucional oficializado, em que a linguagem, os valores, as propostas do regime instalado por Samora Machel se faziam ver e ouvir. O *Kuxa Kanema* mostra como o cinema moçambicano, em seus primórdios, estava intimamente ligado com a história política do país. De que modo isso se operou e qual a motivação dessa iniciativa? No documentário fica evidenciado que a criação do Instituto Nacional de Cinema (INC) se constituiu como um instrumento privilegiado de registro e de divulgação da ideologia política estabelecida em Moçambique a partir da independência. Nas palavras da cineasta moçambicana Isabel Noronha,

> Tudo quanto se dissesse devia estar, portanto, de acordo com o discurso, que era um discurso, no fundo, de uma situação de guerra. Ou tu estavas pró ou tu estavas contra. Não havia um meio termo no meio disso. Portanto, isto acabou por refletir no trabalho que nós fazíamos porque tudo o que nós encontrávamos tinha que ser, tinha que caber, dentro deste relato bipolar digamos. E isso obrigava que o discurso fosse cada vez mais repetitivo, cada vez mais o mesmo e cada vez mais sem sentido (Trecho transcrito da fala de Isabel Noronha no Documentário *Kuxa Kanema*, 2003).

Isabel Noronha, como alguém que viveu e participou ativamente dos eventos políticos de Moçambique, revela os sonhos e desencantamentos com um sistema que aos poucos se mostrava, de certo modo, tão opressor quanto o antigo regime colonial. No *Kuxa Kanema*, ela recorda sua inserção no INC e o processo de mudança que, ao longo do tempo, o cinema foi passando com os desdobramentos dos acontecimentos políticos ocorridos no país.

> Eu entrei no instituto de cinema já em 1984. Em 84 já era uma época diferente no país, portanto, enquanto que na primeira época logo após a independência havia nas pessoas todo um entusiasmo e as pessoas acreditavam que de fato, valia a pena o esforço, valia a pena o trabalho e tudo isso fazia parte de um contexto em que as pessoas estavam a trabalhar pelo desenvolvimento do país que era o seu e para o crescimento e para o aparecimento de uma nação que nós acreditávamos seria diferente das outras. Não sei porque, mas acreditávamos. Naquela altura já não. Era uma altura já de desilusão, a guerra estava a marcar o dia a dia de toda a gente de uma forma muito violenta. O trabalho do Kuxa Kanema era mostrar que existia uma guerra, que existia um grupo, que naquela altura era chamado de bandidos armados, que estavam a promover esta guerra, portanto, tendo a África do Sul por trás (Trecho transcrito da fala de Isabel Noronha no Documentário *Kuxa Kanema*, 2003).

Os reveses da política interna, com seus conflitos ideológicos, com a situação de desolação causada pela guerra, deixavam marcas na percepção e na subjetividade dos cineastas do INC. Aos poucos, o sonho de um país com ideal socialista se esfacela, deixando no ar um decepcionante ar de desilusão, ao mesmo tempo em que evidencia os dilemas e contradições de um regime político centralizador.

> Nós já não saíamos da cidade, nós quando saíamos era pra filmar e íamos em coluna militar. Quando não íamos em coluna militar, íamos em risco de emboscada a qualquer momento. Portanto era de fato uma situação difícil. E em termos humanos essa situação refletia-se a todos os níveis, quer dizer, cada vez que nós saíamos pra filmar era uma situação tão terrível e tão humanamente violenta, que tu não te davas conta se aquilo que estavas a ver era real. Portanto, era quase como se aquilo que nós estivéssemos a ver fosse o filme e não a realidade. Porque de outra maneira não era possível suportar. Não fazia sentido nesse dia alguém estar noutro sitio a estar com a câmera na mão e não filmar aquilo que estava a acontecer. Porque todos nós tínhamos a sensação de que era uma coisa completamente.... era de fato, o fim de uma etapa. E não percebíamos ainda bem qual era o sentido disso, percebemos depois. Mas sabíamos que esse sonho do país acabava ali (Trecho transcrito da fala de Isabel Noronha no Documentário *Kuxa Kanema*, 2003).

Essas situações existenciais vivenciadas por Isabel Noronha também ecoam no relato de outros cineastas.

> As produções de cinema em Moçambique são todas pré-pagas. Atualmente é toda feita por financiamento externo. Dizem que 60% do orçamento nacional é de dinheiro externo. Assim o dinheiro é destinado a determinados tipos de produções. Ou seja, a temática é definida a partir dos interesses do financiador. Nem sempre o

> cineasta consegue se contrapor a isso. Precisa de financiamento pra poder produzir. O que acontece é que às vezes, quase sempre, se tem uma certa autonomia na construção dos filmes. (Entrevista concedida por Chico Carneiro, Maputo, 06 de março de 2012).

Na fala de Chico Carneiro é possível verificar uma gama de situações sociais que, de algum modo, retratam a complexidade político-cultural do país que encontra voz na insatisfação manifestada por outros produtores.

> Há muita outra coisa que o estado podia fazer e não faz, o que emperra o andamento da área [cinema]. O cinema não consta dos projectos de cultura, o que faz com que o cinema seja visto como uma indústria e não como uma arte. [...] Mesmo que quiséssemos ter o cinema como uma grande indústria o estado continua ausente. Não investe nem procura parceiros financeiros para as nossas produções. [...] O que verificamos neste momento é algo como um esquecimento ou ostracização ou mesmo uma incompreensão do papel do cinema no nosso país. Sentimos que em diferentes ocasiões há esta discussão com instituições do estado que deveriam cuidar deste assunto, há uma série de promessas que são feitas mas nunca cumpridas (Entrevista de Isabel Noronha ao Jornal Notícias, Maputo, 20 de agosto de 2008, p.3).

Mas afinal, como compreender esse movimento de esquecimento das políticas públicas com relação ao cinema nacional? O que estaria por trás dessa postura? Como ignorar o protagonismo dos cineastas na cobertura dos principais acontecimentos políticos do país? Estaria esse "silenciamento" oficial relacionado à postura crítica e independente dos cineastas em relação às políticas e atuação do Estado? Como dito anteriormente, os cineastas desde a criação do INC, posteriormente rebatizado de INAC, tiveram uma participação intensa na política interna, ao mesmo tempo não deixaram de imprimir em suas obras as marcas de sua autonomia política e criativa.[7] Autonomia essa que rendeu em alguns momentos censura por parte do Estado. É o caso, por exemplo, do filme de Isabel Noronha, *Assim na Cidade*, produzido em 1991, e que não pôde ser lançado por tecer uma crítica ao autoritarismo estatal evidenciando as precárias condições de vida da população moçambicana no pós-guerra civil.

[7] Não à toa o cinema moçambicano ter constituído um estilo particular de narrativa: o docudrama (estilo estético-cinematográfico que, influenciado pelo cinema novo, pelo neorrealismo italiano e a nouvelle vague, faz o cruzamento entre o documentário e o drama ficcional).

Por fim, entender essa configuração da história de Moçambique ao longo do tempo e suas implicações na constituição de seu cinema nos permite compreender as nuances, especificidades, dilemas e complexidades de uma experiência estética que tem com os eventos de guerra uma estreita relação. Assim, ao nos debruçarmos sobre a história do cinema de Moçambique – que se confunde com a história do próprio país - somos confrontados com uma experiência estética que se mostra dinâmica, não apenas por dialogar diretamente com os processos de transformação, problemas e dilemas de seu tempo e lugar, mas principalmente por ser criativa, ao tornar possível, por meio das imagens produzidas por seus cineastas, novos espaços de produção de sentidos e de questionamento da ordem estabelecida. Um cinema cujos produto e produtor de imagens de "guerra" continuam a resistir, com protagonismo, às mazelas políticas de seu país, encontrando aí um espaço privilegiado para a criação de imagens sobreviventes.

Referências bibliográficas

ANDERSON, Benedict. 2008. *Comunidades imaginadas*: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras.
BENJAMIN, Walter. 1986. O caráter destrutivo [1931]. In: BENJAMIN, Walter. *Documentos de cultura, documentos de barbárie*: escritos escolhidos. São Paulo: Cultrix/Edusp.
BENJAMIN, Walter. 1987.Sobre o conceito da história [1940]. In: BENJAMIN, Walter. *Obras escolhidas*. v.1. Magia e técnica, arte e política. Ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense.
BERNARDET, Jean-Claude. 1991. *O que é cinema*. 11.ed. São Paulo: Brasiliense.
BOUGHEDIR, Ferid. 2007. O cinema africano e a ideologia: tendências e evolução. In: MELEIRO, Alessandra (Org.). *Cinema no Mundo*: indústria, política e mercado. v.I, África. São Paulo: Escrituras Editora.
CABAÇO, José Luís. 2009. *Moçambique*. Identidade, colonialismo e libertação. São Paulo: UNESP.
CONVENTS, Guido. 2011. *Os Moçambicanos perante o Cinema e o Audiovisual*. Uma História Político-Cultural do Moçambique Colonial até a República de Moçambique (1896-2010). Maputo: Edições Dockanema e Afrika Film Festival.
COSTA, Alda Maria. 2005. *Arte e Museus em Moçambique*: Entre a construção da nação e o mundo sem fronteiras (c.1932-2004). 2005. Tese (Doutorado em História da Arte), Instituto de História da Arte da Universidade de Lisboa. Lisboa/Portugal.
DIDI-HUBERMAN, Georges. 2011. Sobrevivência dos vagalumes. Belo Horizonte: Ed UFMG.
FOUCAULT, Michel. 2007. Microfísica do poder. 24 ed. Rio de Janeiro: Graal.
FRY, Peter. 2003. Culturas da diferença: sequelas das políticas coloniais portuguesas e britânicas na África Austral. *Afro-Ásia*, 29/30 (2003), 271-316.

GEERTZ, Clifford. 1989. Uma descrição densa: Por uma teoria interpretativa da cultura. In: GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas.* Rio de Janeiro: LCT.
GRAÇA, Pedro Borges. 2005. *A construção da nação em África*. Coimbra: Edições Almedina.
LEITE, Ana Mafalda. 2004. *Literaturas Africanas e formulações pós-coloniais*. 2.ed. Maputo/Moçambique: Imprensa Universitária/Universidade Eduardo Mondlane,
MACAGNO, Lorenzo. 2009. Fragmentos de uma imaginação nacional. Rev. bras. Ci. Soc. vol.24 no.70 São Paulo June 2009. pp. 17-35.
MATUSSE, Gilberto. 1998. *A construção da imagem de moçambicanidade em José Craveirinha, Mia Couto e Ungulani ba ka Khosa*. Maputo: Livraria Universitária/UEM.
MATOS, Patrícia Ferraz de. 2006. *As cores do império*. Representações raciais no Império Colonial Português. Lisboa: ICS/UL.
NOA, Francisco Noa. 1997. *Literatura moçambicana: memória e conflito*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
OLIVEIRA, Esmael Alves de. 2014. *Qualquer semelhança não é mera coincidência*: Uma análise do HIV/Aids no cinema moçambicano. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: PPGAS/UFSC, SC, 264 p.
PIÇARRA, Maria do Carmo. 2009. Portugal olhando pelo cinema como imaginário de um Império Campo/Contracampo. In: 8º CONGRESSO DA FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES LUSÓFONAS DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO (LUSOCOM). Anais. Lisboa, p. 827-842.
RANCIÈRE, Jacques. 2012. As distâncias do cinema. Rio de Janeiro: Contraponto.
RIBEIRO, Marcelo Rodrigues. 2008. Da economia política do nome de "África": a filmografia de Tarzan. 2008. Mestrado (Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: PPGAS/UFSC.
ROCHA, Aurélio. 2006. *Moçambique, História e Cultura*. Moçambique: Texto Editores.
SOUSA, Camila de. 2007. *Henri-Alexander Junod*: etnografia e missão religiosa em Moçambique. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC.

Filmografia utilizada

A árvore dos antepassados. Licíno Azevedo. 50min, Maputo, 1994.
Assim na cidade. Isabel Noronha, 24min, Maputo, 1991.
Deixem-me ao menos subir às palmeiras. Lopes Barbosa, 1h31min, Maputo, 1972.
Kuxa Kanema: O nascimento do cinema. Margarida Cardoso, 52min, Moçambique, 2003.
Pregos na Cabeça. Sol de Carvalho, 32min, Moçambique, 2004.
Samora Vive. Instituto de Audiovisual e Cinema (INAC), 31min, Maputo, 2011.

Recebido em 29 de dezembro de 2015.
Aprovado em 31 de agosto de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

PEEKABO! UMA ANÁLISE EM TRÊS NÍVEIS DO RECONHECIMENTO DE UMA CRISE NO ZIMBÁBUE PELO OCIDENTE

XAMAN MINILLO

Professora do Departamento de Relações Internacionais da UFPB e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

RESUMO: Procurando contribuir para a compreensão da mudança no posicionamento ocidental quanto ao regime de Robert Mugabe no Zimbábue, que passa de joia da África, nos anos 1980, a pária do Ocidente na segunda metade dos anos 1990, o artigo oferece um relato histórico abrangendo os níveis sistêmico, regional e doméstico das relações do Estado. A partir do exame das dinâmicas presentes nos três níveis são explicitados os fatores que embasaram a boa imagem que a comunidade internacional tinha do regime de Mugabe e a pouca atenção conferida pelo Ocidente aos problemas de autocracia e violação de direitos humanos no país até a segunda metade dos anos 1990. Serão avaliadas a conjuntura de Guerra Fria; os desafios apresentados pelo regime de apartheid na África do Sul para a África Austral; e as políticas domésticas de reconciliação racial que tornavam o regime de Mugabe conveniente para os interesses ocidentais e faziam do Estado uma peça chave na África Austral. Demonstra-se como a alteração das condições sistêmicas, regionais e domésticas determinou mudanças drásticas nas relações internacionais do Zimbábue iniciando um período de crise nas interações entre o Estado africano e potências ocidentais. Mais do que mudanças no caráter das políticas do regime de Mugabe, foi a disposição das potências ocidentais para ignorar os problemas de seu governo e a sua imagem no Ocidente que sofreram alterações.

PALAVRAS-CHAVE: Zimbábue, análise de 3 níveis, padrões duplos

PEEKABO! A THREE LEVEL ANALYSIS OF THE WESTERN RECOGNITION OF A CRISIS IN ZIMBABWE

ABSTRACT: Aiming at contributing to the understanding of the change in the Western position related to Robert Mugabe's regime in Zimbabwe, which became, instead of the jewel of Africa, as it was seen in the 1980s, the West's pariah in the second half of the 1990s, the article offers a historical account on the systemic, regional and domestic levels of the state's relations. The examination of the dynamics present in the three levels explicit the factors that underpinned the positive image that the international community had of the Mugabe regime and the limited attention given by the West to the problems of autocracy and human rights violations in the country until the second half of the 1990s. The Cold War environment will be evaluated; as will the challenges posed by the apartheid regime in South Africa to the Southern Africa region and the domestic policies of racial reconciliation that made the Mugabe regime convenient to Western interests and made the state a key player in Southern Africa. It is demonstrated how the change in systemic and regional conditions led to drastic changes in Zimbabwe's international relations beginning

a period of crisis in the interactions between the African state and the Western powers. More than a change in the character of Mugabe regime's policies, it was the willingness of Western powers to ignore the problems of his government and his image in the West that changed.

KEYWORDS: Zimbabwe, 3 level analysis, double standards

INTRODUÇÃO

O histórico das relações internacionais do Zimbábue permite identificar dois momentos distintos: o primeiro deles um período de "lua de mel" (CHAN, 2003) entre o presidente Robert Mugabe e a comunidade internacional e o segundo, iniciado na década de 1990, caracterizado pela perda da legitimidade do regime entre as potências ocidentais. Tal reformulação do posicionamento da opinião ocidental não pode ser atribuída a problemas de governança e violência contra a oposição, minando as instituições políticas e sociais do país, pois tais ocorrências já existiam na década anterior.

A compreensão do reconhecimento de uma situação de crise doméstica no Zimbábue na segunda metade dos anos 1990 e o desenvolvimento de críticas ao regime de Robert Mugabe a partir de 1997 não pode ser feita enfocando apenas nos eventos domésticos. Propõe-se que neste segundo período ocorreu, devido a mudanças não somente no âmbito doméstico do Zimbábue, mas também nos níveis sistêmico e regional, uma mudança na imagem do Estado e do regime Mugabe para o Ocidente. Para analisar tal asserção, propõe-se uma análise multinível da inserção internacional do Zimbábue entre sua independência e o final dos anos 1990.

Durante os primeiros anos após sua independência, em 1980, o cenário doméstico do Zimbábue foi marcado pela repressão violenta da oposição e dissidências que contavam com o apoio da África do Sul, ocorrendo inclusive um massacre de milhares de civis conhecido como *Gukurahundi*[1], no qual a ala armada da *Zimbabwe African National Union-Patriotic Front* (ZANU-PF), partido do presidente, matou e torturou milhares de civis entre 1983 e 1987 (KRIGER, 2003). Salienta-se, no entanto, que mesmo com tais acontecimentos, o Zimbábue se destacou como um Estado pós-colonial africano modelo de reconciliação racial na África Austral e com

[1] Em shona significa "a chuva precoce que lava a palha antes das chuvas de primavera", em alusão a limpar o terreno, livrando o país da oposição, majoritariamente da etnia nandebele, para o desenvolvimento das políticas nacionais.

forte presença internacional promovendo a neutralidade positiva. Mugabe, seu governante desde a independência até os dias de hoje, era reconhecido pela comunidade internacional como um grande estadista, que mesmo após as décadas de governo racista e segregacionista que privilegiava os colonos brancos, soube gerar uma política de reconciliação entre estes e a maioria africana.

O presente artigo procura evidenciar, em três níveis, um panorama histórico dos fatores que embasaram a boa imagem que a comunidade internacional tinha do regime de Robert Mugabe e a pouca atenção conferida pelo ocidente aos problemas de autocracia e violações de direitos humanos no país até o início dos anos 1990. Serão apresentadas questões sistêmicas, como conjuntura de Guerra Fria; regionais, como os desafios apresentados pelo regime de apartheid na África do Sul para a África Austral; e domésticas que tornavam o ambiente doméstico do Zimbábue conveniente para os interesses ocidentais e o Estado uma peça chave no desenvolvimento da África Austral, oferecendo um modelo bem sucedido de interação entre brancos e africanos. Em seguida, aponta-se como a alteração destas condições determinou mudanças drásticas nas relações internacionais do Zimbábue iniciando um período de crise nas interações entre o Estado africano e potências ocidentais. Espera-se, assim, demonstrar a partir de um relato histórico como, mais do que mudanças no caráter das políticas do regime de Robert Mugabe, foi a *imagem* que o Ocidente dele fazia e sua disposição para ignorar os problemas de seu governo que sofreram alterações (DÖPCKE, 2002).

DETERMINANTES DA IMAGEM POSITIVA DO ZIMBÁBUE NO OCIDENTE

O território que hoje compõe o Zimbábue foi conquistado pelos britânicos nos anos de 1880 e, reconhecido internacionalmente como Rodésia do Sul, passou a ser explorado e controlado pela *British South African Company* (BSAC) entre 1889 e 1923. Neste ano, o território tornou-se uma colônia da Coroa Britânica e passou por diversas formas de organização política, como a Federação da Rodésia e Niassalândia, junto

com os territórios de Rodésia do Norte e Niassalândia – atuais Zâmbia e Malawi, respectivamente –, sob o governo de minoria branca da Frente Rodesiana que, em 1965, declarou, unilateralmente, a independência do território, sem obter reconhecimento internacional.

Tal fato deveu-se, apesar do desenvolvimento econômico do território e de sua administração, às políticas racistas e segregacionistas desenvolvidas pelo regime da Frente Rodesiana, partido que promovia um governo de minoria branca em detrimento da maioria da população africana e procurou conter os movimentos nacionalistas africanos. Foi somente em 1980, após intensa luta pela independência e a Conferência de Lancaster House estabelecer um cessar fogo e produzir uma Constituição de Independência com as bases das instituições democráticas e de autogoverno do Zimbábue (HUGUENEY FILHO, 1993; NYANGONI, 1985) – aceita pelos movimentos de libertação, os Estados da Linha de Frente (ELF)[2] e pela África do Sul –, as primeiras eleições do Zimbábue serem realizadas com a vitória da ZANU e o empossamento de Robert Mugabe como Primeiro Ministro, que o Estado foi internacionalmente reconhecido como independente.

Imediatamente após a independência, houve um período de "lua de mel" entre o Estado africano e as potências ocidentais, quando, apesar de seu pequeno tamanho, este tinha grande projeção no cenário internacional e Mugabe era um líder reconhecido internacionalmente. Esta sessão procura ilustrar o período trazendo em três níveis os fatores responsáveis pela bem sucedida inserção internacional do Zimbábue como um Estado independente. São eles: o nível sistêmico da conjuntura bipolar da Guerra Fria, o nível regional instável da África Austral devido à presença do regime de apartheid na África do Sul e suas tentativas de desestabilização de seus vizinhos, e o nível doméstico, no qual Mugabe, além de reprimir violentamente a oposição. desenvolveu políticas de reconciliação com os colonos brancos, manteve o país inserido no mercado

[2] Os Estados da Linha de Frente eram um grupo de países da África Austral que se uniram para lutar contra o regime de apartheid na África do Sul. Eram eles Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e, posteriormente, Zimbábue.

global, cooperando com as empresas e iniciativas estrangeiras no território e desenvolveu a reforma agrária respeitando a propriedade privada dos fazendeiros brancos.

A atuação estratégica de Estados africanos no contexto da Guerra Fria

No contexto sistêmico internacional durante os anos da Guerra Fria predominava a disputa inerente ao equilíbrio de poder da ordem internacional bipolar. Na agenda de segurança que dominava a agenda global, as superpotências, competindo entre si estrategicamente, além de algumas intervenções,[3] promoviam a busca por alianças nos jovens Estados que emergiam para fortalecer suas áreas de influência.

Neste contexto, foram possíveis, na maior parte da África Austral, políticas de alianças que geraram, para as elites dos jovens Estados africanos, grande poder de barganha na arena internacional. Interessadas em alianças estratégicas com atores que respeitassem sua soberania e lhes garantissem recursos materiais importantes para a consolidação do aparato estatal, as elites instaladas nesses Estados buscavam ativamente o apoio das superpotências. Estas ofereciam seu apoio em questões que favorecessem o sucesso da inserção internacional dos Estados pós-coloniais, como a defesa da soberania jurídica e a promoção do princípio da auto-determinação dos povos (CLAPHAM, 1996, SCARNECCHIA, 2011).

O estabelecimento destas relações garantia-lhes grande liberdade de ação, pois as superpotências, na maior parte dos casos, não dedicavam esforços para controlá-los, apoiavam os governos estabelecidos com recursos econômicos e militares, e defendiam sua soberania (CLAPHAM, 1996). A retórica anti-intervencionista dos Estados pós-coloniais não era invalidada por tais alianças, pois estas eram

[3] Segundo Clapham (1996), a única área da África Subsaariana que foi diretamente envolvida no confronto Leste-Oeste até os anos 1960 foi o Chifre da África. No entanto, com o fim do colonialismo português nos anos 1970, a África Austral também passou a ser palco do embate Leste Oeste com intervenção direta das potências.

perseguidas de acordo com os interesses dos jovens Estados e não eram vistas como violando sua soberania, pois fortaleciam os governos estabelecidos.

Buscando a realização de seus objetivos e interesses, o mais importante dos quais sendo a segurança do regime (CLARK, 2001), os Estados africanos podiam buscar estreitar laços com os Estados Unidos da América (EUA), que normalmente envolviam a continuação de fortes relações com as antigas potências coloniais, ou com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), quando desejavam distanciar-se das potências coloniais e do Ocidente (CLAPHAM, 1996).

Estas dinâmicas também eram interessantes para as grandes potências, pois lhes garantiam alianças sem grandes esforços ou comprometimento ideológico. Os EUA mantinham relações com regimes não democráticos e que violavam direitos humanos, ao mesmo tempo em que a URSS estabelecia aliados que aderissem a ideias socialistas e marxistas independentemente de seu regime sócio-econômico. Conservava-se, assim, o equilíbrio de poder no sistema internacional e era fortalecida a soberania jurídica dos Estados pós-coloniais sem grande comprometimento com a prática efetiva de valores democráticos ou socialistas nas esferas domésticas.[4] Este desinteresse das grandes potências pelas condições domésticas dos Estados apoiou o estabelecimento de Estados centralizados, despóticos e super-armados na África.

É notável que, apesar de adotar uma retórica socialista e manter uma aliança com a República Popular da China, existente com a ZANU desde o perído de luta armada pela independência (ENGEL, 1994), o Zimbábue adotou a postura de não alinhamento, que se traduzia em uma neutralidade positiva, isto é, o afastamento do conflito Leste-Oeste e a oposição ao conceito de esferas de influência em prol da coexistência pacífica entre as nações e os diferentes sistemas sócio-econômicos. Tal posicionamento, dadas as condições que o contexto internacional de Guerra Fria

[4] Embora não se adequassem aos critérios de democracias liberais, os Estados unidos apoiaram regimes autoritários como o da Coreia do Sul, Filipinas, Singapura, Jordânia e República Democrática do Congo (então República do Congo e depois Zaire), além de muitos na América Latina por desenvolverem políticas anticomunistas.

propiciava aos Estados africanos, garantiu ao Zimbábue amplo leque de estratégias dentre as quais poderia buscar de forma pragmática seus objetivos. Afastando-se da URSS, tradicional aliada da *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU), movimento de libertação nacional rival ao seu, Mugabe estreitou relações com as potências ocidentais, cuja simpatia angariou promovendo boas relações comerciais e com seu pragmatismo em manter boa parte da estrutura do Estado capitalista rodesiano[5] (SCARNECCHIA, 2011).

A política externa do Zimbábue independente foi fortemente influenciada pela luta armada por descolonização, a qual teve papel central na formação da ideologia do partido governante. Defendendo a bandeira de não alinhamento e neutralidade positiva, Mugabe desenvolveu uma política externa ativa, mobilizando-se contra o colonialismo, a exploração, o imperialismo, o racismo e o regime de apartheid (ENGEL, 1994; NKIWANE, 1999). Os princípios de sua inserção internacional enfatizavam a necessidade de defender a soberania dos Estados fracos e reavaliar o equilíbrio entre os Estados ricos e pobres. Atuando de maneira multilateral propondo agendas, coordenando e harmonizando políticas externas, a atuação do Zimbábue obteve proeminência entre os países em desenvolvimento e a liderança de Mugabe foi reconhecida internacionalmente no contexto de Guerra Fria, especialmente no âmbito dos movimentos terceiro mundista e não alinhado.

Efeitos do regime de apartheid e suas tentativas de desestabilização

Historicamente as relações econômicas da África do Sul com seus vizinhos desenvolveram-se de forma amigável porém desigual desigual, estes sendo, em graus variados, dependentes daquela. Entretanto, nos anos 1970, o fim do colonialismo

[5] Os maiores parceiros comerciais do Estado eram Alemanha, Estados Unidos, União Europeia e Japão (GATT SECRETARIAT, 1994) e na Conferência do Zimbábue para Reconstruçãoe Desenvolvimento (ZIMCORD) de 1981 foram prometidos 1.286 bilhão em ajuda, sendo os maiores contribuintes o Banco Mundial, Reino Unido, Estados Unidos, Comunidade Européia, França e República Federativa da Alemanha (ICG, 2004).

português afetou a balança de poder na África Austral, pois ameaçou o "cordão sanitário" entre a potência regional – que mantinha o regime de apartheid, de extrema segregação racial – e os Estados vizinhos que tornavam-se independentes e estabeleciam governos africanos negros provocando uma virada na política regional da África do Sul que culminou na invasão a Angola (DÖPCKE, 1998).

Visando a proteger seu regime de apartheid, a África do Sul passou a desenvolver políticas domésticas de intensificação das medidas segregacionistas, e regionalmente diversas estratégias defensivas frente à crescente hostilidade internacional contra seu regime (DÖPCKE, 1998). Isto significou políticas de incorporação assertiva dos anos 1960 até meados dos anos 1970, um breve período de *détente* para que os conflitos regionais não escalassem e, a partir de 1980, quando a independência do Zimbábue efetivamente derrubou o cordão sanitário, a África do Sul passou a promover a *Total National Strategy,* por meio da qual procurava instituir uma política externa de hegemonia regional via dominação direta e indireta por meio de cooperação e dominação econômica, tornando os países da África Austral seus dependentes com o fim de reativar o cordão sanitário (NKIWANE, 2001; ENGEL,1994).

Apesar de, como outros Estados vizinhos, ter grande dependência econômica da África do Sul, a política externa zimbabuana tinha como um de seus pilares o distanciamento da potência vizinha. Assim, mesmo mantendo laços comerciais, sua relação foi marcada por desconfianças, ameaças e mesmo atos de agressão por parte da África do Sul (VAN WYK, 2002; ENGEL, 1994).

Para afastar-se da África do Sul e, ao mesmo tempo, conter sua política hegemônica, o Zimbábue procurou redirecionar os intensos laços que tinha com o Estado vizinho para projetos regionais como a *Southern Africa Development Co-ordination Conference* (SADCC), fechando acordos bilaterais nas áreas de comércio, transporte, energia e segurança com Moçambique, Zâmbia e Botsuana. Unindo os Estados da região em cooperação e suprindo as relações que tinham com a África do Sul, a SADCC tornou-se uma força econômica na África Austral e reduziu a dependência econômica de seus membros frente à África do Sul (VAN WYK, 2002).

Frente ao insucesso de sua estratégia de dominação econômica, a África do Sul passou a implementar táticas de desestabilização e intervenções militares em seu entorno, aproveitando-se das divisões internas nos Estados vizinhos e apoiando movimentos dissidentes dentro deles. Com a exceção do Lesoto, onde a administração Botha apoiou golpe militar, a África do Sul não almejava derrubar os governos, mas deixá-los vulneráveis e na defensiva, impedindo mobilizações contrárias aos seus interesses, como a aplicação de sanções e o apoio a movimentos anti-apartheid.

A potência regional armou e treinou dissidentes que se encontravam dentro do Zimbábue e executou invasões militares, atentados e assassinatos, sabotando equipamentos militares e assassinando lideranças políticas do país.[6] A reação do governo zimbabuano foi reprimir os revoltosos, enviando a 5ª Brigada, composta por soldados do *Zimbabwe African National Liberation Army* (ZANLA), braço armado da ZANU treinado pela Coréia do Norte, para destruir os centros de dissidência. Esta operação, que ficou conhecida como *Gukurahundi*, foi um massacre em termos humanitários que, além dos revoltosos, matou e torturou milhares de civis (KRIGER, 2003).

Salienta-se a importância de, na análise multinível, reconhecer as inter-relações entre os níveis. O início do governo Reagan em 1981 e a retomada das rivalidades Leste-Oeste levaram à promoção de uma política de engajamento construtivo com a África do Sul, compreendendo esta como "co-combatentes no confronto global contra a União Soviética" (DÖPCKE, 1998: 140). Isto significou políticas de diálogo com o governo de minoria branca em prol da abertura e mudança democrática no país que, na prática, resultou em carta branca para as políticas de desestabilização sul-africanas (DÖPCKE, 1998).

Enquanto desenvolvia estas políticas regionalmente, a África do Sul era corroída por forças domésticas e pressionada por sanções internacionais em prol do fim do

[6] Visando a atacar membros do ANC que encontravam-se no Zimbábue, a África do Sul assassinou Joe Gqabi em julho de 1981, além de procurar matar todos os membros do Comitê Central da ZANU-PF em sua sede em Harare no mesmo ano por meio de um atentado (SCARNECCHIA, 2011).

regime de apartheid.[7] Apoiar tais sanções era uma escolha difícil para os países de seu entorno, economicamente dependentes dela, pois poderia implicar em grandes danos a seu desenvolvimento. Ainda assim, os membros da SADCC apoiaram as sanções e, no âmbito do MNA, o Zimbábue liderou a pressão por sanções compreensivas e ajuda para os ELF e movimentos de libertação que se opusessem ao regime de apartheid. Não foi fácil para o Zimbábue manter seu posicionamento duro com relação à África do Sul, mas enquanto era negociada a transição democrática do Estado, Mugabe manteve oficialmente o isolamento diplomático e o não reconhecimento do regime de apartheid, o que lhe rendeu projeção internacional (ENGEL, 1994).

O isolamento da África do Sul aprofundou-se, especialmente após a escalada da resistência interna, iniciada com a revolta de Soweto em 1976, intensificando a reação internacional com o embargo de armas orquestrado pelas Nações Unidas em 1977 e o compreensivo *Anti-Apartheid Act* dos Estados Unidos em 1986 (DÖPCKE,1998). Neste contexto, instalou-se profunda crise interna na África do Sul que abriu caminho para a eleição de Frederik de Klerk em 1989, marcando o início de mudanças políticas substantivas no país e a tentativa de reaver o apoio internacional, ter revista sua dívida externa e recuperar sua economia da crise de forma que, em 1991, a estratégia de desestabilização regional foi encerrada (DÖPCKE, 1998, ENGEL, 1994).

Foi apenas no final de 1993, quando o Conselho Executivo Transicional já fora aprovado pelo Parlamento sul-africano e Mandela pedira o encerramento das sanções às Nações Unidas, que o Zimbábue suspendeu as sanções à África do Sul. Em abril de 1994, após a primeira eleição democrática da África do Sul, o Ministro das Relações Exteriores do Zimbábue anunciou o estabelecimento de relações diplomáticas com o país vizinho (VAN WYK, 2002).

[7] Em 1961, pela primeira vez foram sugeridas sanções pela Assembléia Geral das Nações Unidas como um meio pacífico adequado para induzir o regime da África do Sul a encerrar o apartheid sob pressão de Estados africanso e asiáticos. Em 1963 o Conselho de Segurança adotou as resoluções 181 e 182 recomendando o embargo de armas para a África do Sul e a criação de um grupo de trabalho para lidar com a questão, e nos anos seguintes outras resoluções recomendatórias foram formalizadas. Foi somente em 1977 que foi adotada uma resolução mandatória impondo o embargo de armas ao país diversas resoluções foram adotadas condenando as atividades do governo de apartheid.

Zimbábue como um modelo de Estado africano pós-colonial: políticas de reconciliação racial

O isolamento internacional da Rodésia do Sul foi rapidamente revertido após a independência do Zimbábue. As relações bilaterais do novo Estado floresceram, assim como sua participação em fóruns multilaterais e diversas delegações estrangeiras se instalaram em sua capital[8] (ENGEL, 1994). Mugabe, antes mesmo de sua posse, participou de um encontro dos ELF, o Zimbábue automaticamente se tornou membro da *Commonwealth* e, em 1980, foi aceito na Organização da Unidade Africana (OUA) e na Organização das Nações Unidas (ONU) e se juntou ao MNA. O país foi membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1983 e Secretário Geral do MNA entre 1986 e 1989, sediando a Assembléia Geral do movimento em Harare. Também ocupou a vice-presidência da Assembléia Geral das Nações Unidas em 1980 e 1989, da OUA em 1989 e 1993, assim como a Presidência da *Commonwealth* em 1991 e dos ELF em 1992.

Para reduzir sua dependência da África do Sul, o Zimbábue desenvolveu uma política econômica de promoção de exportações e substituição de importações para manter um balanço de pagamentos positivo e procurou fortalecer a cooperação na região ingressando na SADCC e no *Preferential Trade Agreement* (PTA).[9] A indústria e a agricultura nacionais eram fortes, mas devido à competitividade e não complementaridade dos produtos das economias da região, recém saídas de regimes

[8] Em janeiro de 1981 já havia 39 Estados e 5 organizações internacionais estabelecidas no país.
[9] Foram desenvolvidos diversos incentivos a isso por projetos como o *Export Incentive Scheme* de 1982 e o Zimbabwe *Export Promotion Programme* de 1986. A SADCC pretendia reduzir a dependência econômica dos seus membros integrando e desenvolvendo a região por meio da cooperação em programas que privilegiavam os interesses comuns de seus membros (ENGEL, 1994). A abordagem do PTA, surgido a partir do Plano de Ação de Lagos de 1980 da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA), era de liberalização do comércio tradicional, focando na eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias. Em 1991, os membros da SADCC transformaram-na na *South African Development Community* SADC e, dois anos depois, os membros do PTA criaram o Mercado Comum da África Oriental e Austral. O Zimbábue tomou parte em ambos.

coloniais, seu comércio se direcionou majoritariamente aos países do Norte (ENGEL, 1994). Os laços com as potências ocidentais também foram cultivados para garantir ao jovem Estado ajuda externa para reconstruir a infra-estrutura nacional destruída pelos conflitos da luta pela independência, recuperar a economia e gerenciar projetos sociais.[10]

Um parceiro comercial na África Austral com um governo legítimo e democraticamente eleito, o Zimbábue tinha sua política doméstica valorizada pelas potências ocidentais, especialmente pelo Reino Unido, que tinha muitos nacionais vivendo no país. Além da necessidade de reconstruir a estrutura de Estado herdada da Rodésia que fora afetada pelos anos de conflito, dentre os desafios que o novo governo enfrentou imediatamente após a independência estavam como melhorar as condições de vida da população africana e inseri-la na economia do Estado e como lidar com a população de colonos brancos, que haviam desenvolvido políticas de exclusão racial na Rodésia. A saída encontrada pelo governo foi manter boa parte da estrutura do Estado rodesiano, assim como uma série de privilégios que os colonos brancos gozavam e procurar expandir os benefícios existentes para a população africana (HERBST, 1990; HOLLAND, 2008) por meio do acesso a boa educação e a um sistema de saúde internacionalmente aplaudidos, que melhoraram as condições de vida da população (WORLD BANK, 1995a).

Boa parte da população branca temia Mugabe durante os anos de luta pela independência e, em 1980, quando o líder foi eleito Primeiro Ministro, muitos deixaram o país. No entanto, ao tomar posse, Mugabe iniciou uma política de reconciliação racial, incentivando o esquecimento do histórico de violências que marcara o período colonial (JERVIS, 2009; MEREDITH, 2007):

[10] Em 1980, o país recebeu promessas de 71.423 milhões de dólares, para serem usados em assistência a refugiados e reconstrução e no ano seguinte, para conseguir financiamento internacional para seus projetos, o governo hospedou a Conferência do Zimbábue para Reconstrução e Desenvolvimento (ZIMCORD), na qual foi prometido 1.286 bilhão de dólares em ajuda, sendo cerca de um quarto disto providenciado pelo Banco Mundial. Outros grandes contribuintes foram o Reino Unido, EUA, Comunidade Européia, França e República Federativa da Alemanha (ICG, 2004).

> Henceforth you and I must strive to adapt ourselves intellectually and spiritually to the reality of our political change and relate to each other as brothers bound one to the other by a bond of comradeship. If yesterday I fought you as an enemy, today you have become a friend and ally with the same national interests, loyalty, rights and duties as myself. If yesterday you hated me, today you cannot avoid the love that binds you to me and me to you. Is it not folly, therefore, that in these circumstances anybody should seek to revive the wounds and grievances of the past? The wrongs of the past must now stand forgiven and forgotten. (MUGABE, 1980 *apud* RAFTOPOULUS e SAVAGE, 2004: 10)

Assim, embora adotasse uma retórica igualitária, democrática e socialista, Mugabe pragmaticamente garantiu a continuidade da economia capitalista e controlada por brancos e multinacionais. Foi iniciado um programa de reforma agrária gradual, de acordo com as provisões do acordo de Lancaster House, respeitando os direitos de propriedade privada (BRETT, 2005).

A defesa da reconciliação racial e o pragmatismo demonstrado por Mugabe ao implementar políticas que gradualmente estendiam o estado de bem-estar anteriormente restrito aos colonos à população africana sem desestabilizar as condições privilegiadas da população branca nem desafiar seus direitos de propriedade, garantindo continuidade no desenvolvimento das indústrias, da agricultura e da mineração, tornaram ao regime de Mugabe estrategicamente interessante para o Norte. O Zimbábue parecia ser um modelo de Estado pós-colonial com uma grande população de colonos que poderia ser seguido pela África do Sul quando esta se democratizasse (DÖPCKE, 2002). Mugabe, no comando do Estado, era reconhecido internacionalmente como um exemplo de líder político progressista.

Visando encerrar as dissidências contrárias a seu regime, que eram fortalecidas pela África do Sul, o governo de Robert Mugabe procurou destruir a base de apoio da ZAPU, então a principal oposição, na *Matabeleland*, província onde este partido era majoritário. A ação da 5ª Brigada, a partir de 1982, resultou na morte de entre 6.000 e 20.000 civis e em violência contra muitos outros, configurando um massacre que acabou apenas em 1987, após um acordo de união ser firmado entre ZANU e ZAPU,

fundindo ambos partidos na *Zimbabwe African National Union-Patriotic Front* (ZANU-PF) e encaminhando o Zimbábue para se tornar um Estado monopartidário (KRIGER, 2003; CATHOLIC COMMISSION FOR JUSTICE AND PEACE, 2007).

Apesar de algumas ONGs denunciarem a violência que ocorria no âmbito doméstico do Zimbábue, e as violências de *Gukurahundi* nos anos 1980 foram ignoradas pela comunidade internacional, assim como foi desconsiderado o autoritarismo de Mugabe e a tendência a instauração de um Estado monopartidário (DÖPCKE, 2003, MASHINGAIDZE, 2006). Mesmo com estes problemas, na década de 1980, Mugabe era considerado um exemplo de estadista e o Zimbábue era citado em muitos estudos comparativos e na mídia internacional como um modelo da democracia africana e reconciliação racial, além de ser um prestigioso combatente, pacífico, mas determinado, do regime de apartheid (LAAKSO, 2002).

O RECONHECIMENTO DA CRISE ZIMBABUANA

Desde a independência, boa parte da população vivia na pobreza e em Áreas Comunais super-populosas, pois a reforma agrária do país, prometida na independência, não fora solucionada. A situação doméstica do país piorou quando, neste período, foram feitas mudanças na estrutura econômica do Zimbábue devido à tentativa do governo de implementar um programa de ajuste estrutural econômico liberalizante,[11] e o início de uma custosa intervenção militar na República Democrática do Congo.

[11] No ano de 1991 o governo do Zimbábue passou a promover uma agenda liberalizante com o apoio do Banco Mundial na forma de empréstimo de 125 milhões de dólares, conhecida como *Zimbabwe's Economic and Structural Adjustment Program.* De caráter liberal e objetivando reduzir o déficit estatal, o programa visava à abertura econômica comercial e cambial e a redução do papel estatal (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 1997). O programa gerou crescimento econômico e aumento das exportações, mas as reformas fiscais tiveram lento avanço, não houve redução do déficit orçamentário como esperado, a escassez de capital para a iniciativa privada foi intensificada, assim como a inflação, o desemprego e as incertezas quanto à economia. O próprio Banco Mundial, em relatório de avaliação de grupo independente, admite que a experiência no país demonstrou as dificuldades inerentes em lidar

Estes eventos propiciaram um contexto de crise doméstica e contestações políticas ao regime tornaram-se freqüentes. No final dos anos 1990 surgiu um partido de oposição com chances de vencer a ZANU-PF em eleições, o *Movement for Democratic Change* (MDC). Para garantir sua continuidade no poder, a ZANU-PF, cujas estratégias se misturaram às do governo, passou a tomar medidas drásticas, utilizando-se de símbolos do ideário nacionalista para legitimar seu governo e transformar a oposição e a população branca em inimigos do Estado, manipulando a reforma agrária para obter apoio da população rural e reprimindo quem se opusesse a seu regime. A crise no país, diferentemente do que ocorrera na década de 1980, foi reconhecida pelo Ocidente e afetou as boas relações que este tinha com Mugabe, tornando este alvo de críticas.

Efeitos do final da Guerra Fria para as relações internacionais do Zimbábue

Durante os anos da Guerra Fria, a rígida estrutura bipolar que favorecia o respeito à soberania jurídica, garantiu segurança e liberdade de ação para os regimes estabelecidos nos Estados africanos. O fim deste período trouxe consigo grandes mudanças na estrutura da arena internacional: findou-se a disputa entre Capitalismo e Comunismo, valores democráticos e de segurança humana ganharam maior relevância e as condições favoráveis aos Estados africanos se acabaram.

O poder de negociação que estes Estados tinham nesse período, atraindo alianças entre a disputa por poder das grandes potências, findou-se ao mesmo tempo em que o interesse internacional na África diminuía, trazendo consigo sua fragilização e decadência. Nesta transição também diminuiu a importância das fóruns multilaterais articulações terceiro-mundistas e o Movimento dos Não Alinhados na determinação da agenda da comunidade internacional. Estes fóruns funcionavam como pontos de convergência, locais de harmonização da política exterior dos Estados africanos e

com problemas sociais para atingir os pobres e a importância de não se levar em conta apenas os trabalhadores do setor formal urbano.

promoção de suas agendas. Com a perda de sua relevância, Estados como o Zimbábue, que se utilizavam destes ambientes para promoverem seus interesses, perderam muito de seu poder na arena internacional (DÖPCKE, 2003).

A alteração na distribuição internacional de poder também gerou uma mudança na cultura prevalente no meio internacional. Juntamente com a ascensão ocidental, valores democráticos e de segurança humana[12] ganharam maior relevância, sendo a nova bandeira ideológica promovida pelo ocidente. Na ordem liberal-democrática, sustentada pelos EUA após a queda do inimigo comunista, a legitimidade dos governos estabelecidos passou a ser condicionada às condições domésticas dos Estados e a como os governos estabelecidos respondiam às demandas de suas populações (KNUTSEN, 1992).

O dogmatismo liberal – isto é, a crença de que a mudança de autocracias para democracias é desejável, inevitável, interessante aos EUA e deve ser incentivada nos países em desenvolvimento –, juntamente com a valorização do desenvolvimento econômico, equacionado com um Estado mínimo e liberalização comercial e financeira, passaram a compor a cultura internacional dominante (KIRKPATRICK, 1979). Os valores democráticos ganharam força e, ao menos no nível dos discursos, passaram a formar o denominador comum que unia a comunidade internacional, espaço antes ocupado pelo anti-comunismo, e sua expansão apoiada na condição de super-potência dos EUA reafirma o fundamento político da ética nas relações internacionais.

Esta mudança no discurso prevalente na sociedade internacional erodiu o valor da soberania jurídica frente às demandas das potências ocidentais por programas de reforma econômica, defesa de direitos humanos, boa governança e eleições reconhecidas como democráticas, que passaram a ser condição para assistência

[12] Entende-se segurança humana como uma abordagem compreensiva que reconhece a complexidade das ameaças aos seres humanos, que além de envolver noções tradicionais de segurança, como agressões militares, inclui o reconhecimento das ameaças que fatores como pobreza, violência étnica, tráfico humano, mudança climática e pandemias colocam à segurança, demandando o reconhecimento da interdependência entre desenvolvimento, direitos humanos e segurança nacional (UN HUMAN SECURITY UNIT, 2009).

financeira e cooperação, necessárias aos Estados fracos (CLAPHAM, 1996; WOYACH, 1996). Era legitimada a possibilidade de intervenção externa na política doméstica de um Estado em nome da democracia, defesa de direitos humanos, boa governança e reformas econômicas liberalizantes.

É preciso reafirmar que a ética liberal foi, e ainda é, utilizada politicamente e os valores democráticos promovidos de forma inconsistente e por vezes contraditória na nova ordem global, dependendo de a quem se direcionavam (MKENDA, 2009). O próprio Zimbábue, que na década de 1980 desenvolvera um projeto de estado monopartidário e violara sistematicamente os direitos humanos da população que se opunha ao governo, não foi alvo de críticas internacionais até o ano de 1997. O olhar multinível se mostra de grande valia para a compreensão do endurecimento nas relações internacionais entre Zimbábue e as potências ocidentais, pois permite o reconhecimento do peso de fatores sistêmicos, como o final da Guerra Fria somados às dinâmicas regionais da África Austral e a situação doméstica nestas mudanças.

O nível regional: final do Regime de Apartheid e a intervenção militar na República Democrática do Congo

O outro aspecto que influenciou negativamente a imagem internacional do governo de Mugabe foi o final do regime de apartheid na África do Sul, em 1994. A África Austral perdeu destaque como um questão de segurança na agenda internacional e, sem a luta contra o apartheid, uma das agendas mais importantes do Zimbábue, o apelo moral de Mugabe e a relevância de sua atuação na arena internacional foram reduzidos.

A África do Sul, que já tinha destaque como liderança no continente devido à superioridade econômica e militar de seu Estado comparada àquela de outros Estados Africanos, transformou-se, com o final do regime de apartheid, de um Estado pária em marco de estabilidade e desenvolvimento na região e o símbolo da democracia africana (BOOTH e VALE, 1995). Incorporando as experiências da luta contra o apartheid, o

governo de Mandela desenvolveu uma política que correspondia às demandas idealistas que eram direcionadas a seu país, enfatizando direitos humanos, democratização e desenvolvimento (ALDEN e LE PERE, 2004). Esta nova democracia adequava-se ao discurso prevalente na nova ordem internacional, reconhecendo o colapso do socialismo e a emergência da liberal-democracia e das economias de mercado e assumia papel de referência de Estado africano (EVANS, 1996).

Neste contexto, imagem do Zimbábue perdeu destaque e o Estado deixou de ser o modelo de democracia e reconciliação racial na África Austral. Frente ao brilhantismo com o qual se desenvolvia a política exterior da África do Sul, e a importância política de Mugabe diminuía, contraposta à de Mandela, que ascendia (DÖPCKE, 2005). Ao mesmo tempo, com a intensificação dos laços comerciais entre os dois Estados após a transição democrática sul-africana, o Zimbábue tornava-se cada vez mais dependente economicamente dela (RUPIYA, 2002).

Quando se iniciou a Segunda Guerra do Congo, em agosto de 1998, Laurant-Désiré Kabila, presidente deste Estado, ameaçado por Uganda, Burundi e Ruanda, procurou alianças dentro destes países e junto dos membros da SADC (REYNTJENS, 1999). O Zimbábue foi o primeiro a responder ao pedido de ajuda de Kabila, sediando uma cúpula em Harare no final de agosto para iniciar as negociações entre as partes e se envolvendo na primeira missão militar de investigação enviada ao país pela SADC.

A intervenção no Congo representava uma oportunidade para Mugabe reafirmar sua liderança na região – bastante desgastada perante ao Ocidente frente ao prestígio de Mandela –, para garantir a efetividade do acordo de defesa mútua da SADC e porque a RDC configurava um mercado atraente para o setor privado zimbabuano, que buscava mercados na região e sofria com a competição internacional, principalmente de empresas sul-africanas (NEST, 2001).

Apesar de gerar oportunidades de investimento e comércio, dada a extensão dos conflitos da RDC e da participação zimbabuana neles, é difícil reconhecer benefícios para a população do Zimbábue, pois ela custou muito mais do que o orçamento do governo zimbabuano podia suportar e gerou conseqüências sociais,

políticas e econômicas negativas para o país, sobrecarregando seu sistema de saúde, gerando inflação e instabilidade social.[13] A decisão de Mugabe de intervir na RDC foi duramente criticada domesticamente e, embora a maioria dos zimbabuanos se opusesse à intervenção, cujo custo o país não podia suportar sem graves conseqüências no longo prazo, as tropas zimbabuanas continuaram a ser enviadas à RDC, mesmo sem o aval do parlamento.

Devido às diferenças nas estratégias defendidas por Harare e Pretória, que privilegiou uma abordagem negociação e construção de paz, a SADC foi palco de desacordos entre Mugabe e Mandela (CLARK, 2002). Enquanto os Estados africanos que se envolveram no conflito – Angola, Namíbia e Zimbábue – acusavam a África do Sul de estar, com sua proposta de solução diplomática, apoiando os rebeldes, as potências ocidentas Reino Unido e EUA também defendiam uma abordagem negociada ao conflito.

Isto afetou a ajuda externa para o Zimbábue: a administração Clinton revisou seu apoio a um empréstimo do Banco mundial para o Zimbábue após receber relatórios que indicavam que o país gastava na RDC quase dez vezes o que declarara ao FMI; o FMI reteve US$ 53 milhões em ajuda; a Dinamarca encerrou negociações sobre um futuro empréstimo de US $25 milhões para melhorar os aeroportos domésticos do Zimbábue e Itália e Holanda suspenderam a ajuda que ofereciam anualmente devido ao que chamavam de extravagância, falta de responsabilidade e desrespeito aos direitos humanos nas políticas do governo, que gastava na RDC enquanto sua população sofria com a pobreza.

O nível doméstico: reforma agrária, crise econômica e contestações políticas ao regime

[13] Estima-se que 12 mil tropas que ficaram por cinco anos no território congolês, custando cerca de um bilhão de dólares e a vida de muitos soldados.

A distribuição da terra é uma questão central no Zimbábue, tanto por razões culturais quanto econômicas. No período colonial, o Zimbábue foi marcado pela desapropriação da terra das populações africanas em benefício de colonos agricultores brancos. Assim, a distribuição desigual da terra é símbolo das desigualdades criadas na colonização do território e a permanência dos fazendeiros brancos como a maior força produtiva agrícola do país após a independência tornou a restituição e a redistribuição de terras imprescindíveis para a estabilidade política, social e econômica do Estado (HERBST, 1990; ALDEN e ANSEEUW, 2009).

Na conferência de Lancaster House, quando foi negociado o acordo que garantiu a independência do Zimbábue, a distribuição da terra foi um ponto importante. Chocavam-se a proposta da Frente Patriótica, que defendia o direito do governo independente adquirir qualquer propriedade que fosse de interesse público e decidir a compensação a ser paga e aquela da Inglaterra, priorizando os direitos de propriedade privada. A Frente Patriótica demandava da Inglaterra o pagamento das compensações e, como era grande o investimento financeiro necessário para solucionar a questão, o governo britânico afirmou que apoiaria os esforços do governo estabelecido no Zimbábue na obtenção de assistência internacional para este fim.

Desta maneira, ficou estabelecido que seriam pagas compensações, sendo ilegal a alteração da seção que tratava do tema da terra no documento constitucional por dez anos. A Inglaterra aceitou custear a reforma agrária, cedendo 44 milhões de libras para tal, desde que respeitado o desejo de venda dos colonos, de forma a garantir prerrogativas aos brancos e incentivar a continuação destes no Zimbábue (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002). Nos primeiros dez anos depois da independência, a reforma agrária se deu dentro do formato previsto em Lancaster House, a compra de terras ocorrendo somente quando havia oferta de venda voluntária (ICG, 2004; HERBST, 1990).

Em 1990, cerca de um terço das terras do Zimbábue ainda estava sob o controle da população branca[14] e, passados os dez anos do Acordo de Lancaster House, o governo do Zimbábue emendou a Constituição e, dois anos depois, aprovou *Land Acquisition Act*, libertando-se do compromisso de comprar terras somente quando houvesse vendas voluntárias (ICG, 2004). Agora o Estado podia adquirir compulsoriamente terras para a reforma agrária mediante o pagamento de compensação "justa" em "tempo razoável". Também podia taxar as fazendas e estipular um tamanho máximo para elas, comprar terras adjacentes a áreas comunais mesmo que em uso, terras abandonadas ou sub-utilizadas cujos donos estivessem ausentes e terras de fazendeiros com mais de uma fazenda (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002).

Mesmo com as reformas legais, a reforma agrária continuou no passo lento no qual vinha se desenvolvendo desde a independência, mantendo as relações entre o governo e fazendeiros brancos em bons termos em detrimento dos interesses da maioria da população, pois as Áreas Comunais tornavam-se mais populosas. Enquanto a grande maioria da população nestas áreas manteve-se dentro delas aguardando serem reassentados e os pouquíssimos que dispunham de recursos compraram seu pedaço de terra, parte da população passou se apropriar de terras de maneira autônoma e ilegal. Já ocorriam ocupações ilegais de terras no país desde a independência, mas a partir de 1997 – conforme será explicado a seguir – elas tornaram-se recorrentes e centenas de posseiros passaram a invadir fazendas de brancos. Embora algumas vezes os invasores fossem retirados pelas forças policiais, alguns oficiais da ZANU-PF encorajavam as ocupações (ICG, 2004).

[14] O modesto resultado das políticas adotadas neste período pode ser atribuído à ausência de um plano específico de reforma agrária que abarcasse a aquisição de terras e o reassentamento de maneira abrangente, compreendendo a necessidade de recursos, organização e apoio à população. Pode-se atribuir a falta de atenção governamental à reforma agrária devido a questões mais urgentes que demandavam atenção naquele momento, como as tentativas de desestabilização orquestradas pelo regime de apartheid, que colocavam em risco a segurança do Zimbábue e do governo de Mugabe (DÖPCKE e MASCHIETTO, 2005).

A economia predominantemente agrária do país era dominada por cerca de 4.500 fazendeiros de grande escala, majoritariamente brancos, uma distribuição que refletia a continuação de desigualdades raciais (MOYO, 2000). Sob pressão popular, o governo designou fazendas para serem adquiridas sem compensação a ser paga a seus donos. Alegando a culpa dos colonizadores britânicos, que haviam roubado as terras originalmente, e do Reino Unido, que prometera custear a reforma agrária na Conferência de Lancaster House, Mugabe determinou que as terras de fazendeiros comerciais com mais de uma fazenda, terras de fazendas muito grandes e terras subutilizadas ou adjacentes a terras comunais passariam a ser adquiridas compulsoriamente, e a compensação por elas só seria paga se o Reino Unido o fizesse (MOYO, 2000; VAN DEN BRINK, 1999).

Embora a desigualdade da distribuição da terra fosse inegável, a aquisição compulsória de terras não foi bem vinda pelo Reino Unido e outros parceiros ocidentais do Zimbábue. O Reino Unido, que contribuíra para a reforma agrária desde a independência do Zimbábue, demandava, para continuar financiando-a, o fim das aquisições compulsórias (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002). Sob pressão de Estados doadores, do Banco Mundial e do FMI que, como o Reino Unido, se recusavam a custear a reforma agrária a menos que ela fosse desenvolvida com transparência, dentro do estado de direito e não comprometesse a economia, em 1998 o governo organizou uma conferência com possíveis doadores para angariar fundos para o projeto.

Compareceram à conferência representantes de 45 Estados, a maioria dos quais considerou o projeto muito ambicioso, caro, dependente em excesso do governo e de doadores. Os doadores presentes na conferência comprometeram-se a apoiar uma fase inicial do projeto que seria implementada ao longo de dois anos, mas somente a China garantiu U$ 19 milhões imediatamente. Dois meses depois, em novembro de 1998, Mugabe anunciou a retomada das aquisições compulsórias, após o que os doadores se recusaram a financiar a reforma agrária. A recusa do Reino Unido em conceder fundos foi recebida pelo governo do Zimbábue como uma violação dos

termos do acordo de Lancaster House, e as relações entre os dois governos se deterioraram (VAN DEN BRINK, 1998). Tradicionais doadores do Zimbábue como a Alemanha, a União Europeia (UE), o Banco Mundial e o FMI também não liberaram fundos argumentando a não satisfação das condições estipuladas na conferência de doadores.

Avançando da questão agrária para a economia, é interessante relembrar que durante a década de 1980, o Zimbábue teve gastos de governo bastante elevados, que corresponderam a cerca de 45% de seu PIB. Sem muitas possibilidades de investimentos, o setor privado não se desenvolveu, foi gerada inflação e as importações, encarecidas, ficaram em falta. Apesar do crescimento da economia nesta década ser razoável, a renda per capta do país estagnou, os altos gastos do governo reduziram as possibilidades de investimento privado e aumentaram a inflação, ampliando os problemas socioeconômicos do país, como o desemprego e a desigualdade (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 1997). Em 1991, o governo propôs uma agenda que, aprovada pelo Banco Mundial, tornou-se o *Zimbabwe's Economic and Structural Adjustment Program* (ESAP) e lhe rendeu um empréstimo de 125 milhões de dólares. Um programa de ajuste estrutural e econômico de caráter liberal, o ESAP objetivava abrir a economia reestruturando-a de forma a reduzir o papel do Estado e liberalizar as políticas comerciais e o sistema de câmbio. Dentre suas metas estavam diminuir o déficit orçamentário do governo a 5% do PIB até 1995, eliminar subsídios, reduzir gastos com serviços públicos, reduzir a inflação e eliminar o controle sobre as taxas de juros.

O programa obteve sucesso em suas metas liberalizantes, gerando crescimento e aumento nas exportações em 1994, mas as reformas fiscais evoluíram lentamente e o déficit orçamentário não se reduziu como se esperava, sendo intensificada a falta de capital para a iniciativa privada, a inflação, as altas taxas de juros e as incertezas na economia zimbabuana (WORLD BANK, 1995a). Confirmavam-se as previsões dos críticos do programa, que temiam que a ESAP gerasse efeitos negativos como desemprego, aumento de preços e da inflação e cortes nos serviços sociais. O

programa também tinha falhas operacionais, prevendo ajuda no período de adaptação apenas para trabalhadores do setor formal urbano, de forma que a maioria da população, atuando no campo ou no setor informal urbano, não teve apoio e padeceu com a transição e com os problemas econômicos e sociais causados pelo ESAP. As conseqüências do ESAP geraram instabilidade social e dependência de fundos internacionais, tornando o Zimbábue vulnerável a pressões de doadores (BOND, 2000; WORLD BANK, 1995b).

O Estado zimbabuano era forte e dominava a esfera política, o mercado de trabalho e a geração de riquezas do país. Desde 1987, quando ZANU e ZAPU uniram-se e formaram a ZANU-PF, o ambiente político doméstico do país foi dominado pela ZANU-PF, e o Zimbábue tornou-se, na prática, um Estado monopartidário, pois partido o governo eram cada vez mais indistintos um do outro e a repressão violenta de manifestações e da oposição geraram apatia política popular (LAAKSO, 2003; CATHOLIC COMMISSION FOR JUSTICE AND PEACE; 2007). O regime da ZANU-PF tinha incentivos para procurar aumentar seu controle sobre ele e impedir a emergência de autoridades alternativas. A concentração de poder não se limitou ao cerceamento da oposição, e o Estado tornou-se, assim como a ZANU-PF, centralizado na figura do Presidente Mugabe, que governava unilateralmente, tomando decisões importantes sozinho, sem o apoio ou mesmo com clara contrariedade do parlamento. Exemplo disso foi a intervenção na RDC, adotada sema aprovação do parlamento.

A partir de 1997, no entanto, iniciou-se no cenário político do Zimbábue um período com características novas. Os problemas do país eram especialmente sérios devido a sua instabilidade econômica, a intervenção na RDC pesou sobre os seus já escassos recursos, e secas sentidas em toda a África Austral, em 1997 e 1998, juntamente com a falta de planejamento estratégico do governo, reduziram sua produção agrícola, instalando no país uma crise econômica. Descontente com estas condições e com a conduta de seu governo, a população empobrecida passou a mobilizar manifestações, de forma que o final de 1998 foi tenso, marcado por greves e

rebeliões, e mesmo tradicionais entusiastas do partido passaram a criticar e demandar mais do governo.

Para conter a crise, o governo aumentou os salários e reduziu forçosamente os preços, mas não solucionou os desequilíbrios que originavam os problemas do país. A resposta do governo aos problemas que emergiam era a cooptação dos grupos de apoio tradicionais com dinheiro, terras ou cargos políticos, ao mesmo tempo em que reprimia e intimidava a oposição por meio da polícia (COHRE, 2001).

Desta vez os problemas do Zimbábue não foram ignorados pela comunidade internacional como ocorrera anos antes. Dentre as questões levantadas pelo Ocidente estavam as políticas de terras, políticas econômicas, a intervenção na RDC e mesmo os direitos de homossexuais no país.[15] Esta última questão ganhou destaque, primeiramente, devido à mobilizações da população civil britânica, que protestou devido à postura homofóbica de Mugabe e tachou o líder de "ditador intolerante".

A atenção dada às violações dos direitos humanos que ocorriam no Zimbábue denota a transformação de direitos humanos e da democracia em questões centrais na política internacional que ocorreu na década de 1990. Estes temas ficaram em destaque e, no caso do Zimbábue, os abusos do governo contra sua população tornaram-se o foco da atenção internacional dada ao Estado.

Foi neste contexto que, em 11 de setembro de 1999, foi oficialmente lançado o Movimento pela Mudança Democrática (*Movement for Democratic Change*, ou MDC), um partido formado a partir do movimento sindical que adquiriu ampla base de apoio, unindo advogados, estudantes, ativistas feministas e de direitos humanos e mesmo alguns Veteranos de Guerra. Devido ao colapso econômico, os abusos de direitos humanos, a corrupção e a manipulação constitucional que ocorriam no país, o descontentamento popular era o maior trunfo do novo partido.

Para garantir apoio político na eleição parlamentar de junho de 2000 e manter-se no poder, a ZANU-PF procurou se utilizar da divisão da população nos ambientes rural

[15] A legislação do Zimbábue criminaliza relações homoafetivas e Robert Mugabe desenvolveu narrativas homofóbicas na campanha das eleições de 1995.

e urbano. Sua estratégia era unificar a população rural negra contra a população urbana e fazendeiros brancos, base de apoio do MDC. Para isto, a ZANU-PF utilizou-se de narrativas que permeavam o ideário nacional, mobilizando símbolos como a distribuição da terra e o anti-imperialismo a seu favor.

A redistribuição de terras, que seguira a passos lentos desde o final de 1998, foi retomada em um programa populista de reforma agrária rápida, embasado em sua invasão por Veteranos de Guerra, que atuavam como uma milícia armada do governo, invadindo as fazendas de brancos, atacando os fazendeiros e os trabalhadores rurais, além de violentamente intimidarem a oposição. A campanha eleitoral do governo caracterizava as ocupações de terras como a *Terceira Chimurenga*,[16] retomando a nostalgia da Guerra de Libertação, discurso que era fortalecido pela participação dos Veteranos de Guerra nas invasões.

A oposição do MDC à tomada de terras a força era reinterpretada no discurso oficial do governo como desejo de manutenção da desigualdade na posse de terras no Zimbábue. Neste discurso, a população era dividida entre revolucionários patriotas – o governo, os Veteranos de Guerra e milícias armadas que continuavam a luta pela libertação por meio da invasão de fazendas – e os traidores da oposição, fantoches do ocidente que desejavam uma mudança de regime e procuravam desestabilizar o Estado (NDLOVU-GATSHENI, 2003; KRIGER, 2006). Ao mesmo tempo em que desenvolvia a narrativa de libertação, o governo passou a sistematicamente coagir, intimidar e usar violência contra o MDC e a população que o apoiava, principalmente nas áreas rurais, impedindo oposição de fazer campanha em algumas regiões.

Neste contexto o Zimbábue foi se tornando um exemplo de falta de legitimidade política, precariedade sócio-econômica e repressão violenta da população para as potências ocidentais (MKENDA, 2009). Em fevereiro de 2000, o Reino Unido impôs um

[16] Em 1896-97 os dois principais grupos étnicos do território do Zimbábue, os Shona e os Ndebele, revoltaram-se contra os colonizadores em uma insurreição que ficou conhecida como a *Primeira Chimurenga*, ou a primeira luta pela independência. A guerra nacionalista pela independência na década de 1970 ficou conhecida como a *Segunda Chimurenga*. (ICG, 2000).

embargo de armas ao Zimbábue, e no encontro da *Commonwealth* em maio de 2000 os Ministros do *Commonwealth Ministerial Action Group on the Harare Declaration* (CMAG), mostraram-se preocupados com a violência e intimidação política, as invasão de terras, o declínio do estado de direito no Zimbábue e os efeitos destas condições para as eleições que ocorreriam aquele ano no país, pressionando o governo para que este convidasse observadores para as eleições (LAAKSO, 2002; COMMONWEALTH OBSERVER GROUP, 2000). Para pressionar Mugabe, além de medidas informais e propaganda negativa contra o regime, que resultaram na redução do fluxo de ajuda internacional, investimentos e recursos financeiros para o país, nos anos seguintes foram aplicadas sanções direcionadas contra membros da elite política zimbabuana pela UE, EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, e o Zimbábue foi suspenso da Commonwealth.

Até então, havia ocorrido alguns choques nas relações internacionais do Estado, como na questão do financiamento da reforma agrária pelo Reino Unido e as críticas da população britânica aos abusos de direitos humanos no Zimbábue, mas os laços comerciais, de investimento e mesmo ajuda não tinham sido afetados. Iniciava-se uma nova dinâmica nas relações internacionais do Zimbábue, pois as potências ocidentais começaram a se posicionar de forma mais dura em relação ao governo Mugabe, demonstrando que as condições que antes protegiam o regime da opinião internacional não existiam mais.

CONCLUSÃO

Procurando compreender porque foi reconhecida a existência de uma crise doméstica no Zimbábue por seus parceiros ocidentais na segunda metade dos anos 1990, quando estes passaram a duramente criticar o regime de Mugabe, levando em conta o histórico do país – de que mesmo havendo verdadeiro massacre da oposição ao regime nos anos 1980, o Zimbábue era reconhecido como a joia da África – propõe-se que ocorreu uma alteração na imagem do Zimbábue e do regime de Mugabe para o

Ocidente a segunda metade da década de 1990. Para analisar tal hipótese, desenvolveu-se pesquisa abrangendo os níveis sistêmico, regional e doméstico delimitando-a em dois períodos.

No primeiro deles, que se desenrolou entre 1980, quando o Zimbábue se tornou um Estado independente, e a primeira metade da década de 1990, o Zimbábue teve uma bem sucedida inserção na comunidade internacional. Isto se deveu a uma conjuntura internacional favorável aos jovens Estados africanos, caracterizada disputa bipolar de poder entre as superpotências, que dominava o ambiente internacional e favorecia a desconsideração das condições domésticas dos aliados para garantir seu apoio. Apesar de existir um extenso corpo de normas e convenções compondo o regime de direitos humanos, durante a Guerra Fria, predominavam princípios como a soberania, sendo reificada a separação entre o doméstico e o internacional, afastando a atenção da comunidade internacional dos problemas domésticos dos Estados e predominando a relutância em criticar regimes aliados. Tal conjuntura garantiu a Mugabe parcerias e recursos para o desenvolvimento de seu Estado sem intervenções indesejadas em suas políticas domésticas, pois ele soube, assim como outros líderes africanos, aproveitar-se da conjuntura global em seu benefício.

Também foi marcante para os primeiros anos de independência do Zimbábue, a presença do regime de apartheid na África do Sul, que com a *Total National Strategy* ameaçava a estabilidade do Zimbábue e de toda a África Austral. Para garantir a segurança de seu Estado frente às tentativas de desestabilização econômica e militar da África do Sul, o governo de Mugabe buscou o desenvolvimento econômico regional e lutou contra o regime de apartheid, defendendo ativamente em sua política externa princípios políticos que caracterizavam o Zimbábue como um Estado africano independente. Devido a sua mobilização política, o Zimbábue adquiriu grande projeção internacional como uma liderança entre os países do Terceiro Mundo.

Além disso, sua política doméstica de reconciliação entre brancos e africanos e o pragmatismo que o líder demonstrava implementando políticas reformistas, sem desestabilizar os privilégios da população branca nem a estrutura da economia

capitalista, tornavam seu regime muito interessante para o Ocidente, que o reconheceu como um modelo de Estado pós-colonial que poderia ser implementado na África do Sul quando esta se democratizasse. Estas características domésticas ganhavam destaque devido à conjuntura regional – dado o contexto turbulento da África Austral marcada pelo embate entre o regime sul-africano de apartheid e seus vizinhos, gradualmente tornando-se Estados com regimes africanos negros – e a conjuntura sistêmica de Guerra Fria, na qual Mugabe soube manter a aliança do Ocidente.

Esta constelação de fatores funcionou como um escudo, fazendo com que os problemas domésticos do Zimbábue, como os esforços do governo para instalar um Estado monopartidário, seu autoritarismo e a repressão e violência direcionadas contra milhares de seus cidadãos, fossem ignorados, protegendo o regime e a elite do país de ingerências externas e tornando a década de 1980 um período de "lua de mel" entre Mugabe e a comunidade internacional. A falta de atenção com a qual a comunidade internacional reagiu aos problemas internos existentes no Zimbábue era consistente com a falta de interesse que havia em criticar o regime de Mugabe.

Na segunda metade da década de 1990, os problemas econômicos e sociais do Zimbábue, relacionados a mudanças econômicas estruturais, reforma agrária, repressão da população e a intervenção militar na RDC, por sua vez, ganharam relevância internacional, afetando as relações internacionais do Zimbábue e transformando Robert Mugabe em alvo de censuras ocidentais. Como a existência de problemas domésticos no Zimbábue não era algo novo, não se pode atribuir a atenção internacional dada a estas questões à sua simples existência no ambiente doméstico do Zimbábue. A atenção ocidental negativa que se voltou ao Zimbábue indica a ocorrência de uma mudança na imagem do regime de Mugabe para o ocidente, demonstrando que este tinha, agora, disposição para ver os problemas no país e interesse em criticá-lo.

A abordagem multinível permite compreender o início deste novo período das relações internacionais do Zimbábue devido ao término das condições que permitiram

a projeção de uma imagem extremamente positiva do Zimbábue e de Robert Mugabe e a emergência de novas realidades que tornaram a figura de Mugabe menos relevante.

Com o final da Guerra Fria e a alteração na distribuição internacional de poder que ele provocou, houve uma mudança no discurso prevalente no meio internacional e a ordem liberal democrática, promovida pelo Ocidente, se descortinou como o sistema normativo predominante na sociedade internacional. Sob influência do consenso liberal que predominava na cultura da sociedade internacional os Estados do Norte tornaram-se mais críticos com relação às políticas de Estados pequenos que necessitavam de sua ajuda, condicionando assistência financeira e cooperação ao cumprimento de determinadas condições, como a manutenção de uma democracia liberal, boa governança, uma economia estável e interessante aos investidores internacionais e respeito aos direitos humanos da população.

Além das alterações na conjuntura global, mudanças no ambiente regional alguns anos após a queda da URSS resultaram na alteração da imagem internacional do Zimbábue. Este Estado, que se destacara como um agente na luta anti-apartheid perdeu, em grande medida, sua relevância estratégica com o final do regime ultra-racista. Paralelamente, frente à emergência da África do Sul democrática, que além de ser o Estado mais influente na região, tornava-se também o baluarte da democracia e defesa dos direitos humanos na África Austral, o Zimbábue perdia o espaço que antes ocupava de modelo de regime africano pós-colonial de reconciliação racial, que poderia ser seguido por aquela. A luta contra o regime de apartheid na África do Sul era um tema central na política exterior de Mugabe e, quando ele foi encerrado, a imagem do Zimbábue perdeu espaço ao mesmo tempo em que a figura de Mugabe era afetada, contraposta à de Mandela.

Assim, a partir de 1997, quando as condições domésticas do Estado tornaram-se instáveis, o Zimbábue se envolveu no conflito na RDC contrariando os interesses ocidentais e o governo iniciou uma campanha política marcada por violência e intimidação da oposição e após iniciar um programa de reforma agrária embasado na sistemática invasão de fazendas de brancos por milícias de Veteranos de Guerra, as

políticas de Mugabe passaram a ser criticadas pelos seus parceiros ocidentais. Desde então Reino Unido, alguns Estados europeus e os EUA passaram a conferir maior atenção aos problemas domésticos do Zimbábue e as eleições de 2000 e de 2002 no Estado tornaram-se eventos de destaque internacional.[17]

Na busca pela compreensão da postura hostil ocidental, não se pode voltar-se somente para os problemas domésticos no Zimbábue, pois estes já existiam na década de 1980, quando o Zimbábue era considerado a jóia da África. Para se compreender por que ocorreu uma mudança na imagem do regime de Mugabe para o Ocidente e o líder africano tornou-se um pária, é preciso identificar fatores oriundos do nível internacional que condicionaram tal alteração, analisando as dinâmicas nos níveis sistêmico, regional e doméstico. Conclui-se que a crise doméstica do Zimbábue ganhou dimensões internacionais na segunda metade da década de 1990, quando não havia mais incentivos para o Ocidente fechar os olhos para os problemas nas políticas do regime de Mugabe, pois os pilares que embasavam o bom relacionamento entre o líder e o Ocidente haviam ruído e as novas condições não instigavam as potências ocidentais a garantir-lhe seu apoio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. “Zimbabwe Economic Structural Adjustment Programme Project Performance Evaluation Report (PPER)”. 1997. Disponível em: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports-_Shared-With-OPEV_/06050223-EN-ZIMBABWE-ECONOMIC-STRUCTURAL-ADJUSTMENT.PDF> Acessado em 12 de março de 2017.

[17] Salienta-se que a postura ocidental não foi seguida por outros Estados, sendo que tanto o continente africano quanto a maior parte dos Estados do Sul Global mantiveram seu apoio a Mugabe. No âmbito das políticas regionais, o regime de Mbeki procurou desenvolver uma política discreta de diálogo, conhecida como *quiet diplomacy* para colaborar em prol da solução da crise zimbabuana.

ALDEN, Chris.; ANSEEUW, Ward. 2009. *Land, Liberation and Compromise in Southern Africa*. Londres: Palgrave Macmillan.

ALDEN, Chris; LE PERE, Garth. 2004. “South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy: From Reconciliation to Ambiguity?” *Review of African Political Economy*, v. 15 n.100, p. 283-297.

BOND, Patrick. 2000. “ZIMBABWE: Crisis showcases reasons for IMF, World Bank protests”. Disponível em: <http://www.greenleft.org.au/node/22406> Acessado em 28 de agosto de 2016.

BOOTH, Ken; VALE, Peter. 1995. “Security in Southern Africa: After Apartheid, beyond Realism”. *International Affairs*. v. 71, n.2, p. 285-304.

BRETT. Edward. 2005. “From Corporatism to Liberalization in Zimbabwe: Economic Policy Regimes and Political Crisis, 1980–97”. *International Political Science Review*, v. 26, n. 1, p. 91-106.

CATHOLIC COMMISSION FOR JUSTICE AND PEACE. 2007. *Gukurahundi in Zimbabwe: A report on the disturbances in the Matabeleland and the Midlands*. Londres: Hurst and Company.

CHAN, Stephen. 2003. *Robert Mugabe: a life of power and violence*. Londres: I.B.Tauris.

CLAPHAM, C. 1996. *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press.

CLARK, John F. 2001. “Realism, Neo-Realism and Africa’s International Relations in the Post Cold War Era” In: DUNN, Kevin C.; SHAW, Timothy M. (Eds.). *Africa’s challenge to International Relations Theory.* New York: Palgrave Macmillan.

COHRE - CENTRE ON HOUSING RIGHTS AND EVICTIONS. 2001. *Land, Housing and Property Rights in Zimbabwe*.

_____. 2002. *The African Stakes of the Congo War.* New York: Palgrave Macmillan.

COMMONWEALTH OBSERVER GROUP. 2000. *The Parliamentary Elections in Zimbabwe 24-25 June 2000 Report*. Londres: Commonwealth Secretariat.

DÖPCKE, Wolfgang. 1998. “Uma nova política exterior depois do *apartheid*? Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974-1998”. *Revista Brasileira de Política Internacional* v, 41, n. 1, p. 133-161.

_____. 2002. “A dupla metamorfose do Robert Mugabe ou: as dimensões domésticas e internacionais das eleições em Zimbábue.” *Meridiano 47*. v. 19, n. 20, p. 18-24.

_____. 2003. “De babuínos, homossexuais e um Presidente – ou: o fracasso da política exterior do Zimbábue depois do fim da Guerra Fria”. In MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). *Relações Internacionais: Visões do Brasil e da América Latina*. 1ª ed. Brasília: FUNAG; IBRI.

_____. 2005. “Uma hegemonia regional em movimento: a África do Sul”. *Paper apresentado no Diálogo Brasília-Oxford*, na Universidade de Brasília. Brasília, 14 de abril de 2005.

DÖPCKE, Wolfgang; MASCHIETTO, Roberta H. “O Desenvolvimento de uma Arquitetura de Segurança Regional na África Austral (SADC)”. *Working paper No. 2 do Projeto Líderes regionais e segurança internacional: Índia-Brasil-África do Sul*, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, Abril 2005.

ENGEL, Ulf. 1994. *The Foreign Policy of Zimbabwe*. 1a ed. Hamburgo: Institut für Afrika-Kunde.

EVANS, Graham. 1996. “South Africa in Remission: The Foreign Policy of an Altered State”. *The Journal of Modern African Studies*, v. 34, n.2, p. 249-269.

GATT SECRETARIAT. 1994. Trade Policy Review Mechanism Zimbabwe. Disponível em <https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91820141.pdf> Acessado em 11 de março de 2017.

HERBST, J. 1990. *State Politics in Zimbabwe*. 1a ed. Harare, University of Zimbabwe Publications.

HOLLAND, Heidi. 2008. *Dinner with Mugabe*. 1ª ed. Londres: Penguin.

HUGUENEY FILHO, Clodoaldo. 1993. *A Conferência de Lancaster House:da Rodésia ao Zimbábue*. 1ª ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

HUMAN RIGHTS WATCH. 2002. *Fast Track Land Reform in Zimbabwe*. v. 14, n. 1. Disponìvel em:<https://www.hrw.org/reports/2002/zimbabwe/≥ Acessado em 28 de agosto de 2016.

ICG. 2000. Africa Report N° 22. *Zimbabwe: at the Crossroads*. Disponível em:. <https://www.files.ethz.ch/isn/28685/022_zimbabwe_at_the_crossroads.pdf> Acessado em 28 de agosto de 2016.

_____. 2004. Africa Report N° 85. *Blood and Soil Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa*. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/28769/085_blood_and_soil_complete.pdf> Acessado em 28 de agosto de 2016.

JERVIS, David. 2009. "Review Essay The Reasons Why Robert Mugabe Became A Tyrant." *Journal of Third World Studies,* v. 37, n. 2,, p. 293-294.

KIRKPATRICK, Jeane. 1979. "Dictatorships and Double Standards". *Commentary Magazine*. Disponível em: <https://www.commentarymagazine.com/articles/dictatorships-double-standards/> Acessado em 28 de agosto de 2016.

KNUTSEN, Torbjorn L. 1992. *A History of International Relations Theory*. 1a ed. Manchester: Manchester University Press.

KRIGER, Norma. 2003. "Robert Mugabe, Another Too-Long-Serving African Ruler: a Review Essay". *Political Science Quarterly*. v. 118, n. 2, p. 307-313.

_____. 2006. "From Patriotic Memories to 'Patriotic History' in Zimbabwe, 1990 – 2005", *Third World Quarterly*, v. 27, n. 6, p. 1151-1169.

LAAKSO, L. 2002. "The Politics of International Election Observation: The Case of Zimbabwe in 2000". *Journal of Modern African Studies*, v. 40, n. 3, p. 437-464.

_____. 2003. “Opposition politics in independent Zimbabwe.” *African Studies Quarterly*, v. 7, n. 2-3, p. 119-137.

MASHINGAIDZE, Terence M. 2006. “The Zimbabwean Entrapment: An Analysis of the Nexus between Domestic and Foreign Policies in a “Collapsing” Militant State, 1990s-2006”. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, v. 5, n. 4, p. 57-77.

MEREDITH, Martin. 2007. *Mugabe: Power, Plunder, and the Struggle for Zimbabwe.* 1a ed. New York: Public Affairs.

MKENDA, Adolf. 2009. “Why I refuse to condemn Mugabe”. *Pambazuka*, Edição 431. Disponível em: <http://www.pambazuka.org/governance/why-i-refuse-condemn-mugabe> Acessado em 28 de agosto de 2016.

MOYO, Sam. 2000. “The Political Economy of Land Acquisition and Redistribution in Zimbabwe, 1990-1999”. *Journal of Southern African Studies.* v. 26, n. 1, p. 5-28.

NDLOVU-GATSHENI, S. J. 2003. Dynamics of the Zimbabwe Crisis in the 21st Century. *African Journal on Conflict Resolution*, v. 3, n. 1, p. 99-134.

NEST, Michael. 2001. “Ambitions, Profits and Loss: Zimbabwean Economic Involvement in the Democratic Republic of the Congo”. *African Affairs*, v. 100, n. 400, p. 469-4900.

NKIWANE, Solomon M. 1999. “Zimbabwe's Foreign Policy”. *In* WRIGHT. S [Ed]. *African Foreign Policies*. 1a ed. Boulder: Westview Press.

NKIWANE, Tandeka C. 2001. “Africa and International Relations: Regional Lessons for a Global Discourse”. *International Political Science Review*, v. 22, n. 3, p. 279-290.

NYANGONI, Wellington Winter. 1985. *Africa in the United Nations system*. 1a ed. Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press.

RAFTOPOULUS, Brian; SAVAGE, Tyrone. 2004. *Zimbabwe: Injustice and Political Reconciliation*. 1a ed. Cidade do Cabo: Institute for Justice and Reconciliation.

REYNTJENS, Filip. 1999. "The Second Congo War: More than a Remake". *African Affairs*, v. 98, n, 391, p. 241-250.

RUPIYA, Martin R. 2002. "Eight Years of Tension, Misperception and Dependence from April 1994 to December 2002 Zimbabwe - South Africa Foreign Relations: A Zimbabwean Perspective". *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, v. 1, n4, p. 158-175.

SCARNECCHIA, T. 2011. "Rationalizing Gukurahundi: Cold War and South African Foreign Relations with Zimbabwe: 1981-1983". *Kronos: Southern African Histories*. V. 37, p. 87-103.

UN HUMAN SECURITY UNIT. 2009. "Human Security in Theory and Practice: an Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security". Disponível em: <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf> Acessado em 12 de março de 2017.

VAN DEN BRINK, Rogier. 1999. "Zimbabwe Land Acquisition Update". WASHINGTON: *World Bank*. Disponivel em: <http://mokoro.co.uk/wp-content/uploads/zim_land_reform_update_march_2000.pdf> Acessado em 12 de março de 2017.

VAN WYK, Jo-Ansie. 2002. “The Saga Continues...The Zimbabwe Issue in South Africa’s Foreign Policy”. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, v. 1, n.4, p. 176-231.

WORLD BANK, 1995a. “Report No. 13842 Project Completion Report: Zimbabwe Structural Adjustment Program. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/943901468334458097/pdf/multi0page.pdf> Acessado em 28 de agosto de 2016.

_____. 1995b. “Report No. 13540-ZIM Zimbabwe: achieving shared growth. Country Economic Memorandum. Vol. 1. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/690731468781181684/pdf/multi0page.pdf> Acessado em 28 de agosto de 2016.

_____. 2012. “Structural Adjustment and Zimbabwe's Poor”. Disponível em: <http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/15A937F6B215A053852567F5005D8B06 > Acessado em 12 de março de 2017.

WOYACH, Robert. 1996. “International Relations Theory and the New World Order”. *Mershon International Studies Review*, v. 40, n.2, p. 339-352.

Recebido em 28 de agosto de 2016.
Aprovado em 22 de fevereiro de 2017.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RELAÇÕES ENTRE BRASIL, SENEGAL E NIGÉRIA DURANTE A "VIRADA PRAGMÁTICA" DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA (1974-1979)

BRUNNA BOZZI FEIJÓ

Historiadora (UFRGS) e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI- UFRGS)

RESUMO: Este artigo investiga as formas com que o Senegal e a Nigéria influenciaram o redirecionamento da política externa brasileira observada durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979). Neste período, houve a clara mitigação do esquema securitário estipulado pela Doutrina de Segurança Nacional brasileira para as relações com a África Atlântica. De forma geral, o caráter pragmático que o governo buscou dar às relações exteriores relacionava-se à flexibilização dos limites ideológicos, constitutivos da Guerra Fria, colocados à inserção internacional do Brasil. No quadrante africano, esse pragmatismo significou, ainda, o rompimento do antigo padrão de evitar críticas frontais ao colonialismo português em nome de "relações especiais" com Portugal. O célere reconhecimento brasileiro das independências dos países africanos de língua portuguesa (sobretudo, de Angola) tornou-se síntese do pragmatismo político aplicado às relações com a África. Na percepção do governo brasileiro, tanto o Senegal quanto a Nigéria, por distintas razões, eram países cuja ascendência política não se restringia ao seu próprio continente, embora fossem cruciais para a consecução de uma nova política africana, tanto quanto de uma nova imagem do Brasil perante a África. Por meio da análise de fontes primárias brasileiras, argumenta-se que o Senegal e a Nigéria influíram, particularmente, na forma com que o governo brasileiro recepcionou, respectivamente, as independências de Guiné-Bissau e de Angola a partir de 1974.

PALAVRAS-CHAVE: Governo Ernesto Geisel; Senegal; Nigéria.

RELATIONS BETWEEN BRAZIL, SENEGAL AND NIGERIA DURING THE "PRAGMATIC TURN" OF THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY TOWARDS AFRICA (1974-1979)

ABSTRACT: This paper assesses the role that Senegal and Nigeria played in the redirecting of the Brazilian foreign policy during the Ernesto Geisel administration (1974-1979). In this period, there was a clear mitigation of the security arrangement established for relations with Atlantic Africa within the Brazilian National Security Doctrine (DSN). The pragmatic character of Brazil's new stance in foreign affairs related to a relaxation of ideological boundaries, characteristic of the Cold War, as these applied to Brazil's international positioning. In the African continent, this pragmatism engendered the end of the long-standing pattern of avoiding confrontational criticism towards the Portuguese colonialism for the sake of maintaining "especial relations" with Portugal. Brazil's fast recognition of the independences of Portuguese-speaking African countries (Angola, above all) became the synthesis of the political pragmatism applied in the relations toward Africa. In the Brazilian government's perception, both Senegal and Nigeria, for different reasons, were countries whose political power were not confined to their own continent and whose contributions were crucial in the fulfillment of Brazil's intent to reshape its image in Africa. Through the analysis of Brazilian primary sources, this paper argues that Senegal and Nigeria influenced, particularly, the way in which the Brazilian government recognized the independences of Guinea-Bissau and Angola, respectively, starting in 1974.

KEYWORDS: Ernesto Geisel Government; Senegal; Nigeria.

INTRODUÇÃO: A "virada pragmática" da Política Externa Brasileira para a África

As relações entre Brasil e os países africanos foram reformuladas na década de 1970, o que resultou em um momento definidor para o futuro dessas relações. A ampliação da então incipiente malha diplomática na África Subsaariana e o estabelecimento de uma política de reconhecimento célere e irrestrito às independências dos países africanos de língua portuguesa foram os principais efeitos práticos da política africana desenvolvida no governo Geisel. De forma geral, a política externa brasileira assumiu uma nova roupagem a partir de 1974, quando se iniciou o Pragmatismo Responsável e Ecumênico – nome criado em co-parceria pelo presidente Ernesto Geisel e pelo ministro de relações exteriores, Antônio Azeredo da Silveira – cujo principal objetivo era o de superar as limitações ideológicas, próprias da Guerra Fria, à inserção internacional brasileira. Em um contexto político já polarizado devido à abertura do regime militar, o conteúdo prático da nova política externa nem sempre foi bem recepcionado por agentes políticos internos ou por outros governos tradicionalmente próximos do Brasil – nas relações com a África deram-se grande parte dessas controvérsias.

Pontualmente, o reconhecimento da independência e do governo angolanos, em novembro de 1975, correspondeu à medida mais polêmica do pacote da nova agenda africana. O reconhecimento do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) foi feito de forma quase simultânea à sua declaração de independência, não fosse apenas a diferença de fusos horários entre Luanda e Brasília. Assim, o Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer, formalmente, um governo africano estabelecido por meio de auxílio militar e logístico de Cuba e da União Soviética. Mais: tratou-se de um reconhecimento feito em detrimento de outros dois grupos, apoiados por países ocidentais, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA).

A acepção particular de pragmatismo proposto por Geisel e Azeredo traduziu-se na expansão da inserção internacional do país para além dos limites tradicionais

da Guerra Fria, ou da posição bem definida do país no esforço coletivo de profilaxia anticomunista hemisférica[1]. Em termos conceituais, deu-se uma nova interpretação aos regimes políticos de governos africanos, em que questões ideológicas, qualificadas pela cisão bipolar, deixavam de se apresentar como condição intransponível para o estreitamento de relações políticas ou comerciais. Quando foi indagado por Zbigniew Brzezinski, então Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, sobre eventuais perigos de comunização advindos de Estados africanos, o ministro Azeredo da Silveira tergiversou, argumentando que "os regimes socialistas da África se criaram para os países poderem ser independentes [...] A África vai ter regimes mistos. Eles são muito pragmáticos" (SILVEIRA, 2010: 101). O predicado "pragmático" tornou-se, então, um pressuposto de interpretação de mão-dupla: aplicável ao Brasil e, também, aos governos africanos.

O presente artigo parte de uma abordagem que privilegia a observação da agência política dos próprios países africanos para a virada pragmática da política externa brasileira. Desde o governo de Emílio Médici (1969-1974) cristalizara-se a percepção de que as ambivalências quanto ao regime colonial português passaram a onerar, progressivamente, as relações – e o futuro das relações – entre o Brasil e o conjunto das nações africanas. Ao menos para Gibson Barboza, então ministro de relações exteriores, era claro o mal-estar causado por Portugal. Com efeito, explicou ao presidente Médici da seguinte forma seus motivos para partir em viagem a nove países africanos ao final de 1972:

> contribuiria para reduzir, senão anular, o clima de desconfiança que se criou na África em relação ao Brasil, e que poderá tornar-se em frieza ou disfarçada hostilidade, em virtude das posições tradicionalmente assumidas diante do problema dos territórios ultramarinos portugueses. Estou consciente dos riscos que assumiremos com minha visita a esses países africanos, pois que receberemos frontalmente as queixas de cada um deles contra o Brasil. Creio, porém, que melhor será o debate franco e aberto sobre o delicado tema do que o silêncio, pejado por ameaças, que hoje se pode sentir (BARBOZA, 1971).

[1] Na interpretação pessoal de Geisel (1997: 336): "Eu achava que nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos Estados Unidos. Sei que a política americana nos levava a isso, mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos Estados Unidos (...) Nossa política tinha que ser pragmática, mas também responsável".

Do governo de Médici ao de Geisel, o Brasil seria finalmente dissuadido de sua ambivalência pregressa quanto ao colonialismo português. A eclosão da revolução portuguesa, no dia 25 de abril de 1974, favoreceu esta mudança, dado que o término dos conflitos no ultramar foi colocado como um dos objetivos imediatos do governo revolucionário, garantindo a ulterior independência das colônias. A agência política de governos africanos, somada às contingências domésticas da economia brasileira, contribuíram para uma mudança de perfil também no quadrante ideológico, caracterizado pela dicotomia da cisão bipolar.

Nessa questão, dois fatores foram cruciais. Por um lado, a acentuada capacidade de concertação entre países africanos na década de 1970, que incidiu, particularmente, sobre a suscetível matriz energética brasileira – sobretudo, após o choque do petróleo de 1973, organizado por iniciativa dos Estados árabes e africanos da OPEP. Por outro lado, a experiência pessoal de Ernesto Geisel, que, antes de assumir a presidência, por votação indireta, ocupara o cargo de presidente da Petrobrás, quando já manifestara sua inclinação "pragmática" no que dizia respeito às relações externas do país. A título de exemplo, durante o governo Médici, chegou-se a cogitar o rompimento de relações diplomáticas com a Argélia devido a suspeitas de que seu embaixador auxiliava movimentos políticos contrários ao regime militar brasileiro[2]. Geisel, porém, buscou demover esta ideia "sob o argumento de que tínhamos o interesse em comprar petróleo daquele país e em vender-lhe nosso açúcar" (GEISEL, 1997: 337).

Conquanto tenha resultado em ampla diversificação de parcerias internacionais[3], no tabuleiro particular das relações com os governos africanos, o pragmatismo evidenciou o amadurecimento de uma aproximação que resultou na discussão de temas mais complexos. Mais importante, tratava-se de um diálogo significativamente menos mediado por questões exógenas ao Atlântico Sul –

[2] Em 1969, o governo argelino recebeu parte dos brasileiros que participaram do seqüestro do embaixador norte-americano, Charles Elbrick. Além deles, recebeu outros brasileiros desterrados por conta de suas críticas ao governo militar, a exemplo de Miguel Arraes, conhecida figura política.

[3] A exemplo do estabelecimento de relações diplomáticas com a China comunista, a assinatura de um ambicioso acordo nuclear com a Alemanha ocidental ou da iniciativa de aproximação com países árabes. No dizer de Azeredo da Silveira (2010), China, Oriente Médio e África correspondiam aos três pontos focais da política externa do governo Geisel, ou, em suas palavras, às "correções de rumo" da política externa do país.

nomeadamente, à primazia da "defesa hemisférica ocidental", desfavorável ao diálogo com países de regimes políticos distintos do brasileiro, e os "laços especiais" com Portugal, que impediam uma crítica frontal ao colonialismo português e, por essa razão, colocavam-se como um ônus às relações com os governos africanos. Beira o truísmo a observação de que com a África colonizada havia pouco, ou nenhum, espaço para a consolidação de entendimentos políticos mútuos.

Dinâmicas coloniais ocuparam o espaço das interações com a vizinhança atlântica desde a inauguração da escola geopolítica brasileira, surgida na esteira da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial e de sua adesão à Guerra Fria. Definido, em sua fase inaugural, por meio da interação com potências estrangeiras, o pensamento geopolítico brasileiro nos marcos do Atlântico Sul só receberia contornos realmente autóctones à medida que logravam êxito os movimentos de independência africanos: até lá, seus pressupostos de análise eram todos mediados pelas relações com os Estados Unidos e com os países da Europa Ocidental.

A adesão do Brasil à Segunda Guerra, por exemplo, alinhavada entre Brasil e Estados Unidos, deu-se, entre outros motivos, em razão do interesse logístico dos Aliados na proximidade territorial entre as cidades de Natal e Dacar. O Senegal, ainda uma colônia francesa, não foi pleno partícipe das discussões dessa estratégia. Pelo contrário, o território senegalês seria (ainda que em blefe) parte dos espólios da guerra divididos entre os Aliados. Conforme o historiador Gerson Moura:

> Para fortalecer a posição brasileira, Roosevelt apresentou uma série de propostas referentes a assuntos do pós-guerra, dizendo que achava que "após a guerra, Dacar deveria ficar sob algum tipo de tutela com três comissários: um dos Estados Unidos, um do Brasil e um de algum outro país americano, talvez". Esta promessa exagerada de um papel político para o Brasil na África do pós-guerra revela o objetivo básico de Roosevelt na reunião: ganhar a confiança de Vargas e do Brasil de modo a garantir apoio do país para as políticas estadunidenses. (MOURA, 2012:128).

Segundo argumenta Shiguenoli Miyamoto (1981), A participação brasileira na Segunda Guerra foi responsável por grande parte do legado institucional e epistêmico da fase áurea do pensamento geopolítico brasileiro. Tal legado seria adaptado e atualizado pelo processo de adesão do Brasil ao lado ocidental da polarização resultante da Guerra Fria. Na década de 1940, o corpo político e ideológico do Ocidente ganhou inédita racionalização militar por meio da criação de

instituições securitárias a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, de 1949) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, de 1947). No Brasil, esse robustecimento institucional se relacionou à criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949. Na ESG, ainda conforme Miyamoto (1981), o ensino e a pesquisa em geopolítica não eram apenas de natureza disciplinar, mas doutrinária. A ESG foi, portanto, a *alma mater* da Doutrina de Segurança Nacional.

Em relação à África, a geopolítica brasileira formada sob as bases dicotômicas da cisão bipolar não concedia uma interpretação que não a de potencial receptor de ideologias potencialmente perigosas. A natureza do colonialismo, e de seu racismo histórico constitutivo, e a renovada percepção de um Ocidente sob constante ameaça (militar e ideológica) foram duas questões indissociáveis à criação das alianças estratégicas dos momentos iniciais da Guerra Fria[4]. Conhecido como "o pai da geopolítica brasileira", o General Golbery do Couto e Silva sintetizou as bases de uma gestão estratégica da segurança nacional – nas quais é explícito o papel então atribuível ao continente africano:

> Combater o subdesenvolvimento nas áreas nacionais retardadas e no restante do continente, cooperar na imunização também dos jovens países africanos à infecção fatal do comunismo, estar vigilante e atento a qualquer progressão soviética na direção dessa África atlântica onde se situa a fronteira avançada e decisiva da própria segurança nacional, colaborar por todos os meios para torná-la totalmente livre do domínio comunista – eis aí, mais ou menos bem delineadas, numa tentativa ordem de prioridade decrescente, as diretrizes principais que se nos afiguram indeclináveis (COUTO E SILVA, 1967: 137).

Por razões além das circunscritas às alianças militares – como a preservação de características comuns de natureza cultural, histórica e, até mesmo, religiosa – Golbery do Couto em Silva (1967) argumentava que o "Brasil precisa do Ocidente" e o "Ocidente precisa do Brasil". Estes são, em realidade, nomes de subcapítulos de sua obra mais importante, "Geopolítica do Brasil". Segundo essa análise, as

[4] A coesão ocidental ocasionada pela Guerra Fria só foi possível por meio de uma grande indiferença à relação de mútua dependência entre racismo e colonialismo. Que o amplamente conhecido discurso da "cortina de ferro" de Winston Churchill tenha sido proferido em uma instituição de ensino norte-americana cujo acesso, segundo o segregacionismo das Leis de Jim Crow, era negado aos negros, é uma evidência loquaz dessa indiferença. Como salienta a historiadora Brenda Plummer (2012) muitas demandas por igualdade racial nos Estados Unidos eram desqualificadas como manifestação da "ideologia vermelha".

relações com Portugal eram relevantes tanto em sua função geoestratégica – dadas as credenciais de Portugal como membro, ainda que "menor", da OTAN – quanto como parte da exaltação aos espólios civilizacionais europeus. Por essa razão, os primeiros governos militares, sobretudo de Castello Branco, mostraram-se fortemente indispostos a causar suscetibilidades a Portugal e optaram por não lhe fazer críticas frontais em relação às guerras coloniais ou ao fato de, contrariando resoluções da Organização das Nações Unidas, negar-se a prestar contas sobre o que ocorria em suas colônias. Em realidade, o governo português se referia às colônias com o eufemismo de "territórios ultramarinos" – e a si próprio como um "Império Multirracial e Pluricontinental". Em uma palestra proferida no Instituto Rio Branco, em 1964, o presidente Castello Branco dissera que:

> [...] nossa política anticolonial se defronta com o problema dos laços afetivos e políticos que nos unem a Portugal [...] qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente. (CASTELO BRANCO, 1964: 114)

É preciso lembrar que o mote das "relações especiais" com Portugal não era exclusivo ao pensamento castrense da ESG, tampouco restrito aos governos do regime militar. Segundo Álvaro Lins[5], embaixador brasileiro em Lisboa durante o governo de Juscelino Kubitschek, as elites brasileiras, admiradas com o patrimônio lisboeta, e apressadas em admirar as feições de progresso civilizatório européias, chegavam ao ponto de relativizar não apenas os males do colonialismo lusitano como da própria natureza autoritária do regime salazarista:

[5] O posicionamento de Lins contra o salazarismo - tanto em razão das limitações que impunha às liberdades civis em território português quanto às agruras que implicava a manutenção do colonialismo e das guerras coloniais - lhe rendeu uma forte rusga com o governo de seu próprio país. No início de 1959, a embaixada do Brasil em Lisboa concedeu asilo político ao líder de oposição de Salazar, o General Humberto Delgado. Em ato contínuo, o presidente JK desautorizou o seu gesto e, no que foi interpretado como prova de que as relações entre Brasil e Portugal não haviam sido danificadas pelo episódio, JK foi a Lisboa prestar uma visita oficial. Durante a visita, JK solicitou ao governo português que aceitasse a concessão de asilo político ao ex-ditador de cuba, Fulgêncio Batista, que acabara de ser deposto pela Revolução Cubana. Álvaro Lins foi exonerado da embaixada em Portugal, ao fim de 1959. Aos pesquisadores brasileiros, Lins deixou uma obra detalhada acerca da concessão de asilo a Delgado, em um relato caracterizado por uma forte crítica ao flerte da sociedade brasileira com o totalitarismo português (LINS, 2009).

> Dir-se-ia que houvera equívoco nas escolas primárias [brasileiras] quando lhes ensinavam que Portugal tem oitocentos anos de Nação e Estado. Oito séculos! Pois tudo parece de fato ter sido criado por Salazar ao correr de seus trinta anos de ditadura. Ditadura? Sim, mas quantas vantagens! (LINS, 1974: xviii)

Conhecendo-se minimamente as tendências políticas das elites brasileiras no contexto histórico do reconhecimento do governo de Angola tornam-se mais claras as razões da celeuma causada pelo episódio: afastava-se das relações especiais com Portugal e da predileção histórica ao que era visto como genuinamente ocidental. O MPLA, cabe lembrar, fora o grupo político auxiliado por Cuba em um projeto detalhada e apaixonadamente descrito por Gabriel Garcia Márquez em seu trabalho jornalístico "*Operación Carlota*", de 1975. Não é sem razão que a questão angolana é um dos momentos mais visitados pela historiografia da política externa africana do governo Geisel – e, provavelmente, da histórica política contemporânea das relações Brasil-África. Por um lado, o processo de independência angolana situou-se no centro da ação das superpotências da Guerra Fria no Terceiro Mundo na década de 1970 – quando das chamadas "guerras por procuração". Por outro lado, pela forma com que foi recepcionada no Brasil, a independência angolana evidencia duas transições políticas: da postura oficial do Brasil quanto ao colonialismo português e da própria transição política pela qual passava o regime militar brasileiro. O casamento entre uma política doméstica conservadora, a qual, dentre outras medidas, ordenara o fechamento do Congresso Nacional com o objetivo de aprovação de um pacote de leis eleitorais (o famoso "Pacote de Abril"), e uma política externa progressista, caracterizada pela tentativa de universalização ou de "ecumenismo" da inserção internacional do país, dá um aspecto de aparente incongruência ao reconhecimento de Angola.

O hiato de relações diretas entre Brasil e países africanos, conforme se tornavam independentes, passou a ser substituído por uma variada e complexa gama de interesses políticos e econômicos nem sempre – como é natural entre países soberanos – harmônicos. Superava-se, assim, a longa fase em que a política externa brasileira para a África, seja em temas econômicos ou puramente ideológicos, fora largamente determinada pela dicotomia internacional da cisão

bipolar, fase em que, no dizer do diplomata Ovídio de Andrade Melo (2015: 167) "nem utilitária a política externa podia ser"[6].

Nas seções subseqüentes, este artigo abordará alguns aspectos das políticas de cooperação africanas contra o colonialismo e o segregacionismo remanescentes na década de 1970, bem como a forma com que repercutiram na política externa brasileira do período. De forma pormenorizada, serão analisadas as relações entre Brasil e Senegal, seguidas das relações entre Brasil e Nigéria, com o intuito de perscrutar as formas particulares com que estes países exerceram pressões – tanto de persuasão quanto de dissuasão – em favor da autonomia política de seus pares e, assim o fazendo, influíram, diretamente, na "virada pragmática" do Brasil para a África a partir de 1974.

A cooperação africana contra o colonialismo remanescente na década de 1970

Além da característica comum de serem refratários à criação de governos autônomos e autóctones no continente africano, o colonialismo português e os governos de minoria racial da Rodésia do Sul e África do Sul compartilhavam a percepção de que a sua continuidade dependia, em grande parte, da manutenção física e ideológica de suas contrapartes. Havia grande interdependência geopolítica entre os territórios coloniais portugueses e aqueles governados pelos regimes segregacionistas de Pretória e Salisbury. Não interessava à África do Sul, por exemplo – que além da questão interna do *apartheid*, ocupava a Namíbia – um governo angolano de maioria negra e simpático aos países socialistas ou aos pleitos do Terceiro Mundo. Daí a prontidão com que auxiliou os grupos angolanos antagonistas do MPLA – sobretudo a UNITA, cujas bases eram mais próximas das fronteiras com a Namíbia. Ao seu favor, o colonialismo e o segregacionismo

[6] Segundo Andrade Melo, os anos imediatamente posteriores ao golpe civil-militar de 1964 foram especialmente difíceis a quem demonstrasse uma compreensão mais abrangente quanto às relações com os países africanos. Segundo ele, "relações com países socialistas, com o Terceiro Mundo, com os Não Alinhados, com representantes de povos que estivessem em luta contra o colonialismo tornaram-se altamente suspeitas. Nesse contexto, o Brasil voltava a votar solidariamente ao lado de Portugal na ONU – ainda que Portugal estivesse usando mão de obra praticamente escrava para ampliar suas plantações de café em Angola e competir com o Brasil nos mercados internacionais. Nem utilitária a política externa podia ser nessas condições" (MELO, 2015: 167).

remanescentes na década de 1970 tinham um discurso fortemente alicerçado em "interesses ocidentais". Ao argumentar sobre a intenção de manter os "territórios ultramarinos" apesar dos altos custos humanos e econômicos que as guerras coloniais tributavam, António Salazar (1965) dissera que "Portugal se bate afinal não só para firmar um direito seu, mas para *defender princípios e interesses comuns a todo o Ocidente*". Também em nome do Ocidente a Rodésia se opôs ao projeto de construção de uma ferrovia interligando os territórios de Zâmbia e Tanzânia a ser financiada pela República Popular da China – segundo Iba Der Thiam (2010), o governo rodesiano temia uma "incursão comunista" no coração da África.

A primazia da "proteção do ocidente" como chave interpretativa das questões africanas, entretanto, não era uma visão restrita aos governos imediatamente interessados em promovê-la: também no Brasil, a profilaxia anticomunista serviu de pressuposto de análise à insurgência africana e encontrou defensores com significativo poder político na década de 1970. A partir de 1974, o Brasil adentrava o processo de abertura do regime civil-militar instaurado uma década antes, o que não ocorreu sem sobressaltos ou rixas entre a chamada "linha dura", contrária à abertura, e o "grupo castelista", do qual o presidente Ernesto Geisel fazia parte. Neste contexto, um dos principais representantes da linha dura foi, igualmente, um dos principais críticos ao pragmatismo em política externa: o general Sílvio Frota, Ministro da Guerra e auto-declarado aspirante à sucessão presidencial. Frota foi pivô de uma celeuma que opôs seu ministério à presidência da república ehegou a denunciar Ernesto Geisel por sua suposta condescendência ao comunismo (SKIDMORE, 1989)[7]. Quanto à questão angolana, Sílvio Frota pormenorizou em seu livro de memórias as razões que o levaram a se opor ao reconhecimento do governo do MPLA – e acabou por ilustrar a notável capacidade de permanência do maniqueísmo subjacente à primazia da "defesa ocidental", originária da década de 1940:

[7] Segundo Thomas Skidmore, Frota chegou a publicar um manifesto de repúdio às políticas de Geisel, em que, de forma dramática, "advertia seus camaradas que se não seguissem seus conselhos sobre a 'preservação de um Brasil democrático', então 'quando as pesadas cadeias do totalitarismo marxista fizerem correr um suor de amargura pelo rosto pálido de suas viúvas, não quero que em seus gritos de desespero elas acusem o General Frota de não lhes ter apontado a ameaça iminente'". (SKIDMORE, 1989: 387).

> O imperialismo russo, agora consolidado nas margens desses oceanos, poderá ter a veleidade, do ponto de vista ideológico, de fazer ressurgir a antiga pretensão portuguesa de ligar, por terra, aqueles oceanos, através de Angola e Moçambique, sonho que se desvaneceu ante a lúcida, conquanto ambiciosa, política colonialista inglesa de Cecil Rhodes. Para tanto não deverá ter dificuldades, desde que domine as áreas intermediárias pelos habituais métodos da pertinaz propaganda marxista e do incitamento à subversão. Não se trata de uma profecia pessimista, o julgar assim; razões geopolíticas fundamentam esta hipótese, e a presença de cubanos e alemães orientais em Moçambique e Zâmbia, adestrando guerrilheiros negros para lutar na Rodésia, demonstra mais objetivamente o interesse soviético naquelas regiões. É preciso não desprezar a circunstância de os países da ponta do cone africano - Rodésia, República Sul Africana, Botsuana, Namíbia -, sob influência ocidental, ficarem envolvidos pelo norte, num verdadeiro abraço comunista, caso isso venha a ocorrer. (FROTA, 2006: 238).

Se, por um lado, contava com o discurso muito arraigado de defesa pró-ocidental em oposição ao contágio comunista supostamente atrelado à insurgência africana, o colonialismo remanescente, por outro lado, enfrentava uma força contrária relativamente mais organizada e articulada do que a dos anos precedentes. A Organização da União Africana completava treze anos de operação em 1973. Além disso, nos anos 1970, a maior parte dos governos de Estados africanos independentes detinha mais de uma década de experiência em termos de coalizão e de concertação política tanto entre seus pares continentais quanto em relação a governos não-africanos. Dois exemplos são emblemáticos de ambos os casos. Do primeiro, o apoio logístico concedido pela Tanzânia aos movimentos de libertação nacional: segundo Alicia Altorfer-Ong (2003), o país chegou a tornar-se sede, simultaneamente, da Organização do Povo do Sudoeste Africano (da Namíbia), da Frente de Libertação de Moçambique e do Congresso Nacional Sul-Africano.

Do segundo caso, foi paradigmático o embargo à venda de petróleo de 1973 fabricado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da qual a Argélia e a Nigéria eram membros. Por parte dos países árabes da OPEP, a motivação principal ao embargo da venda de petróleo deu-se como represália à ajuda estadunidense concedida a Israel na Guerra Árabe-Israelense (ou Guerra do Yom Kippur). Por parte dos africanos, entretanto, a motivação ao embargo era distinta e se concentrava no fato de que Portugal, segundo Eric Hobsbawn (1994: 242), fora o único país europeu que aceitara ceder seu território (no caso, a Ilha dos

Açores) para o transporte de equipamentos e tropas dos Estados Unidos em caminho ao teatro de operações no Oriente Médio. Foi neste contexto que, segundo Letícia Pinheiro (2013), a Nigéria manifestou abertamente a intenção de colocar o Brasil na lista dos países embargados por conta de suas ambivalências em relação ao colonialismo português – intenção demovida por meio da reorientação da política externa brasileira a partir de 1974 e, provavelmente, após o reconhecimento do governo angolano.

Não apenas na questão petrolífera, entretanto, mostrou-se eficaz a articulação política afro-árabe. Na década de 1970, os países africanos buscaram consolidar a relação de mútua dependência entre racismo e colonialismo como tema da política internacional. Não é sem razão, por exemplo, que a primeira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, por meio de conferências temáticas que seriam sucessivamente promovidas pela ONU, foi estipulada para o interregno de 1973 a 1982. Dentre as estratégicas dos governos africanos estava a de não isolar a crítica ao colonialismo ao seu próprio continente, mas fortalecer o discurso anticolonial estendendo-o à atuação de Israel sobre a Palestina, de forma a garantir o importante apoio das nações árabes. Assim, na Assembleia de chefes de Estado e de governo da Organização da União Africana, realizada em Kampala, em julho de 1975, foram adotadas a Resolução 76 (Sobre o Oriente Médio e os Territórios Árabes Ocupados) e a Resolução 77 (Sobre a Questão da Palestina)[8].

Na primeira resolução, condenou-se a ocupação de territórios árabes pelo Estado de Israel, assim como o apoio político de seus aliados ocidentais que, indiretamente, auxiliavam na manutenção da situação palestina. Além disso, a resolução qualificava o sionismo como uma manifestação de racismo e, simultaneamente, conclama-se a atuação de todos os membros da OUA para exercer pressão política contra Israel na ONU. Na segunda resolução, foram retomados os princípios e considerações da resolução anterior e tomada a decisão de prestar auxílio, não apenas político, mas também material, à Palestina. Em conjunto, as Resoluções 76 e 77 da OUA constituíram a ante-sala de uma discussão

[8]Todas as resoluções firmadas no âmbito da OUA encontram-se disponíveis no sítio virtual da União Africana (organização que a sucedeu em 2002): <http://www.au.int/>

que extrapolou, em muito, o continente africano. Levado à Assembleia Geral da ONU, o tema resultou na Resolução 3379, que condenava, diante da sociedade internacional, o sionismo como uma forma de discriminação racial.Foi neste contexto de articulação afro-árabe que, em novembro de 1975 (mesmo mês em que se deu o reconhecimento do MPLA) o Brasil votou favoravelmente na Resolução 3379 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que condenava o sionismo como uma prática de racismo e de discriminação racial[9].

Segundo o ministro Azeredo da Silveira (2010), Henry Kissinger, Secretário de Estado norte-americano, foi particularmente cáustico na crítica ao governo brasileiro quanto ao voto antissionista, uma vez que chegou a enviar uma nota pessoal solicitando que o Brasil mudasse seu posicionamento. No plano doméstico, a oposição ao voto antissionista coincidia, largamentecom a posição contrária ao reconhecimento do MPLA e ao estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China – vide o exemplo do General e Ministro da Guerra Sílvio Frota. Considerando a significativa oposição, interna e internacional, enfrentada pela política externa pragmática, pressupõe-se que havia perspectivas de ganhos nos cálculos que levaram a essas tomadas decisórias pelos dirigentes brasileiros – tanto em termos de barganha política e de capacidade interlocutória, principalmente no Terceiro Mundo, quanto ganhos econômicos.

No quadrante econômico, a virada pragmática da política exterior deu-se como resposta às crescentes suscetibilidades domésticas, próprias da decadência do "milagre econômico brasileiro". Tratava-se de um cenário agravado pela enorme

[9] O episódio do "voto antissionista" foi representativo da assertividade do Presidente Geisel na elaboração da política externa de seu governo. Segundo Azeredo da Silveira, o voto provisório do Brasil na comissão prévia à votação no plenário da AGNU motivou o envio de uma nota pessoal de Henry Kissinger solicitando que o Brasil mudasse seu posicionamento – ato que Azeredo da Silveira, apoiado por Geisel, julgou intransigente. Juntamente com o México, o Brasil era o único país latino-americano (à exceção de Cuba) a ter votado favoravelmente na comissão. Azeredo da Silveira era favorável à abstenção no plenário, porém, por vontade de Geisel, o voto foi mantido – diferentemente do México, que retrocedeu. Segundo Azeredo da Silveira, em seu depoimento ao CPDOC-FGV, Ernesto Geisel "não entendia que, em um organismo multilateral, a abstenção pudesse ser um voto expressivo. Ele tinha aversão ao voto de abstenção. Na OEA, tem um caráter ainda mais expressivo porque soma-se aos votos negativos, apenas não caracteriza a posição do país. Na ONU, é apenas abstenção mesmo, não é computado, mas representa uma posição de meia solidariedade com a tese porque a gente faz sempre uma declaração de voto. Quando fui conversar com o presidente Geisel, ele me disse: 'Você certamente acha que é um caso de abstenção, não é?'. Disse, 'Acho que é'. E devo dizer que ele namorou a ideia de abstenção, mas depois encasquetou e dizia assim: 'Para mim, sionismo é preconceito racial'"(SILVEIRA, 2010d, p.113).

dependência de mercados estrangeiros de petróleo, pela ulterior necessidade de aumentar mercados a fim de equilibrar a balança comercial crescentemente deficitária do país e, por fim, pelo protecionismo contextual de parceiros tradicionais, sobretudo, Estados Unidos e países da Europa Ocidental. O pragmatismo tornou-se, assim, tanto o conceito-síntese da política externa quanto um dos carros-chefe de aquecimento econômico que, no plano doméstico, dependia do êxito do 'crescimento em marcha forçada' do II PND.[10]

Tanto na questão energética quanto na comercial as relações com os países africanos tinham grandes implicações práticas, não apenas em razão de seu óbvio potencial comercial (como importadores de produtos brasileiros e/ou exportadores de petróleo). Em razão do alto grau de convergência política demonstrada pelos países africanos no período, priorizar as relações com o continente resultava em um importante efeito multiplicador. Nos marcos da Assembleia Geral da ONU, por exemplo, os votos dos países africanos e de seus associados tinham um peso determinante – como demonstrou a Resolução 3379, ou, ainda, a votação que reconheceu a República Popular da China como o membro representado na ONU no lugar de Taiwan. Apesar de não ter havido consenso entre as potências, ambas as resoluções passaram pela vontade da maioria. Desde a assinatura da Carta de São Francisco, em 1945, o número de Estados nacionais reconhecidos pela ONU havia triplicado, principalmente em decorrência das independências afro-asiáticas.

Na Assembleia Geral, onde impera o sistema "um governo, um voto", a votação conjunta entre Estados africanos resultou, frequentemente, em decisões de monta. Desde, pelo menos, o governo Médici, o governo brasileiro tornou-se particularmente ciente do renovado poder de barganha dos africanos na AGNU. Em 1973, por exemplo, o Brasil sofreu um grave revés em relação à Argentina, quando este país colocou em discussão a necessidade de consentimento prévio para a

[10]Em discurso televisionado em novembro de 1975, Ernesto Geisel (1975: 191) sintetizou, pontualmente, a visão de seu governo quanto a natureza das suscetibilidades econômicas correntes: "Em diferentes oportunidades, particularmente por ocasião do lançamento do II PND, julguei necessário referir-me ao cenário de perplexidades e obstáculos em que se vem arrastando a economia mundial, desde fins de 1973 até hoje. A verdade é que tais dificuldades — crise de energia, universalização da inflação e estagnação nos países desenvolvidos, com os conseqüentes entraves ao comércio internacional e problemas crescentes no balanço de pagamentos para todo o mundo subdesenvolvido — estão persistindo mais do que, ao início deste ano, seria razoável esperar-se".

construção de obras em rios internacionais – numa clara tentativa de barrar a construção da Hidrelétrica de Itaipu. Como demonstrou o historiador Jerry Dávila (2010:168), na percepção do governo brasileiro, a resolução de iniciativa argentina só foi aprovada porque os governos africanos votaram em bloco como forma de pressionar o Brasil a rever sua inconsistência na questão colonial portuguesa.

O governo Geisel iniciou-se em um período em que as convergências entre os países africanos mantinham um grau de consistência análogo ao de seu antecessor, com a diferença de que o quadro econômico brasileiro tornou-se significativamente mais suscetível a flutuações da economia internacional. Dessa diferença se deduz a motivação mais elementar por detrás da estratégia de sinalizar o interesse brasileiro em aproximar-se das grandes bandeiras políticas africanos – estratégia para a qual, na questão específica do colonialismo português, a Revolução dos Cravos, em abril de 1974, veio a contribuir. Em termos operacionais, foi preciso investir em países específicos como forma de dar consecução a esta estratégia. Neste sentido, o Senegal e a Nigéria, por razões que serão detalhadas a seguir, mostraram-se como países a serem priorizados. De forma geral, eram países com os quais o Brasil detinha relações pregressas consolidadas, posto que sediaram algumas das primeiras embaixadas brasileiras criadas durante os governos de João Goulart e de Jânio Quadros. Além disso, eram bastante representativos da África de expressão anglófona e francófona, além de fazerem parte de um conjunto de países dispostos a investir em projetos de integração de seus pares regionais, como evidenciou a criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1975. Sobretudo, tinham relações muito próximas com os países africanos de língua portuguesa.

Relações Brasil-Senegal (1974-1979): mais do que uma diplomacia de prestígio

Em novembro de 1974, no mesmo ano da posse de Ernesto Geisel, que ocorrera em março, o ministro Azeredo da Silveira viajou à cidade de Dacar. O objetivo da sua viagem era duplo: reunir-se com os representantes diplomáticos brasileiros lotados em embaixadas e consulados africanos, assim como realizar uma visita oficial ao presidente senegalês, Léopold Sédar Senghor. A expansão dos

postos diplomáticos na África, tanto as cumulativas, quanto as físicas, estava entre as medidas previstas para a reformulação da política africana, de forma que a reunião com os representantes brasileiros auxiliaria na organização e na operacionalização dessa agenda. O encontro com o presidente Senghor, por sua vez, além da lida de questões formalmente bilaterais, almejava divulgar a intenção do novo governo brasileiro de dar atenção prioritária aos países da África Atlântica (SILVEIRA, 2010: 97). A capital do Senegal, dessa forma, tornou-se o ponto de partida físico da virada pragmática da política africana. O discurso proferido por Azeredo da Silveira é uma evidência do acentuado tom inaugural com que se revestiu a ocasião:

> Faz poucos meses, meu governo declarou solenemente que o Brasil atribuiu às suas relações com as nações africanas atenção prioritária, só comparável à que dedica, no mesmo grau de interesse, ao convívio com os seus irmãos latino-americanos. Em palavras cunhadas para servir de orientação permanente à política externa brasileira, disse o Presidente Ernesto Geisel que o Brasil se empenhará em cumprir, com rigor, a sua parte no dever de solidariedade para com as Nações irmãs e vizinhas, nos dois lados do Atlântico. Conhecida esta deliberação, era preciso vir aqui testemunhá-la de viva voz. Expressar ao governo e ao povo do Senegal que identificamos, na colaboração entre o meu país e as jovens nações da África, o caminho para uma renovada e promissora etapa na vida internacional do mundo em desenvolvimento (SILVEIRA, 1974b).

Em 1974, O Brasil possuía seis embaixadas físicas na África Subsaariana, do que se deduz que a viagem ao Senegal foi uma escolha motivada por interesses específicos[11]. Afora a questão quase determinista proveniente da proximidade geográfica entre os dois países – fato que, desde a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, ratificou o território senegalês como região geoestratégica fulcral no tabuleiro do Atlântico Sul –, havia, ainda, a imagem de estabilidade e prestígio de seu presidente, que denotava a própria relativa estabilidade das instituições e do governo senegalês no panorama geral da política africana. O presidente Senghor, na percepção do governo brasileiro, correspondia a uma imagem de liderança moderada, somada a uma importante capacidade de interlocução junto aos seus pares africanos. Por um lado, o 'presidente poeta' gozava do prestígio de ser um

[11] Em 1974, havia seis embaixadas físicas do Brasil instaladas na África Subsaariana, das quais, cinco estavam na África Atlântica: Abdijan (Costa do Marfim), Acra (Gana), Dacar (Senegal), Kinshasa (Zaire) e Lagos (Nigéria); na África Oriental, havia a embaixada em Nairóbi (Quênia).

prócer intelectual do movimento da *négritude* e da defesa da auto-determinação das nações africanas. Por outro lado, não era propenso a um perfil revisionista ou de confrontação direta com os países da Europa Ocidental, evidente, por exemplo, em seu apreço pessoal aos idéias da francofonia (SHRAEDER, 1997).

'Equilíbrio e prestígio' eram os dois atributos que aferiam ao Senegal uma posição privilegiada na nova política africana. Com a viagem de novembro 1974 se buscava, sobretudo, um efeito multiplicador à nova imagem brasileira junto ao conjunto de nações africanas. Na exposição de motivos que precedera a viagem, Azeredo da Silveira escreveu a Geisel que:

> A imagem de equilíbrio e o prestígio do governo senegalês conferem-lhe uma alta representatividade entre as nações africanas, que seguramente interpretarão a presença do Ministro de Relações Exteriores do Brasil naquele país como homenagem a toda comunidade africana, da qual o Presidente Léopold Senghor é reconhecidamente um paladino (SILVEIRA, 1974a).

A viagem de novembro 1974, no entanto, não foi o único episódio de significado inaugural ou simbólico protagonizado pelo governo senegalês nos marcos das relativamente recentes relações Brasil-África. Em 1964, Senghor, a despeito de sua aberta inclinação socialista, tornou-se, conforme Jerry Dávila (2010) o primeiro chefe de Estado a visitar o Brasil após o golpe civil-militar, quando buscou, ainda infrutiferamente, um papel de mediação do Brasil em relação a Portugal no processo de independência de suas colônias. Em 1977, o encontro de Geisel e Senghor, quando da inauguração da nova embaixada do Senegal em Brasília, tornou-se simbólico do êxito político advindo da viagem de 1974 e, em razão das proporções do evento, tornou-se um marco na curta história política da nova capital brasileira[12].

[12] Manuel Mendes (1995: 359), em sua história arquitetônica de Brasília, assim descreveu a segunda visita de Senghor ao Brasil: "Na sexta-feira, 4 de novembro de 1977, às 19 horas, os Presidentes Léopold Senghor e Ernesto Geisel inauguraram o original conjunto arquitetônico da Embaixada do Senegal na Avenida das Nações Norte [...]. A Embaixada, que já estava pronta e funcionando havia mais de um ano, teve sua inauguração retardada para que a cerimônia fosse presidida por Senghor. Assim, pela primeira vez na história diplomática da nova Capital, o edifício-sede de uma Embaixada era inaugurado pelo Presidente do país representado, com a correspondente participação do Presidente brasileiro. Talvez por isso, aquela foi a maior solenidade do gênero até então realizada, com a presença de mais de 500 pessoas".

Além do benefício da estabilidade de relações pregressas consolidadas, desde a década de 1960, a aproximação do Senegal correspondia, ainda, ao benefício de auxiliar no projeto de ampliação de parcerias propugnada pela política externa do governo Geisel. A capacidade de interlocução do Senegal não se restringia ao continente africano: no Movimento dos Não Alinhados (MNA), tinha uma posição de liderança moderada, que, por associação, poderia ser explorada pelo Brasil, sobretudo em um momento em que pesavam as críticas da Argentina nesta organização (em razão da celeuma acerca do uso de rios internacionais)[13]. Junto aos países árabes, o Senegal possuía, igualmente, um bom trânsito político. Conforme Peter Schraeder (1997), por exemplo, a primeira Missão Diplomática da Organização de Libertação da Palestina (OLP) na África Subsaariana foi criada na cidade de Dacar. Foi no tema do colonialismo, e do colonialismo português, entretanto, que as habilidades de influência e de persuasão da política externa do Senegal, em relação ao Brasil, mostraram sua maior eficácia.

Conquanto o Senegal tivesse múltiplos interesses na independência das colônias portuguesas, nenhum urgia soluções tão imediatas quanto a cessão das guerras coloniais na Guiné-Bissau, país vizinho com o qual partilha fronteiras, até hoje caracterizadas por intensa porosidade (DIALLO, 2011). Com o desenrolar (de mais de uma década) de guerras, o Senegal tornou-se receptor de um contínuo fluxo de refugiados advindos da Guiné-Bissau que, em sua maioria, destinavam-se à região de Casamance. Além das ondas de refugiados, havia, ainda, a questão das sistemáticas incursões de tropas portuguesas em cidades e vilarejos senegaleses a pretexto de combate às guerrilhas da Guiné-Bissau, ao que se somavam sucessivas invasões, também, do seu espaço aéreo. Com efeito, a denúncia a essas incursões ilegais no âmbito da ONU, como também junto de seu órgão decisório máximo, o Conselho de Segurança, contribuíram para a decisão de condenar formalmente, em

[13] Em 1975, foi iniciada a obra de construção da Hidrelétrica Binacional de Itaipu. Simultaneamente, a Argentina aprofundou suas críticas destinadas ao Brasil acerca da utilização de rios internacionais. Fazia uso de uma tática militante junto ao Movimento dos Não Alinhados (além da Assembleia Geral da ONU) para defender a tese de que a utilização de cursos d'água para fins de produção energética não poderia se esquivar do consentimento da nação localizada a juzante do rio - ou seja, a própria posição da Argentina enquanto ribeirinho inferior do Rio Paraná.

mais de uma ocasião, o governo português[14]. O Senegal, portanto, teve um papel importante na condenação das práticas coloniais portuguesas e, por extensão, no isolamento diplomático ao qual progressivamente foi submetido Portugal ao longo da década de 1960 e, com ênfase, na de 1970.

No que diz respeito às operações do Senegal junto ao Brasil referentes à questão colonial portuguesa, é possível observar, desde a década de 1960, duas frentes distintas. A primeira é a mais singular do ponto de vista da atuação política de Estados africanos no seu "ativismo anticolonial", posto que não se deu ao nível da política oficial de Estados e de seus estadistas, mas no cenário doméstico brasileiro. Conforme a análise de Jerry Dávila (2010), o governo senegalês, por meio de sua embaixada – principalmente quando ainda localizada no Rio de Janeiro – tornou-se uma fonte de abrigo e de proteção aos indivíduos provenientes das colônias portuguesas, principalmente daqueles que, a partir do território brasileiro, eram atuantes nos movimentos de libertação nacional. A segunda frente de atuação do Senegal se deu por meio da diplomacia secreta entre Senghor e o General Spínola, representante militar português na Guiné-Bissau, à surdina da guerra de independência neste país. Nesse sentido, as impressões trocadas entre representantes brasileiros e senegaleses foram cruciais para consolidar a percepção brasileira quanto aos limites políticos e operacionais da manutenção da guerra portuguesa na Guiné-Bissau, conforme se depreende da leitura de documentos referentes às visitas do ministro Gibson Barboza a Dacar durante o seu "périplo africano" em 1972 – documentos disponibilizados por meio da abertura e digitalização do Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira pela Fundação Getúlio Vargas e pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV-CPDOC)

Desde 1963, quando Senghor enviou seu sobrinho, Henri Senghor, para presidir a embaixada de seu país no Brasil, foi dado início à colaboração entre a

[14] A Resolução 294 (1971) do Conselho de Segurança da ONU, por provocação do Estado senegalês, condenou Portugal por atos de violência e de destruição em cidades guineenses e senegaleses e pela ilegalidade do uso de minas terrestres no território senegalês. Além disso, a Resolução rememorava resoluções pregressas que haviam condenado Portugal pela ilegalidade de atitudes semelhantes: Resolução 178 (1963), Resolução 204 (1965) e Resolução 276 (1969). Todas as resoluções podem ser lidas em sua íntegra no sítio virtual do arquivo do Conselho de Segurança da ONU: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

embaixada e indivíduos relacionados ao ativismo anticolonial provenientes de colônias portuguesas. De várias formas essa colaboração foi exercida. Uma delas dava-se por meio da concessão de passaportes senegaleses a estudantes provenientes de colônias portuguesas para que, dessa forma, pudessem utilizar as cotas do Senegal no convênio estudantil Brasil-África, criado durante o governo de Jânio Quadros. A pesquisa de Dávila (2010) indica que foi assim que Fidelis Cabral, cidadão da Guiné-Bissau, abriu uma representação do PAIGC no Brasil – onde estudou Direito e, após a independência, tornou-se o primeiro Ministro da Justiça de seu país. Após o golpe de 1964, essa ajuda tornou-se crucial, posto que as fortalecidas comunidades de inteligência brasileira, muitas das quais agindo à revelia do governo – sobretudo o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) – passaram a transmitir, diretamente, informações para a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE), a polícia colonial e de repressão da ditadura salazarista. Neste caso, não era incomum que o presidente Senghor intercedesse pessoalmente nos casos mais difíceis.

Um episódio, ocorrido em 1975, tornou-se evidência da perenidade das impressões causadas pela atuação de Senghor junto aos países recém independentes – tanto quanto da colaboração e/ou da condescendência, do governo brasileiro para com o colonialismo português. Naquele ano, na viva iminência da independência de Angola e de Moçambique, tomou-se a iniciativa de abrir Representações Especiais do Brasil nestes países, com a ambição de reverter a imagem de ambivalência do Brasil, como demonstração de ímpeto pela aproximação política e de solidariedade às suas independências. Conforme o responsável pela operacionalização do plano, o diplomata Ovídio de Andrade Melo (2015), a proposta foi aceita em Angola e, uma vez aberta a representação, ele mesmo tornou-se o representante brasileiro em Luanda. No caso de Moçambique, entretanto, a resposta foi veementemente contrária. Segundo Marcelino dos Santos, porta-voz da FRELIMO, os moçambicanos “depois de sofrerem 14 anos de guerra, depois de verem durante todo esse tempo o Brasil apoiando Portugal, não estavam acostumados a ver o Brasil como um país amigo” (ANDRADE MELO, 2015: 200). Segundo Ovídio de Andrade Melo:

> Em 1963, justamente para dar a conhecer ao público brasileiro o drama da guerra anticolonial, a Frelimo havia aberto um escritório no Rio. Aquela representação diplomática oficiosa de um país ainda não independente correspondia, em sentido inverso, à representação diplomática formal que agora queríamos abrir num país cuja independência ainda não estava completa. Mas em 1964, o escritório da Frelimo no Rio foi varejado pela polícia, e seus funcionários presos e seviciados. Mais: foram ameaçados de expulsão para Portugal, onde iriam cair nas masmorras da PIDE. E tão desastrosa expulsão só não se consumou porque Léopold Senghor, Presidente do Senegal, intercedeu junto ao Brasil, em favor da Frelimo (ANDRADE MELO, 2015: 202).

Se a aproximação com os países de língua portuguesa constituía um dos pontos centrais da 'correção de rumos' em matéria de relações com o continente africano, restava claro que ao Senegal podia-se auferir um papel estratégico – certamente considerado quando da viagem de Azeredo a Dacar, logo em 1974. Em 1972 – durante o governo de Emílio Médici -, Gibson Barboza, então ministro de relações exteriores do Brasil, visitou, de forma consecutiva, nove países da África Subsaariana. O principal objetivo do seu 'périplo', era o de tentar contornar as suscetibilidades, cada vez mais agudas, a que as relações Brasil-África eram submetidas em razão das 'relações especiais' com Portugal[15]. Alguns dos aspectos mais relevantes acerca dos diálogos bilaterais com líderes africanos encontram-se, no entanto, na comunicação trocada entre Gibson e Médici acerca do encontro que, em janeiro de 1973, o ministro teve com Rui Patrício, o então encarregado de Negócios Estrangeiros de Portugal.

Em comunicação com o presidente Médici, Barboza relatara que, em tom acautelador, dissera ao seu homólogo português que a questão de Guiné-Bissau era a mais urgente. A descolonização e o cessar fogo na Guiné deveriam ter uma solução igualmente mais célere também em razão das proporções do território guineense, que, em tese, o tornaria um caso análogo ao da rápida descolonização de Goa, na Índia. Argumentou a Rui Patrício replicando as palavras que o presidente Senghor lhe havia transmitido, poucos meses antes, em sua viagem a Dacar:

> "No momento em que Amílcar Cabral [presidente do PAIGC] instalasse governo, o Senegal e pelo menos oitenta outros países, entre africanos,

[15] Cabe lembrar que, em abril naquele mesmo ano, em um contexto internacional caracterizado pelas denúncias às guerras portuguesas na África, no Brasil, o presidente português realizava visita oficial, por ocasião do sesquicentenário de sua independência – ocasião em que se realizou o translado do corpo de D. Pedro I e em que se comemoraram os "laços especiais" que uniam os dois países.

> asiáticos, europeus ocidentais, latino-americanos e socialistas, o reconhecerão como legítimo e tirarão daí a conclusão óbvia: a potência invasora passa a ser Portugal". Essa formulação de Senghor, conjugada com a avalanche de resoluções contra o domínio português na África, aprovadas no Conselho de Segurança e na Assembleia Geral das Nações Unidas, invalidam totalmente, a meu ver, sua esperança de que a intervenção militar africana viesse a ser reprovada. Pelo contrário, seria provavelmente apoiada, a meu ver, pela quase unanimidade da comunidade internacional (BARBOZA, 1973).

Ainda sob a temática das relações entre Senegal e Guiné-Bissau, o ministro Gibson indagou Patrício sobre suas impressões gerais, no marco da política doméstica de seu país, sobre o general português Antônio de Spínola – que, à época, ocupava a posto de governador militar da Guiné-Bissau. Segundo Gibson, a pergunta se devia ao fato de que Senghor parecia tê-lo em alta estima e respeito. Era a época da diplomacia secreta entre o presidente senegalês e o militar português que, dentro de pouco tempo (meses), tornar-se-ia o primeiro presidente empossado após a Revolução dos Cravos, de abril de 1974. Em janeiro de 1973, entretanto, Rui Patrício tergiversou a indagação e, no lugar de uma resposta, perguntou a Barboza se tinha notícia sobre encontros recentes entre Spínola e Senghor. Barboza respondeu-lhe, laconicamente, que não. Para o presidente Médici, entretanto, escreveu que "embora eu soubesse que sim, e por várias vezes, respondi-lhe obviamente ignorar qualquer encontro, acrescentando ser mais fácil para Rui Patrício do que para mim apurar o fato" (BARBOZA,1973).

As conversações secretas, feitas entre os anos de 1973 e 1974, ainda que seja impossível de apurar os seus pormenores, pela própria natureza desses diálogos, como pelas limitações temáticas do presente artigo, são evidência dos múltiplos jogos de persuasão por parte do governo do Senegal, tanto junto ao governo português, como junto ao brasileiro. Se, a partir de 1974, o governo brasileiro almejou reverter sua imagem pregressa de ambivalência quanto ao colonialismo lusitano, faz-se importante salientar o papel da política senegalesa como um dos componentes direcionadores desta mudança. Não é sem razão, portanto, que o reconhecimento brasileiro do governo da Guiné-Bissau, em 1974, antes mesmo que Portugal o fizesse, foi tomado como um ponto-de-virada à política africana: representava a articulação dos agentes políticos mais imediatamente relacionados ao objetivo máximo de mudança do perfil e da imagem do país em

relação ao colonialismo. Nas palavras do ministro Azeredo da Silveira, com efeito, o reconhecimento da Guiné-Bissau tratou-se da "primeira e a mais violenta correção na nossa política africana (SILVEIRA, 2010: 94)".

Relações Brasil-Nigéria (1974-1979): coincidência de pragmatismos

Por razões distintas das senegalesas, a Nigéria foi um país capaz de influir nas decisões da política oficial do Brasil em relação à África. De certa forma, as relações entre Brasil e Senegal orbitavam em torno de temas eminentemente políticos por conta de sua proximidade territorial, tanto quanto da capacidade de interlocução do carismático presidente Senghor, influente em vários meios de interesse brasileiro. As relações com a Nigéria, por outro lado, não se deram por meio de convergências imediatas, tampouco em decorrência de uma diplomacia de cúpula cuidadosamente alinhavada – evidente na visita de Azeredo da Silveira a Dacar, em novembro de 1974. Pelo menos duas características do Estado nigeriano o tornavam muito distinto do Senegal da década de 1970. Por um lado, a Nigéria não gozava das estabilidades política e social senegalesas[16]. Por outro lado, no entanto, a Nigéria tinha um dos maiores potenciais econômicos da África, em razão de sua densidade demográfica, de sua extensão territorial e da robustez de suas reservas de petróleo (características que, atualmente, contribuem para que a Nigéria ocupe a posição de maior economia do continente, superando a África do Sul).

Os principais meios de persuasão da Nigéria eram, portanto, majoritariamente econômicos. Embora não tenha sido um país reconhecido por estar na vanguarda de movimentos políticos ou estéticos da África pós-colonial – a exemplo do panafricanismo de Nkrumah, ou da *négritude* de Senghor –, exerceu uma influência decisiva em prol da descolonização e do combate aos governos segregacionistas. Evidentemente, economia e política não são domínios cirurgicamente separáveis, e, se o artifício da distinção analítica é eficaz, o mesmo não se pode dizer sobre os

[16] Pelo contrário: a história política da Nigéria durante o Período Militar (1966-1979), que se seguiu à Primeira República (1963-1966), é uma narrativa de constantes golpes de Estado e de instabilidade administrativa. Dos quatro presidentes que governaram a Nigéria durante esse período, apenas o último, Olusegun Obasanjo, entregou o poder pacífica e legalmente ao seu sucessor.

meios disponíveis ao tomador de decisão. Conforme deixou claro o ministro Azeredo da Silveira, em seu depoimento ao CPDOC-FGV, a postura anticolonial e a perspectiva de inserção em novos mercados eram, no caso da Nigéria, dois lados da mesma moeda:

> Li uma notinha em *O Globo* dizendo que a Nigéria iria passar a Argentina como importância em comércio, coisa que não se dará [...]. Bem, essa nota dizia que aqueles que acreditavam que Angola e Moçambique seriam os países de maior comércio estavam enganados. O autor da nota se esquece de que se não tivéssemos tido uma posição clara sobre Angola e Moçambique não teríamos nenhum comércio com a Nigéria. É importante deixar bem claro que a Nigéria só se aproximou de nós pela nossa compreensão em relação aos problemas africanos e pela nossa posição anticolonialista. Poucos países têm as relações tão íntimas com Angola quanto a Nigéria. [...]. Nós, de caixeiro-viajante em punho, não teríamos *jamais* conquistado os mercados africanos. E a intenção não era essa. (SILVEIRA, 2010: 105).

Desde, pelo menos, as viagens de Gibson Barboza à África, em 1972, sabia-se da indisposição da Nigéria em relação a Portugal e dos custos que as "relações especiais" do Brasil com este país acarretariam. Em um telegrama ao presidente Médici, Barboza afirmara que dentre os representantes dos nove países visitados, o ministro nigeriano Okoi Arikpo havia sido o mais abertamente hostil a Portugal (BARBOZA, 1973). A somar-se à própria questão colonial portuguesa, havia ainda o agravante de Portugal ter cedido a Ilha de São Tomé para que a França pudesse fazer o translado de armamentos em direção à Nigéria, durante a Guerra de Sucessão da Biafra[17]. A tentativa de secessão da Biafra, região rica em petróleo que chegou a declarar-se, momentaneamente, um Estado autônomo, tornou-se o episódio mais convoluto da curta história da Nigéria pós-independência. Para além dos pesados custos humanos, os quase três anos da guerra fratricida, transcorridos de 1967 a 1970, deixaram o legado das várias intervenções estrangeiras, cuja principal característica não foi senão a de ter ocorrido à revelia de qualquer sentido de coordenação política[18].

[17] De acordo com o mesmo telegrama, Barboza relatou a Médici que Okoi Arikpo havia conversado com Franco Nogueira (Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal), que lhe prometeu cessar o apoio à França. No entanto, conforme as palavras de Arikpo, relatadas por Barboza, "Não só Franco Nogueira não cumpriu essa promessa, como nenhuma outra, e mentiu em tudo o que me disse" (BARBOZA, 1973).

[18] Ali A. Mazrui sintetiza o papel de forças estrangeiras da seguinte forma: "o apoio dado pela França à Biafra era contrabalanceado pelo apoio dos britânicos à Nigéria federal; a ajuda material oferecida por Israel à Biafra tinha como contrapartida a presença dos pilotos cedidos pelo Egito à aviação

A experiência pregressa da Guerra da Biafra condicionou as percepções nigerianas quanto às guerras de independência das colônias portuguesas, sobretudo em relação às posições tomadas por potências militares ocidentais. Conforme a análise de Olayiwola Abengurin (2003), quando se tornou pública a subvenção da África do Sul e dos Estados Unidos à FNLA e à UNITA, em Angola, a Nigéria deixou de ser um mero expectador, a princípio simpático aos três grupos (MPLA, FNLA e UNITA), e assumiu uma posição de inequívoco suporte, financeiro e político, ao MPLA. Por essa razão, as relações entre a Nigéria e os Estados Unidos esfriaram durante os governos de Nixon e de Ford, no que o insucesso das táticas de Henry Kissinger em lidar com a conjuntura africana foi crucial. No segundo semestre de 1975, Kissinger tomou a iniciativa de enviar uma carta à Organização da União Africana instando-a a não reconhecer o governo do MPLA, gesto que foi respondido, pela Nigéria, com o cancelamento de sua visita agendada para aquele ano[19]. Com frieza análoga, replicou com uma crítica à Emenda Byrd[20] a proposta de estabelecer diálogos conjunto para tratar da questão rodesiana (ABENGURIN, 2003).

As relações entre Estados Unidos e Nigéria só foram normalizadas a partir da eleição de Jimmy Carter em 1977. Ainda que as rusgas pregressas houvessem sido dirimidas, o discurso do governo nigeriano em relação aos governos segregacionistas da África do Sul e da Rodésia permaneceu incólume. Em outubro de 1977, o presidente Olusegun Obasanjo prestou uma visita aos EUA, e diante de uma platéia constituída por representantes empresariais norte-americanos, afirmou, em tom categórico, que

> A intransigência dos regimes minoritários criou uma situação em que temos que usar cada arma de nosso arsenal para derrubar o governo da maioria na Rodésia, na Namíbia e na África do Sul. Nós somos compelidos, nessas circunstâncias, em insistir que aqueles cujas atividades econômicas nesses territórios ajudam a manter a estabilidade dos regimes minoritários não

federal; e o apoio da África do Sul e dos rodesianos brancos à Biafra opunha-se à atitude da Organização pela Unidade Africana, favorável à manutenção da integridade territorial da Nigéria. Até mesmo os chineses intervieram em favor de Biafra para contrabalançar o apoio dado pelos soviéticos à Nigéria" (MAZRUI; WONDJI, 2010: 14).

[19] Mais do que isso, a carta de Kissinger foi respondida por outra, do presidente Obasanjo, que dizia, entre outras coisas, que "idos são os dias em que a África irá curvar-se à ameaça de qualquer dita superpotência" (ABENGURIN, 2003: 66, tradução livre).

[20] Aprovada pelo congresso norte-americano, a emenda furou o bloqueio comercial imposto à Rodésia ao fazer uma exceção para a importação de cromo.

> podem ser nossos amigos e não devem esperar negócios lucrativos conosco... Nós estamos prospectando todos os empreiteiros estrangeiros e empresas de negócios com o objetivo de discriminar todos aqueles que têm relações de negócios com a Rodésia e a África do Sul. Tais empresas são, entretanto, livres para descontinuar essas relações ou ao menos a não expandi-las, se acharem que seus interesses serão melhores servidos do nosso lado (ABENGURIN, 2003: 77, tradução livre).

Diante da postura do governo nigeriano em relação à maior potência militar e econômica da época, pode-se facilmente pressupor que o Brasil não estava isento de pressões semelhantes. Em 1973, na conjuntura do Choque do Petróleo, fomentando pela OPEP, o Brasil foi intimado pela Nigéria de que estava prestes a ser colocado na lista de países embargados, em razão de sua ambivalência quanto ao colonialismo português. Se efetuada, a medida provavelmente teria resultados negativos, dado que de todo petróleo consumido no Brasil, quase 80% provinha de mercados estrangeiros (PINHEIRO, 2013; ROSENBAUM, TYLER, 1975). Em realidade, as suscetibilidades da matriz energética brasileira, evidentes a partir de 1973, colocaram as relações entre Brasil e África sob um prisma diferenciado, e, conforme o tema necessitou de tratamento especial no plano doméstico, Ernesto Geisel – ex-presidente da Petrobrás e que tomou a iniciativa de criação do Pró-Álcool e de investimentos em prospecção em águas profundas – tratou, também na política externa, a questão em termos diferenciados.

Não apenas com incentivos negativos, ou seja, pela ameaça de embargo à venda de petróleo (via OPEP), a Nigéria influenciou a posição brasileira em sua política africana, mas também com incentivos positivos, ou seja, com a perspectiva de construção de relações comerciais diversificadas, que não se esgotavam na compra de petróleo. Para além de seu grande mercado consumidor, havia outros elementos que davam ao país um grande potencial econômico, como, por exemplo, a necessidade de reconstrução e de investimentos em infraestrutura após a guerra da Biafra e o projeto de construção de uma nova capital administrativa para substituir a cidade de Lagos (cujas obras tiveram início em 1978). Segundo Letícia Pinheiro, mesmo que em termos absolutos não chegassem a representar um montante majoritário, as trocas entre o Brasil e os países africanos passaram por um período de grande alta durante a década de 1970, quando, de 1974 a 1978, aumentaram 500% em volume (PINHEIRO, 2013). Nesse contexto dinâmico, os

esforços de inserção comercial deveriam ser otimizados. Em março de 1976, Azeredo da Silveira escreveu a Geisel que

> O Itamaraty vem procurando estruturar um esquema que permita assegurar uma presença mais ativa do Brasil na África, aproveitando inclusive o crescente prestígio de nosso país naquele continente, em função de uma explicitação mais clara dos objetivos da política externa brasileira. Dois países avultam como os pontos focais de uma atuação brasileira: Nigéria e Angola. (SILVEIRA, 1976).

Segundo o entendimento de Azeredo da Silveira, a política de incremento comercial para a Nigéria deveria observar uma lista extensa, que incluía as áreas de telecomunicações, de construção civil e de aproveitamento hidroenergético, além da previsão da participação de empresas brasileiras, sob a forma de *joint ventures,* nas áreas de siderurgia, transportes e prospecção petrolífera. Além disso, o comunicado de Azeredo a Geisel sugeria a troca de visitas de representantes ministeriais de ambos os países, para tratar de assuntos na área da agricultura, dos transportes e da indústria. Assim, em 1977, veio ao Brasil o Ministro de Relações Exteriores da Nigéria, Joseph Garba. Além da visita a Brasília, Garba foi convidado a visitar a cidade de São Paulo, onde encontrou um grupo de empresários brasileiros e, também, visitou a sede da EMBRAER e o Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo (USP).

A visita de Garba ao Brasil culminou com uma Declaração Conjunta, na qual foram sintetizados os temas discutidos, assim como os princípios de comum acordo entre ambos os países. Constaram no documento, entre outros temas, a defesa da não-intervenção, a existência de imperfeições na estrutura da ONU, que contribuíam para torná-la menos representativa, a denúncia ao *apartheid* e a necessidade de respeitar as decisões tomadas no âmbito da ONU e da OUA (BRASIL, 1977). Além desses, um assunto mais específico emergiu do comunicado: a defesa do acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos, somada à 'decepção' com os acordos de desarmamento até então feitos pelos países dotados de armamento nuclear. O contexto de assinatura da declaração coincidiu com as rusgas criadas entre Brasil e Estados Unidos em razão da assinatura, entre Brasil e Alemanha Ocidental, de um Acordo Nuclear que previa a transferência de tecnologia – assunto que, inclusive, chegou a ser usado por Jimmy Carter nos debates eleitorais como evidência da

inação e da condescendência de Gerald Ford para com a não-proliferação nuclear, sobretudo em relação a países do Terceiro Mundo (DEBATE, 1976)[21].

O fato de a Declaração Conjunta Brasil-Nigéria ter tratado da questão nuclear sugere que o Brasil aproveitou o momento de inflexibilidade da Nigéria para com os Estados Unidos para marcar e fortalecer a sua própria posição quanto ao tema. Sugere, ademais, que as relações com a Nigéria não se restringiam a relações técnicas ou estritamente econômicas. Embora a eleição de Jimmy Carter tenha sido benéfica para as relações oficiais EUA-Nigéria, o oposto se sucedeu ao Brasil, posto que este passou a ser duramente criticado pelo governo estadunidense não apenas em razão de sua política nuclear, como também, pela primeira vez desde que iniciado os governos militares, em razão do desrespeito aos direitos humanos e políticos de sua população. Em 1978, Azeredo da Silveira enviou um telegrama ao seu homólogo nigeriano no qual sugeria, 'no espírito da Declaração Conjunta de 1977', o estabelecimento de um diálogo mais próximo e, informando que o Brasil receberia a visita oficial do presidente norte-americano dentro de poucos dias, instava o ministro Joseph Garba a dialogar sobre as impressões advindas dessas conversações (SILVEIRA, 1978). Em suma, a posição de firmeza da Nigéria, assumida ante os Estados Unidos, dava-lhe uma posição de liderança no continente africano, razão que, somada às de natureza econômica, lhe deram relevo no contexto de "virada pragmática" da política externa brasileira para a África.

Considerações Finais

A década de 1970 foi um período prolífico para as relações Brasil-África como, igualmente, para a formação das relações Sul-Sul, as quais, gradativamente, suplantaram a configuração Leste-Oeste da política internacional inaugurada pela

[21] É preciso lembrar que a questão nuclear era premente na década de 1970. Além da tentativa de harmonização direta entre Estados Unidos e União Soviética, por intermédio das Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas (mais conhecidas pela sigla SALT, em inglês), datam de 1974 os primeiros testes atômicos realizados pela Índia. E quanto ao Brasil, consternava o governo americano o fato de o governo brasileiro não ter assinado o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TPN), de 1968, por considerá-lo injusto e restritivo para com os países não-nucleares que desejavam desenvolver a tecnologia nuclear com finalidades exclusivamente pacíficas.

Guerra Fria. Em ambos os casos, o aparecimento da capacidade de articulação, de barganha, de dissuasão e de persuasão – enfim, de agência política – dos Estados africanos recém-independentes foi crucial. Como evidência, bastaria evocar o papel dos governos africanos na histórica votação que colocou a República Popular da China no lugar de Taiwan perante a ONU, em 1972. Ou a coalizão afro-árabe que resultou no Choque do Petróleo de 1973. Ou, ainda, o significado da assertiva de Henry Kissinger, então Secretário de Estado norte-americano, quando afirmou que "a *deténte* não sobreviveria à outra Angola" (Henry Kissinger *apud* REYNOLDS, 2001), referindo-se ao mal sucedido manejo pelo seu governo da declaração de independência do MPLA, em 1975.

Embora haja, ainda, grande ênfase nos estudos de história política nos métodos e pressupostos concebidos por teorias que apenas identificam protagonismo na ação de potências[22], o presente artigo buscou evidenciar a capacidade de articulação política de Estados africanos em um dos mais significativos redirecionamentos da política externa brasileira do regime militar. O célere reconhecimento das independências das ex-colônias portuguesas envolve uma miríade de questões, dentre elas o antagonismo de visões de mundo em que, em um extremo, estavam as raízes tradicionais da Doutrina de Segurança Nacional, caracterizadas por uma África colonizada e cognoscível tão-somente por meio da divisão dicotômica da Guerra Fria – como o episódio de exoneração do General Sílvio Frota deixou claro.

Embora a política externa do "pragmatismo" tenha sido uma tentativa de blindar o governo das divergências ideológicas domésticas por meio do emprego de um léxico economicista, próprio da fase de declínio do "Milagre Econômico", claro

[22] Não fosse a dificuldade de acesso a fontes primárias para a análise das políticas externas dos países pós-coloniais ou coloniais, a investigação histórica relativa às independências africanas padece, ainda, das permanências teóricas e epistêmicas próprias do período da Guerra Fria. No campo disciplinar das relações internacionais, essas permanências se exemplificam, por exemplo, na influência da teoria realista – como na clássica obra "Teoria das Relações Internacionais" de Kenneth Waltz –, para a qual as potências, e os seus respectivos interesses nacionais, tem um papel sobredeterminante para a análise de praticamente qualquer fenômeno dado. Segundo tais pressupostos, são logicamente escassas as ferramentas metodológicas disponíveis para a análise das relações inter-periféricas – tampouco há motivos para fazê-lo. Não é sem razão que o teórico inglês Fred Halliday (2007:15) chegou a afirmar que "[...] muitos dos temas centrais do realismo aparecem como descendentes (domesticados) do darwinismo social militarista e racista do final do século XIX e início do XX."

está que as relações com os países africanos não se explicam exclusivamente por bases econômicas. A aproximação com a Nigéria, um grande mercado consumidor com credenciais de membro da OPEP, só foi possível quando o Brasil abandonou sua habitual condescendência com o colonialismo lusitano: se a Nigéria da década de 1970 fora capaz de fazer frente aos interesses norte-americanos em nome da auto-determinação de seus vizinhos, sobretudo de Angola, por que não o faria em relação ao Brasil?

Também foi político, muito mais que econômico, o papel do Senegal junto ao Brasil do "Pragmatismo Responsável". Ao Senegal de Senghor, como demonstrado neste artigo, interessava a urgente normalização das fronteiras com a Guiné-Bissau. Urgia, portanto, o fim da guerra colonial no país vizinho, das invasões portuguesas em seu território, das ondas de refugiados em busca de abrigo. As credenciais do Senegal eram diferentes das nigerianas: Léopold Sédar Senghor tinha interlocução junto ao Movimento dos Não Alinhados, aos países em que o movimento da *négritude* ganhava adeptos, junto aos representantes de movimentos de independência que vieram cá ao Brasil (a eles, a embaixada senegalesa chegou a dar abrigo não só das operações de opressão do DOPS, agindo em conjunto com a PIDE). Senghor, afinal, tinha interlocução junto ao governo português que emergiu após Abril de 1974 – especialmente com o General António de Spínola.

Portanto, se as relações com a Nigéria ajudam a elucidar o reconhecimento do MPLA de Angola, o papel do Senegal explica a célere recepção brasileira da Guiné-Bissau à sociedade de nações independentes. Resta, ainda, muito para ser analisado (e muitas formas de fazê-lo) sobre o tema da recepção política das independências africanas pela sociedade internacional pré-estabelecida. Para tanto, será preciso superar a visão ainda largamente etnocêntrica das teorias políticas e de relações internacionais. Os resultados destas novas análises presumivelmente afetarão a forma com que as histórias nacionais correntes – dentre elas, a brasileira – são interpretadas, bem como a forma com que são compreendidos os processos de mudança na sociedade internacional.

Referências Bibliográficas

ABENGURIN, Olayiwola. *Nigerian Foreign Policy Under Military Rule*: 1966-1999. Westport: Praeger, 2003.

ALTORFER-ONG, Alicia. Tanzanian 'Freedom' and Chinese 'Friendship' in 1965: laying the tracks for the TanZam rail link. *LSE Ideas: Cold War Studies Working Paper Series,* 2003. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk> Acesso em: 22 Ago. 2016

BARBOZA, Mário Gibson. *Ação Diplomática Brasileira na África Atlântica. Secreto. 16 de dezembro de 1971.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 15: Senegal. Doc I - 3). 1971. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

BARBOZA, Mário Gibson. *Política Externa Brasileira na África. Territórios Ultramarinos Portugueses. Secreto. 23 de fevereiro de 1973.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira.Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 15: Senegal. Doc I - 2). 1973. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. *Declaração Conjunta da República Federativa do Brasil e da República Federal da Nigéria. Brasília, 24 de maio de 1977.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 13: África. Doc III – 7). 1977. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. *Discurso por ocasião da diplomação dos alunos que concluíram o curso à carreira de diplomata***.** Rio de Janeiro, 31 de Julho de 1964. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 07 Ago. 2016.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967.

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico*. *Brazil and the challenge of African decolonization (1950-1980).* Durnham: Duke University Press, 2010.

DEBATE with President Gerald Ford (Foreign and Defense Issues) (October 6, 1976). 1976.Disponível em: http://millercenter.org/president/carter/speeches/speech-5538>. Acesso em: 07jan. 2016.

DIALLO, Mamadou Alpha. *A construção do Estado no Senegal e integração na África Ocidental: os problemas da Gâmbia, de Casamance e da integração regional*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.
FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

GEISEL, Ernesto. *Pronunciamento sobre a situação econômica. 1975***.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/expresidentes/ernesto-geisel/discursos/1975/33.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2016.

GEISEL, Ernesto. Política Externa e Pragmatismo. Responsável (entrevista). Entrevistadores: Maria Celina D'Araujo e Celso Castro. In: D'ARAUJO, M. C., CASTRO, C. (Org.). **Ernesto Geisel.** Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 335-360.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS,2007.

HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções*: 1789-1848. São Paulo: Paz e Terra, 1994.LINS, Álvaro. *Missão em Portugal*. Lisboa: Centro do Livro Brasileiro, 1974.

LINS, Álvaro: verbete biográfico. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. *Dicionário CPDOC.* Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/Alvaro_Lins>. Acesso em: 02 ago. 2015

MAZRUI, Ali A. WONDJI, C. (Ed). *A África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010.

MELO, Ovídio de Andrade. Depoimento. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. (Org.). *Quarenta anos das relações Brasil-Angola: documentos e depoimentos.* Brasília: FUNAG, 2015. p. 165-260.

MELO, Ovídio de Andrade**.** *Recordações de um removedor de movo no Itamaraty: Relatos de Política Externa de 1948 à atualidade.* Brasília: FUNAG, 2009.

MENDES, Manuel. *O Cerrado de Casaca*. Brasília: Thesaurus, 1995.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. *Perspectivas*, São Paulo, v. 4, p. 75-92, 1981.

MOURA, Gerson. *Relações Exteriores do Brasil (1939-1950).* Brasília: FUNAG, 2012.

PINHEIRO, Letícia. *Foreign policy decision making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry.* Brasília: FUNAG, 2013.

PLUMMER, Brenda. *In Search of Power: African Americans in the Era of Decolonization (1956–1974).* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

REYNOLDS, David. *One World Divisible***:** A Global History Since 1945. Cambridge: Cambridge University, 2001.

ROSENBAUM, H. Jon; TYLER, William G. South-South relations: the economic and political content of interactions among developing countries. *International Organization*, Madison, v.29, n. 1, p. 243-274, 1975. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706291> Acesso em: 10 set. 2015.

SALAZAR, António de Oliveira. *Erros e fracassos da era política*: discurso proferido por Sua Excelência o Presidente do Conselho, Doutor Oliveira Salazar, na posse da Comissão Executiva da União Nacional, em 18 de fevereiro de 1965. Lisboa: Secretariado Nacional da Informação, 1965.

SHRAEDER, Peter J. GAYER, Nefertiti. Senegal's Foreign Policy: Challenges of Democratization and Marginalization. In: *African Affairs*, Vol. 96, No. 385 (Oct., 1997), pp. 485-508. Disponível em: < http://www.jstor.org/stable/723816> Acesso em: 22 abr. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. Três Correções de Rumo (entrevista). Entrevistadores: Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 91-127.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Convite do Senegal ao Ministro de Relações Exteriores do Brasil. 11 de julho de 1974.* Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Despachos com o Presidente Geisel. Pasta 1. Doc II - 61. 1974a. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Despacho Telegráfico nº 73 da Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Embaixada Brasileira em Lagos. Secreto. 22 de março de 1978.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 13: África. Doc III – 20). 1978. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Discurso pronunciado por sua excelência o ministro das relações exteriores, Embaixador Antônio Azeredo da Silveira, por ocasião do jantar oferecido pelo ministro das relações exteriores do Senegal, em 25 de novembro de 1974.* (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 15: Senegal. Doc I - 1). 1974b. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. *Informação para o Senhor Presidente da República. Missão Comercial à África. 17 de março de 1976***.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Despachos com o Presidente Geisel. Pasta 1. Doc XV – 16). 1976b. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*: 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

THIAM, Iba Der; MULIRA, James. *A África e os países socialistas*. In: MAZRUI, Ali A. WONDJI, C. (Ed). A África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010.

Recebido em 28 de agosto de 2016.
Aprovado em 22 de fevereiro de 2017.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A POLÍTICA EXTERNA AFIRMATIVA DO BRASIL: MOVIMENTO NEGRO, ESTADO E POLÍTICA EXTERNA AFRICANA EM GEISEL E LULA

BRUNA RIBEIRO TROITINHO

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UFSM e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma Universidade.

Pós-graduanda vinculada ao Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP), UFSM/CNPq.

IGOR CASTELLANO DA SILVA

Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da UFSM.
Coordenador do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP), UFSM/CNPq.

RESUMO: O aprofundamento da política externa africana do Brasil assumiu contornos claros no governo Geisel (1974-1979), que a submetia aos interesses do processo de substituição de exportações e a emoldurava em discurso culturalista de reforço ao mito da democracia racial, claramente descolado das demandas do movimento negro. No governo Lula (2003-2010), o Brasil superou parcialmente esse discurso e aprofundou a política externa africana. Aprimorou os conhecimentos sobre a cultura e economia do continente e aplicou uma política externa focada na cooperação para o desenvolvimento, em consonância com o estabelecimento de políticas domésticas afirmativas para a comunidade afro-brasileira. Assim, questiona-se por que houve mudança na política externa africana do Brasil entre Geisel e Lula? A hipótese é que a mudança na política externa brasileira entre Lula e Geisel – uma mudança de programa – deveu-se a mudanças na característica do Estado e na sua interação com a sociedade, especificamente o movimento negro. O objetivo central da presente pesquisa é identificar as características e as causas da mudança na política externa africana entre os governos Geisel e Lula, focando nas relações entre sistema internacional, Estado e sociedade, especialmente o movimento negro brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, África, Política Externa Afirmativa.

BRASIL'S AFFIRMATIVE FOREIGN POLICY: BLACK MOVIMENT, STATE AND AFRICAN FOREIGN POLICY IN GEISEL AND LULA

ABSTRACT: The deepening of the Brazil's African foreign took clear contours in the government of Geisel (1974-1979), who submitted it to the interests of the export substitution process and framed the relationship with a culturalist discourse that reinforce the myth of racial democracy and clearly detached from the demands of the black movement. In the government of Lula (2003-2010), Brazil partially surpassed this discourse and deepened Africa's foreign policy, improving the knowledge about African culture and economy and applying a foreign policy focused on cooperation for development, in line with the establishment of affirmative domestic policies to the African-Brazilian community. In this context, we question is why there was a change in Brazil's African foreign policy between Geisel and Lula? The hypothesis is that the change in Brazil's African foreign policy between Lula and Geisel - a program change - was due to changes in the characteristics of the state and their interaction with society, specifically the black movement. The main objective of this research is to identify the characteristics and causes of change in African foreign policy between Geisel and Lula, focusing on the interactions of the international system, state, and society, especially the Brazilian black movement.

KEYWORDS: Brazil, Africa, Affirmative Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, pesquisas brasileiras sobre cooperação com o continente africano têm sido estimuladas pelo aprofundamento das relações Brasil-África durante o governo Lula, embora as relações entre os dois lados do Atlântico remontem ao início da colonização portuguesa no Brasil por meio do tráfico de africanos escravizados[1]. Apesar do longo caminho percorrido pelas relações Brasil-África, e do renovado interesse acadêmico pelo assunto, prioriza-se ainda uma visão estadocêntrica que tende a ignorar como a política africana do Brasil reflete as, e impacta nas, relações entre Estado e sociedade. Além de sua relevância acadêmica, a compreensão da política externa africana do Brasil abre caminho para importantes resgates sociais e históricos da agência dos afrodescendentes.

As relações Brasil-África ao longo da história da política externa brasileira tiveram momentos de aproximação e afastamento. Desde o fim do tráfico de escravizados as relações estiveram estagnadas até meados da década de 1950 quando se iniciava o esgotamento do colonialismo no continente africano e o início

[1] Prefere-se a utilização do vocábulo escravizado, pois o vocábulo escravo remete a uma naturalização/ acomodação social a situação de privação de liberdade, ou seja, é a certeza que o sujeito é escravo, uma mercadoria sem consciência e agência a respeito da própria vida, não possui condições de superar essa realidade. Enquanto que o escravizado é o sujeito que está na condição de escravo por um processo violento de perda de identidade, mas com possibilidades de agência na luta por liberdade (HARKOT-DE-LA-TAILLE; SANTOS,2012).

das independências nacionais. O desenvolvimento de uma nova política africana do Brasil iniciou em 1960, durante os governos Jânio Quadros e João Goulart. Havia, contudo, escasso alinhamento entre discurso e prática, no que diz respeito ao apoio inequívoco à descolonização e a investimentos na modernização das embaixadas, que padeciam de equipamentos. Além disso, as instabilidades políticas internas acabaram limitando os espaços de ação no ambiente externo e as políticas de industrialização viam apenas de forma distante a necessidade de mercados para a substituição de exportações (SILVA, 2004). Rompendo parcialmente com estes dois últimos desafios, a política africana do Brasil foi reativada e aprofundada em dois governos principais, de Ernesto Geisel (1974-1979) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando a África se tornou parte das prioridades de uma política externa à serviço do desenvolvimento (RIZZI, 2014; SARAIVA, 2012; VISENTINI, 2016). Entretanto, houve importantes diferenças entre esses dois períodos, algo geralmente ressaltado pela literatura especializada (LEITE, 2011; CARDOSO: MIYAMOTO, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). O que carrega pouco consenso é a compreensão sobre as causas de tais diferenças. Estas, parecem derivar sobretudo das transformações da relação entre Estado e sociedade (mais especificamente o movimento negro) no Brasil, e seus impactos nas opções da política externa brasileira.

A pesquisa questiona, portanto, por que houve mudança na política externa africana do Brasil entre Geisel e Lula? A hipótese é que a mudança na política externa brasileira entre Lula e Geisel – uma mudança de programa (de uma política externa comercialista para uma política externa afirmativa) – deveu-se, entre outros fatores, a mudanças na característica do Estado (desenvolvimentista para logístico) e na sua interação com a sociedade, especificamente o movimento negro (de oposição para a institucionalização de suas demandas).

O estudo ampara-se na perspectiva da Análise de Política Externa (APE), que considera a atuação do Estado nos dois níveis: doméstico e internacional, atribuindo a política externa caráter de política pública (LIMA. M.R, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2012; PINHEIRO; SALMÓN, 2013; PUTNAM, 1988; SERBIN, 2003). Ademais, o realismo neoclássico das Relações Internacionais fornece insumos teóricos adicionais

para a análise de política externa ao ressaltar o papel de variáveis domésticas que filtram incentivos ou constrangimentos estruturais do sistema internacional. Entre elas, pode-se destacar a capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade de forma a legitimar e mobilizar sua ação no ambiente internacional (ROSE, 1998, p.161).[2] Neste marco vinculado ao processo de construção dos Estados, a agência de grupos de pressão e movimentos sociais é ressaltada, constrangendo e instigando a realização de políticas públicas no ambiente doméstico e externo. Contudo, as análises geralmente ignoram a capacidade de ação de movimento populares, tais como o movimento negro brasileiro[3], dada a sua marcada exclusão social e marginalização política (GOHN, 2011, p.213). Não obstante, na luta pela emancipação, pela construção de uma consciência negra e pela mobilização para a conquista de política públicas inclusivas, o movimento negro brasileiro ampliou sua capacidade de assegurar respostas do Estado, o que colaborou para transformações de políticas doméstica e externa.[4]

O objetivo central da presente pesquisa é identificar as características e as causas da mudança na política externa africana entre os governos Geisel e Lula. Adota-se abordagem hipotético-dedutiva por meio de um estudo de caso que tenta avaliar a relação das variáveis Estado e sociedade (identificada no movimento negro), ambientadas nos constrangimentos e liberdades oferecidos pelo sistema

[2] Para autores do realismo neoclássico, o Estado se estrutura, reestrutura e relaciona com a sociedade, muitas vezes, à despeito dos constrangimentos sistêmicos e influenciado por fatores propriamente domésticos. Por isso, os movimentos sociais têm importância, na medida em que constrangem e afetam as repostas domésticas e externas de políticas públicas. O Estado não deve ser visto como único agente no processo. Pelo contrário determinadas características relacionadas à sua capacidade política e legitimidade resultam na sua vulnerabilidade frente a pressões sociais. Essa relação multidirecional que permite transformações no âmbito de políticas domésticas e externas (SCHWELLER, 2006).

[3] O movimento negro socialmente organizado surge nos finais da década de 1970, em consequência da busca por redistribuição equitativa de justiça social e no contexto dos Novos Movimentos Sociais, aqueles que visualizam a opressão para além das relações de produção (SANTOS, 2010, p.258). Em virtude da complexidade que envolve o termo movimento negro, muitos ativistas e pesquisadores da trajetória das organizações negras preferem colocá-lo no singular, demonstrando que a especificidade do movimento social é a luta da população negra para superar o processo discriminatório ao qual foram submetidos ao longo da história do Brasil (GONZALES; HASENBALG, 1982, p.19).

[4] O enfoque do texto não é, portanto, a política externa exercida por grupos sociais ou a sua pressão aos poderes do Estado para a formulação de políticas externas de seu interesse. O foco é na relação entre Estado e sociedade e das necessidades daquele de reformular as suas estruturas e prioridades tendo em vista constrangimentos contextuais, o que afeta, por conseguinte, suas políticas públicas, entre elas a política externa.

internacional, e seu impacto na política externa. O estudo de caso (Brasil) é avaliado mediante comparações internas entre dois momentos históricos, os governos Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2010). A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica.

O trabalho está divido em três seções. A primeira discute o papel da relação Estado-Sociedade na APE, em específico no Terceiro Mundo, e aproxima-se ao caso brasileiro. A segunda seção descreve a relação entre Estado brasileiro, movimento negro e o desenvolvimento da política africana comercialista durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979). A terceira seção descreve o processo de inserção do Movimento Negro no aparelho burocrático estatal e a concomitante elaboração de uma política africana afirmativa no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). As considerações finais corroboram o argumento de mudança na política externa por meio da comparação das variáveis: Estado, movimento negro e política externa, verificando como ocorre sua variação ao logo dos períodos históricos analisados.

ESTADO E SOCIEDADE NA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

A evolução teórica da Análise de Política Externa (APE) descentralizou o papel do Estado no processo decisório, ao incorporar mais atores e introduzir o plano doméstico como uma variável explicativa importante da conduta estatal no nível internacional (ALLISON, 1971; LIMA, 2013; SYNDER ET AL, 1954). O modelo proposto por Robert Putnam (1988) no artigo "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Game"* demonstra que política doméstica e externa estão entrelaçadas, uma vez que o confronto político no nível doméstico irá impactar na política externa. As mudanças ocorridas nos anos finais do século XX como o fim da Guerra Fria, os processos de globalização e liberalização econômica, crises financeiras sistêmicas, revolução tecnológica da informação, transnacionalização dos movimentos sociais foram essenciais para o resgate da APE na área das Relações Internacionais (MILANI, PINHEIRO, 2012, p.15). Esse resgate forneceu novas concepções ao papel de Estado e sua ação internacional, haja vista tais constrangimentos. Além disso, nesse momento analistas de política externa

começavam a pensar uma nova política externa (HILL, 2003; NEACK, 2003, HAGAN,1995), já que se tornava incontestável a conexão entre os problemas internacionais e as questões domésticas. Reconhece-se que as lideranças políticas enfrentam o jogo duplo (interno/externo) e são obrigadas a responder as múltiplas arenas de oposição, por meio de estratégias que podem apresentar efeitos divergentes na própria política externa (HAGAN, 1995).

No caso de países em desenvolvimento, o dito Terceiro Mundo, a APE tem ressaltado a relevância da compreensão de variáveis domésticas vinculadas à escassa legitimidade das elites, à sua política de sobrevivência, e à carência de valores profundamente compartilhados entre Estado e sociedade (CLAPHAM 1985, p. 43; HAGAN, 1995, p.126; KRASNER, 1985, p.39). Os processos de construção desses Estados revelam o compartilhamento de problemas semelhantes, entre eles, os efeitos do processo de colonização e descolonização, a entrada tardia no sistema de Estados, a reduzida capacidade de agência para contestar tal sistema, e os desafios vinculados à vulnerabilidade do Estado e à baixa coesão interna (AYOOB, 1995, p. 14-15; BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p.4; CLAPHAM, 1985, p. 45). As características do Estado e das elites governantes e as relações Estado-sociedade tornam-se, assim, variáveis explicativas fundamentais para a compreensão da política externa dos países do Terceiro Mundo, uma vez que a política externa é instrumento valioso para a garantia de legitimidade doméstica e externa (AYOOB,1995; BRAVEBOY-WAGNER, 2003; CLAPHAM, 1985; MOHAMEDOU, 2003; MOON; 1995).

Os desafios na construção de Estados consolidados e legítimos vertem das heranças deixadas pela colonização, entre elas, as tensas relações entre Estado e nação, sobretudo no tocante à questão da raça. A América Latina, por exemplo, carrega um dos principais efeitos do processo de colonização: a categorização racial/ étnica da população como mecanismo de poder (QUIJANO, 2010, p.84). Durante o século XIX ocorreu a consolidação da “naturalização da diferença” uma adaptação mutilada do pensamento de Charles Darwin para as ciências sociais, que foram utilizadas como armas ideológicas do processo de dominação de grupos sociais e colonização (ARENDT, 2012, p. 208). O princípio da raça, ou seja, a forma imaginada

de diferença humana para fins de exclusão ou até destruição física de determinado grupo humano, foi e continua sendo o principal paradigma dos processos de dominação (MBEMBE, 2014, p. 102).

No Brasil, a segregação racial formal no período da escravidão foi substituída por um projeto de integração racial empreendido pelo Estado, que unificou e suprimiu as diferentes identidades étnicas pelo processo de mestiçagem, mas que manteve intactas assimetrias e estruturas discriminatórias (MUNANGA, 2010, p. 445).[5] A herança do colonizador português foi a criação de uma filosofia étnica hierárquica no processo miscigenatório, elemento biológico que ficou subordinado aos valores sociais decorrentes dessa filosofia, a qual criou desigualdades formais e informais decorrentes da cor (MOURA, 1994, p.150). Essa filosofia étnica criou no Brasil um sistema classificatório tácito, que analisava o grau de civilização por meio da análise da "raça" pertencente. Dessa maneira, a formação da sociedade brasileira é marcada por uma estrutura hierárquica que transforma essas diferenças em desigualdades que reforçam a relação de mando-obediência (CHAUÍ, 2000, p. 87). Esse sistema hierárquico de desigualdades coberto pelo mito da democracia racial[6] imobilizou socialmente a grande massa negra e indígena na pirâmide social brasileira até os dias atuais (MOURA, 1994, p. 157). Não obstante, a mobilização social do movimento negro, sobretudo após a década de 1970 impactou na necessidade de respostas por parte do Estado, no âmbito doméstico e externo.[7]

[5] Em vista das teorias racialistas em voga no século XIX, com o fim da escravidão o Estado brasileiro estimulou a vinda de imigrantes europeus e sobretudo a miscigenação das "raças". "Os aspectos econômicos e até sociais da imigração, em muitos momentos, foram suplantados no discurso da elite brasileira pela ênfase dada ao papel branqueador atribuído ao imigrante europeu e suas implicações na formação do povo brasileiro" (SEYFERTH, 1994, p.174).

[6] O movimento modernista da década de 1920 buscava a criação de uma identidade nacional por meio da literatura. Esse movimento ajudou a consolidar o mito da democracia racial, o mito fundador das relações raciais no Brasil. O ícone da democracia racial é Gilberto Freyre que pacificou os impactos da escravidão no Brasil, afirmando uma harmonia no processo de miscigenação das três raças fundadoras da sociedade brasileira. Com a publicação de Casa Grande e Senzala, o mestiço passa a ser exaltado como imagem da identidade nacional, sofrendo um processo de branqueamento e desafricanização. Esse processo se deu tanto em elementos biológicos (cor da pele, cabelo) como em culturais como o reconhecimento do candomblé como religião afro-brasileira, o surgimento da Umbanda num processo sincrético reinterpretando divindades afro-brasileiras a partir de valores predominantemente cristãos brancos (ORTIZ, 1976, p.121; PRANDI, 2001, p.51; SCHWARZ, 2010, p.12-13).

[7] Durante o século XX surgiram organizações negras reivindicatórias. A primeira fase do movimento negro data de 1931 com a criação da Frente Negra Brasileira (FNB), que visava integrar o negro a sociedade, ou seja, assimilar o modelo de vida dos brancos aos negros (FERNANDES, 1965, p.330;

Essas relações entre Estado e sociedade, incluindo os movimentos sociais, são parte integrante da análise de política externa do Terceiro Mundo, inclusive do Brasil. A característica do Estado e a sua forma de articular desenvolvimento doméstico em relação constante com grupos sociais, na medida em que necessita se legitimar, fundamenta as bases da literatura sobre política externa brasileira (CERVO, 2003; LIMA, 2000; PINHEIRO, 2009; RAMANZINI JÚNIOR, 2015; SANTORO, 2012). O Brasil moldou as características de sua política externa de acordo com as demandas sociais de desenvolvimento e as respostas prioritárias adotadas pelo Estado, configurando o Estado Liberal-Conservador[8], o desenvolvimentista[9], o neoliberal[10] e o logístico[11] (BERNAL-MEZA, 2005, p.264; CERVO, 2001; CERVO; BUENO, 2012).

HANCHARD, 1994, p.32). A segunda fase data de 1945 a 1964, quando as novas organizações recusavam os estereótipos de inferioridade e objetivavam a superação da condição de miséria que a população afrodescendente ocupava na sociedade industrial (DOMINGUES, 2007; PEREIRA, 2013; NASCIMENTO,2008, p. 112). A terceira fase do movimento negro, conhecido como movimento contemporâneo, ocorre a partir da década de 1970, principalmente pela fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, que será estudado na próxima seção (PEREIRA, 2013; DOMINGUES, 2007).

[8] O Estado Liberal-Conservador concebia a sociedade brasileira formada por dois grupos: os grandes proprietários de terra e donos do poder, e o resto da sociedade. Dessa forma, os dirigentes liberal-conservadores confundiam o interesse nacional como o próprio interesse e, portanto, a política externa brasileira fundava-se na diplomacia agroexportadora cujo o interesse nacional era a exportação de produtos primários e importação de bens de consumo. (CERVO, 2003, p.9-10).

[9] O pensamento cepalino denunciava as causas da posição periférica da América Latina no sistema capitalista possibilitando a construção do paradigma desenvolvimentista, que concebia a necessidade de promover a industrialização para sanar as demandas sociais, reduzindo as desigualdades entre as nações. O Estado desenvolvimentista introduzia a diplomacia econômica nas negociações internacionais (CERVO, 2003, p. 12-13).

[10] O Estado neoliberal, ou normal, na América Latina, sem condições de manter a estabilidade econômica, colocou em prática a política de privatização de empresas públicas. "[...] o paradigma revelava seus três parâmetros essenciais: subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico" (CERVO, 2003, p. 19).

[11] O Estado logístico "[r]ecupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais, e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar" (CERVO, 2003, p. 21).

Tais modelos de Estado, fundaram programas e prioridades de política externa cujas fontes de mudança podem ser tanto domésticas quanto externas, na medida em que as elites governantes necessitaram articular prioridades em prol de fortalecimento, apoio e legitimidade. Nesse contexto, o movimento negro, atualmente fortalecido, parece ser agente de crescentes pressões ao Estado brasileiro, as quais têm produzido respostas em âmbito doméstico e externo que garantam o incremento de sua legitimidade. Tal fenômeno parece estar no centro das explicações das mudanças entre as políticas externas africanas de Geisel e Lula.

O modelo de análise de mudança na política externa adotado para identificar as transformações entre as políticas dos governos Geisel e Lula[12] é o de Charles Hermann. Para o autor, mudanças em política externa podem ocorrer em quatro níveis: (i) mudança de ajuste, que se refere à intensidade dos esforços para alcançar os objetivos da política externa; (ii) mudança de programa, que representa mudanças qualitativas nos métodos pelos quais tenta-se alcançar os objetivos, por exemplo, por meio diplomático ou militar; (iii) mudança de problema, quando as metas inicias são trocadas por novas metas; e (iv) mudança de orientação internacional, que conforma transformações mais profundas no redirecionamento da ação internacional do ator (HERMANN, 1990, p. 5-6; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.277-278). À vista do modelo de Hermann, e com base na observação das relações Estado-sociedade, essa pesquisa busca entender como e por que ocorreu mudança da política africana do Brasil entre os governos Geisel e Lula.

POLÍTICA EXTERNA AFRICANA NO GOVERNO GEISEL: MOVIMENTO NEGRO OPOSICIONISTA E POLÍTICA EXTERNA COMERCIALISTA

[12]Os autores Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) já desenvolveram uma análise parecida em relação ao governo Lula. De acordo com os autores, a política externa do governo Lula possui algumas diretrizes, como: “i) busca de equilíbrio internacional, ii) fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais para aumentar o peso do país nas negociações internacionais, iii) condensação das relações diplomáticas a fim de aproveitar a capacidade de intercâmbio, iv) e por fim evitar negócios que possam comprometer o crescimento a longo prazo” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p.291). Assim, a política externa desenvolvida pelo governo Lula de “autonomia pela diversificação” visava promover ajustes e mudanças de programa na política externa (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 295).

O Estado desenvolvimentista no Brasil se inseriu no contexto internacional a fim de buscar o crescimento econômico por meio da diversificação das parcerias comerciais. O continente africano foi, assim, visto como um espaço propício para o desenvolvimento de uma política externa comercialista a fim de alcançar o crescimento econômico. O governo do General Ernesto Geisel foi marcado por contradições internas e externas, pois representou o início da gradual abertura do regime autoritário e ao mesmo tempo manteve a resposta repressiva aos movimentos considerados subversivos, tais como as organizações negras. A resposta de entidades negras, mobilizando-se para o combate ao mito da democracia racial, caracterizava essas entidades como ativamente oposicionistas, frente à exaltação desse mito na imagem externa do Brasil e ao seu uso doméstico para legitimar uma identidade nacional excludente. O embate antagônico entre Estado e movimento negro parece ter contribuído para a limitação da política externa africana do Brasil ao propósito de superar a dependência energética do país e consolidar o processo substituição das exportações.

As décadas de 1960 e 1970 representavam transformações no sistema internacional, em decorrência do declínio da ordem pós Segunda Guerra Mundial, que até então se fez embalada pelo poder econômico dos Estados Unidos. A recuperação econômica da Europa e do Japão possibilitou o aprofundamento da integração econômica mundial (ALMEIDA, 1999, p.154). A *détente* da Guerra-Fria ocorrida depois da crise dos mísseis de Cuba em 1962, durante os governos Kennedy, Johnson e Nixon, por meio do diálogo, do desarmamento parcial e do incremento do comércio bilateral entre EUA e URSS, provocou uma distensão do conflito entre as superpotências e permitiu que os países do Terceiro Mundo pudessem se articular política e economicamente. Assim sendo, a dicotomia Leste-Oeste dava espaço para o debate entre Norte- Sul, ao passo que países do Sul Global pretendiam sistematizar ações questionando as desigualdades econômicas entre as nações (ALMEIDA, 1999, p. 172; CERVO; BUENO, 2012, p. 353; LEITE, 2011, p. 125; SPEKTOR, 2004, p.197).

Como resultado, os países do Sul Global foram protagonistas na contestação da ordem internacional desigual, demandando por maior participação nos foros globais e visando transformações nas instituições internacionais (KRASNER, 1985, p.6). O aumento do preço do petróleo empreendido pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em consequência do apoio norte-americano à Israel na Guerra do Yom Kippur, em 1973, gerou de imediato a intensificação da inflação e da recessão mundial. O sistema financeiro internacional, no início dos anos de 1970, estava em transição, uma vez que o sistema de Bretton Woods foi substituído pelo padrão de câmbio flutuante, ocasionando uma desvalorização do dólar frente a outras moedas, os ajustes cambiais feitos pelos países centrais geraram o aumento inflacionário a nível mundial (LESSA. C, 1994, p.8). Portanto, o contexto internacional na década de 1970 era permissivo para a ação de países em desenvolvimento.

Aproveitando esse cenário e a necessidade doméstica de continuar o crescimento acelerado, o governo Geisel praticou uma política externa mais ousada, se comparada com seus antecessores. Isso ocorreu em consequência do papel desempenhado pelo Estado brasileiro durante o regime militar, uma vez que estava vigente o modelo do Estado desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2007; CONCEIÇÃO TAVARES, 1974; FALETTO: CARDOSO, 1984; FURTADO,2009) que firmava o interesse nacional na ideia de "Brasil Potência" (SARAIVA, 1996, p. 133). Em função disso, o Estado brasileiro desenvolvia o papel de agente econômico direto, já que concedia empréstimos e incentivava o investimento, privilegiando o desenvolvimento do tripé econômico: empresas nacionais, estatais e multinacionais (SILVA. H, 2004, p. 341). Concomitantemente, o nacionalismo brasileiro, durante a ditadura civil-militar brasileira, objetivou a unidade nacional enfatizando a defesa da tradição e da ordem (KÖSSLING, 2007, p. 78). Em busca da "comunidade imaginada" brasileira o regime militar adotou o mito da democracia racial[13] como um dos

[13] Os militares reforçaram o símbolo do nacionalismo brasileiro, a formação mestiça do Brasil. Dessa forma, o mito da democracia racial e os mestiços foram eleitos como representantes da brasilidade (KÖSSLING, 2007, p. 79). Durante a década de 1960, o Brasil vendeu a imagem de paraíso racial ao mundo assinando duas convenções importantes: a Convenção contra a discriminação do ensino (1960) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968).

mecanismos ideológicos de controle, investindo em propagandas que exaltassem a harmonia racial e censurando manifestações culturais que politizassem a questão racial brasileira ou que destacassem a luta aberta por direitos civis nos EUA (HANCHARD, 1994, p. 113).

Especificamente no governo de Ernesto Geisel, a relação entre o Estado brasileiro sob regime autoritário e a sociedade representada pelo movimento negro, foi contraditória. Enquanto o discurso político oficial anunciava a abertura política lenta e gradual, os aparelhos coercitivos do Estado mantinham a ação repressiva. Geisel, inclusive, foi o presidente que mais utilizou dos preceitos legais viabilizados pelo AI-5 (KÖSSLING, 2007, p.31). Como resultado, as políticas de distensão da ditadura civil-militar permitiram, por um lado, a articulação política das entidades negras. Por outro, a manutenção das políticas de repressão auxiliou na priorização de uma postura oposicionista por parte desses mesmos movimentos (AMADOR, 2007, p.173; HANCHARD, 1994, p.109; KÖSSLING, 2007, p.31).

A partir da década de 1970, o movimento negro objetivou a construção de uma identidade negra coletiva e desmistificação da democracia racial (PEREIRA, 2013, p.131; MOURA, 1994, p. 235; SANSONE, 2003 p. 99). A ação do movimento negro se desenvolveu em organizações políticas, mas também na atuação cultural em busca de

> [...] ver o acervo dos valores civilizatórios culturais de seus ancestrais serem incluídos na narrativa brasileira sem serem manipulados pelo Estado, como fez o Estado Novo nacionalizando o samba e o erigindo como símbolo de brasilidade (AMADOR, 2008, p. 186).

Diversas mobilizações negras[14] durante a década de 1970 culminaram na fundação do movimento negro contemporâneo, que objetivava desconstruir mitos e

O regime desenvolveu, portanto, uma política de repressão a entidades negras, especificamente por estas exporem a problemática racial a qual o Estado brasileiro tentava ocultar (PIRES, 2015, p. 10). Além disso, o Decreto-Lei nº 510 de 1969 no artigo 33º afirmava que "incitar ao ódio ou à discriminação racial" levaria a pena de detenção de 1 a 3 anos.

[14] As mobilizações negras da década de 1970 visavam refletir a consciência negra e a ação da comunidade afro-brasileira. Além do Grupo Palmares em Porto Alegre, surgiram também o bloco Ilê Aiyê em Salvador, em 1974; o Centro de Cultura e Arte Negra (CECAN) em São Paulo, no ano de 1972; o Núcleo Cultural Afro-brasileiro, em 1976, na cidade de Salvador; a Sociedade de Intercâmbio Brasil-África (SINBA), em 1974, no Rio de Janeiro; o Instituto de Pesquisas das Culturas Negras (IPCN), em 1975, também no Rio; e o Centro de Cultura Negra do Maranhão, em 1979. Foram promovidos Encontros Interestaduais de Entidades Negras entre 1975 e 1976 (NASCIMENTO, 2008, p.155).

reconstruir novas interpretações sobre o lugar do negro na história brasileira. A contestação mais importante incidiu sobre a narrativa da abolição da escravatura. Na história oficial imperava a memória da Princesa Isabel como "a Redentora" e, portanto, marginalizava a luta negra por liberdade. Em resposta a isto, o Grupo Palmares, em 1971, em Porto Alegre, propôs a transformação da data da morte de Zumbi dos Palmares (20 de novembro) numa data comemorativa em contraposição a imagem do 13 de maio, data da Lei Áurea (AMADOR, 2008, p. 173; PEREIRA, 2013, p. 134). A exaltação de Zumbi[15] como um ícone da luta negra foi ao longo do século XX uma das grandes reivindicações do movimento negro. Isso demonstra a capacidade do movimento em contestar a tradição histórica e simbólica da libertação dos escravos, que de acordo com Bhabha (1998, p. 222) pode ser considerada como discurso centralizador/homogeneizador do Estado brasileiro, o qual consolida uma narrativa unidimensional em nome da construção da nação. Portanto, o mito de Zumbi era a afirmação dessa nova identidade negra resistente, baseada na revisão do passado.

O processo de recriação de uma identidade negra também percorreu o caminho da manipulação corporal, uma vez que o corpo sempre foi instrumento de resistência negra pela autoafirmação, em decorrência do embate com o padrão hegemônico branco (AMADOR, 2008, p. 127: SANSONE, 2004, p.24). O corpo negro sempre representou um corpo explorado que esteve completamente a mercê da vontade do homem branco (MBEMBE, 2014, p. 40) e por isso, sofreu a negação de suas características. A autoafirmação corporal supera a figura criada pelo homem branco sobre o negro por meio da conscientização deste último do papel coletivo do corpo, conforme Fanon ressalta: "eu era ao mesmo tempo responsável pelo meu corpo, responsável pela minha raça, pelos meu ancestrais" (FANON, 2008, p.105). Na década de 1970, em consequência do *Soul*[16], criou-se no Brasil uma estética que

[15] A criação do herói negro, Zumbi dos Palmares, atribui a essa figura características positivas como coragem, inteligência e visão estratégica, que foram recuperadas pela população negra para afirmação de sua identidade (AMADOR, 2008, p.165).

[16] A proliferação de clubes de dança inspirados no *Soul* no Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador permitiram ao negro brasileiro criar novos símbolos de identidade, os quais possibilitaram que o processo fosse ao mesmo tempo uma necessidade de construção da identidade negra brasileira e a importação da cultura negra estadunidense (HANCHARD, 1994, p.111).

Pinho (2005) define como o Brau, o jovem negro vestido extravagantemente com conduta fora do padrão tradicional (PINHO, 2005, p. 130). O *Soul,* no Brasil, conseguiu manter-se como um movimento próprio da população negra, diferentemente do processo que aconteceu com o samba e a Umbanda[17] (elementos introduzidos na cultura brasileira com protagonismo da classe média branca). Por isso, *Soul* foi entendido tanto pelo regime militar como pela elite branca brasileira como incitação ao ódio e ao racismo sendo, portanto, objeto de repressão (HANCHARD, 1994, p.113). Ressalta-se a clara oposição entre a imagem de liberdade criada por essa autoafirmação (corporal, cultural, religiosa) com o momento de repressão vivenciado pelo regime militar (PIRES, 2015, p. 39).

Neste contexto, o movimento oposicionista foi gradualmente tomando corpo. O Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR), surgido em 1978, transformou-se, no ano seguinte, no Movimento Negro Unificado (MNU). O primeiro ato organizado pelo MUCDR foi a manifestação nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, um protesto pela morte do operário negro Robson Silveira da Luz no 44º Distrito Policial de Guaianazes e também pelo racismo sofrido por atletas negros proibidos de frequentar o Clube Tietê (DUTRA, 2012, p.41). O ato foi um enfrentamento público ao regime repressor que o país vivia (PEREIRA, 2013, p. 249). O MUCDR significou um amadurecimento do movimento negro, que, a partir da década de 1970, reformulou sua mobilização por meio de passeatas e enfrentamento direto ao regime militar, acompanhando a tendência do surgimento de novos movimentos sociais no Brasil, como o movimento sindical e outros (LETIÃO, 2012,

[17] O surgimento da Umbanda ocorreu por meio do sincretismo religioso no Brasil, mediante a reinterpretação das divindades afro-brasileiras e a sua associação a valores sociais cristãos brancos, representando um processo de reinterpretação de culturas, que envolveu relações de poder e estratégias de sobrevivência (FERRETTI, 2007, p.2). Esse processo, por um, lado garantiu a sobrevivência de crenças africanas tradicionais na cultura brasileira popular, diferentemente do que ocorreu em diversos países africanos após a experiência colonial. Por outro, filtrou seletivamente a religiosidade em interpretações simbólicas dominantes. Um bom exemplo desse paradoxo é representado pelo papel de Exu. Essa divindade contraria as regras de conduta socialmente aceitas e é capaz de romper com a ordem estabelecida, representando a proximidade das culturas africanas com a ideia do incerto, da transformação e do caos. Durante o processo de sincretismo, a religiosidade cristã traduziu Exu no símbolo de demônio em consequência da concepção humana judaico-cristã de bem e mal (PRANDI, 2001, p.51; CASTELLANO DA SILVA, 2016, p. 204-205). Atualmente, contudo, correntes da Umbanda buscam recuperar elementos africanos tradicionais em prol da democratização desta religião.

p.78). Ademais, o surgimento de um movimento social de caráter racial em pleno regime militar implicou dois grandes entraves ao regime. Primeiramente, houve a aproximação dos militantes negros aos movimentos de esquerda. Em segundo lugar, a crítica ao mito da democracia racial assumia um caráter reivindicatório pelo fim das desigualdades raciais (LEITÃO, 2012, p. 82).

Embora o período tenha demonstrado avanços na configuração do movimento negro, suas conquistas frente ao Estado brasileiro em meados da década de 1970 foram mínimas. Em primeiro lugar, houve dificuldade em mobilizar os mestiços e negros que não se identificavam com a identidade negra, a qual estava em construção e afirmação pelo movimento negro deste período, assim como o próprio Estado negava a existência do racismo. Em segundo lugar, devido ao caráter autoritário do regime, permaneceu escassa a participação da militância dentro do aparelho burocrático do Estado, mantendo-se uma política claramente oposicionista que pouco afetava a necessidade de o Estado responder a pressões sociais por meio da reconfiguração de políticas públicas, sobretudo da política externa.

A política externa desenvolvida pelo governo Geisel, apesar da continuidade com que vinha sendo implementada pelo regime autoritário, significou uma mudança de ajustes em relação aos antecessores, já que a busca por autonomia continuava uma constante. O governo de Ernesto Geisel concretizou o paradigma de política externa do regime militar por meio de uma política mais ousada, entretanto, sem um rompimento com os seus antecessores (VISENTINI, 2004, p. 197). Em busca de equilíbrio na balança comercial, por meio do acesso a novos mercados para exportações, a diplomacia brasileira consolidou políticas que vinham sendo ensaiadas nos anos anteriores. É nesse contexto, que a África é vista pela diplomacia brasileira como uma área de interesse econômico e estratégico (SARAIVA, 1996, p. 133).

> A África era importante no projeto de desenvolvimento brasileiro, uma vez que quase todos os seus países se encaixavam na categoria de menor desenvolvimento relativo. Esses países permitiam a absorção dos manufaturados brasileiros, e asseguravam ao Brasil matérias-primas e produtos primários. Igualmente, era um campo promissor para as parcerias técnicas que envolviam transferência de tecnologia e de *know-how* (VISENTINI, 2016, p.44).

A fim de aproximar-se do continente africano, o Brasil resolveu afastar-se de Portugal, cuja relação de amizade nos anos anteriores havia causado desconfianças nos países africanos, em consequência das lutas de libertação das colônias portuguesas. Assim, em 1974 o Brasil reconhecia a independência de Guiné Bissau, mesmo antes do fim das negociações com Portugal, e já acrescentava no discurso diplomático o desejo da descolonização de Angola e Moçambique, sendo que no ano seguinte o Brasil foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola (VISENTINI, 2004, p. 242). Enquanto que a maioria dos países da África via a possibilidade de um governo formado pelos três partidos que lutaram pela independência, o Brasil reconheceu o governo autônomo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), posicionamento antagônico inclusive à posição dos Estados Unidos, que apoiavam a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA). O reconhecimento brasileiro do MPLA foi devidamente calculado, pois Angola era um país importante para a diplomacia brasileira, em razão da sua riqueza em petróleo, minério de ferro e diamantes, e pela proximidade cultural entre ambos os países, já que a língua comum facilitaria o comércio e a transferência de tecnologia (VISENTINI, 2016, p.45). O episódio da independência de Angola representava, na época, o ápice da modelo reinserção do Brasil nas relações internacionais com os povos africanos (SARAIVA, 2012, p. 43).

Além da mudança da política externa em relação à descolonização, a diplomacia brasileira tratou de aprofundar as parcerias estratégicas, tais como na relação com a Nigéria, grande produtora de petróleo no continente. Como ressaltado por Saraiva (1996, p.145), “um dos aspectos mais significativos da política comercial para a África naqueles anos era a questão do suprimento do petróleo” sendo que no período do governo Geisel a importação de petróleo significou 70% de todas as importações. Portanto, o Brasil reconhecia a importância da Nigéria no fornecimento de petróleo e na redução da dependência com relação aos países do Oriente Médio (LIGIÉRIO, 2011, p. 240). Em contrapartida, o Brasil oferecia produtos industrializados e transferência de tecnologia *tropicalizada*, à Nigéria. A relação com a África do Sul também sofria uma grande mudança nesse contexto, pois o Brasil afastava-se desse

país, seguindo os demais países africanos na condenação ao *Apartheid*[18]. Ademais, a contração das relações comerciais com esse país representou, na prática, o afastamento, inclusive depois da aproximação com Angola, Moçambique e Nigéria (LEITE, 2011, p.151).

Entretanto, a política comercial com a África enfrentou alguns obstáculos, que ocasionaram no declínio posterior das relações do Brasil com esse continente. De início, pode-se elencar a estrutura desigual dessa relação, uma vez que o Brasil copiava os padrões metropolitanos de relacionamento com a região. Além disso, o país enfrentava a concorrência das relações privilegiadas que os países africanos mantinham com as ex-metrópoles. Como consequência, o Brasil estabelecia estruturas próprias para desenvolver as relações com a região e enfrentar a competição internacional. *Trading companies* estatais como a Interbrás e Cobec e o Banco do Brasil instalaram-se nos principais centros comerciais africanos (LIGIÉRIO, 2011, p. 238: SILVA, H, 2004, p. 435) e, a despeito dos desafios, as exportações brasileiras para a África independente cresceram consideravelmente durante o governo Geisel de US$ 190 milhões para US$ 600 milhões (LEITE, 2011, p. 145).

Dessa forma, a política africana de Geisel encontrou nos mercados africanos uma saída para os desafios do incipiente processo de substituição de exportações e para a superação da dependência energética. Os discursos culturalistas, sobre os laços históricos que unem o Brasil com a África foram intensificados para legitimar essa política econômica. Mas, ao mesmo tempo que a diplomacia ressaltava o papel da África na história brasileira, a mobilização do movimento negro de contestação da realidade racial do país era reprimida pelo regime autoritário no qual o Brasil vivia. Enquanto externamente o Brasil se posicionava contra o *apartheid*, internamente o mito da democracia racial permanecia sendo exaltado pelo governo como característica legítima da identidade brasileira. Dessa forma, a mobilização negra durante a década de 1970 se definiu pela oposição ao Estado brasileiro e a política externa africana assumiu, embora com traços retóricos culturalistas, caráter

[18] Regime segregacionista que vigorou na África do Sul de 1948 até 1994.

essencialmente comercialista, claramente desconectado das demandas do movimento negro.

POLÍTICA EXTERNA AFRICANA DO GOVERNO LULA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO E POLÍTICA EXTERNA AFIRMATIVA

O processo de democratização do Brasil e a consolidação do Estado logístico no início do século XXI transformaram as relações Estado-sociedade, impondo a necessidade de ressignificação da legitimidade do Estado, agora constrangido pelo regime jurídico-político do Estado Democrático de Direito. É nesse contexto que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva enfrentou o dilema de conciliar o compromisso com a estabilização econômica e a execução de políticas sociais demandadas por seu eleitorado. A inclinação inicial pela estabilização econômica proporcionou recursos para políticas públicas exigidas pela população. O movimento negro tronou-se um importante grupo de pressão, pois mudou sua política de mobilização, que, de um caráter oposicionista, transformou-se numa política de inserção de militantes no aparelho burocrático, reivindicando mais ações afirmativas do governo. Assim sendo, desenvolveu-se uma política externa afirmativa, já que a agenda doméstica de reformas sociais e garantias de políticas inclusivas à comunidade afro-brasileira foi ao encontro da política externa de cooperação com o Sul Global visando desenvolvimento conjunto. Ressalta-se que a interação entre o Estado e o movimento negro é uma variável relevante para a explicação das mudanças ocorridas na política externa africana, entre outros tantos fatores que permeiam a complexidade da política externa e internacional.

O imediato pós-Guerra Fria sugeria uma ordem internacional dominada pela supremacia dos Estados Unidos. A tese da unipolaridade estadunidense era ressaltada pela capacidade militar, econômica, tecnológica, sociocultural do país (LIMA, 1996). Contudo, o início do século XXI evidenciou os limites da unipolaridade dos Estados Unidos, que mantinha"[...]uma primazia em diversas áreas de recursos

de poder, entretanto não dominava a totalidade dos recursos" (NYE, 2012, p. 202). Por um lado, os atentados do 11 de setembro instigaram respostas que expunham a capacidade militar dos Estados Unidos, por meio do desenvolvimento de uma política externa agressiva, a "Guerra Global contra o Terror" (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 342). Por outro lado, o surgimento de potências econômicas emergentes e o declínio relativo do poder econômico dos EUA revelavam uma transição na distribuição internacional de poder (NYE, 2012, p.256).

O aprofundamento da globalização expôs as assimetrias de poder entre o centro e a periferia. O Sul Global renovava o discurso contestatório das desigualdades da distribuição de poder e propunha a democratização da globalização (AMORIM,2010, p. 216). Novamente, a preocupação com a distribuição da riqueza e desenvolvimento econômico passava a fazer parte da agenda internacional (GILPIN, 2002, p. 293). Em virtude desses constrangimentos, os Estados periféricos buscavam estratégias de adaptação, por meio da criação de blocos regionais e da cooperação inter-regional. Desse modo, o ambiente internacional, do início século XXI, era permissivo, uma vez que o refluxo da expansão dos Estados Unidos pós-11 de setembro e a ascensão de potências emergentes, como China, Rússia, Índia e Brasil, facilitaram a agência dos países do Terceiro Mundo. A inserção desses países no ambiente internacional foi por meio da cooperação, uma velha estratégia dos países do Sul para superar as fragilidades internas no seu posicionamento internacional. Assim, a política externa brasileira acompanhou os países emergentes e propôs a democratização da ordem global (AMORIM, 2010, p. 218: CARDOSO; MYAMOTO, 2010, p. 45).

O governo, consciente das atribuições do Estado em promover a inserção autônoma internacional do Brasil, promoveu o planejamento estratégico do desenvolvimento, além de legitimar as iniciativas dos demais atores econômicos e sociais, consolidando o paradigma do Estado logístico (CERVO; BUENO, 2012, p.529). O estabelecimento do Estado logístico deveu-se à combinação de fatores, como (i) a organização da sociedade em organizações de classe e industrias, que facilitavam o papel do Estado em guiar os interesses nacionais, (ii) a estabilidade econômica e política e (iii) ao estimulo à competitividade dos atores econômicos

(CERVO; BUENO, 2012, p.529). Resgatou-se o papel do Estado como intermediário entre os segmentos sociais e ação internacional, a fim de garantir o interesse nacional. Além das características do Estado ressaltadas acima, o processo de redemocratização no Brasil da década de 1980 impunha a necessidade de o Estado buscar elementos de legitimidade frente as demandas da sociedade brasileira. A Constituição de 1988 assumia pautas da sociedade, em específico o movimento negro, como o estabelecimento do racismo como crime inafiançável e o reconhecimento da natureza multiétnica do Brasil.

Concomitantemente, após o desvelamento da ideia de democracia racial o movimento negro estabeleceu novas estratégias de mobilização para a superação desse mito. A política de inserção foi uma das estratégias utilizadas a partir da década de 1980, por meio do ingresso de militantes em partidos políticos, a maioria de orientação de esquerda[19], que conquistaram espaços na burocracia estatal. O primeiro órgão criado para atendar as necessidades da comunidade afro-brasileira foi o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, criado em 1984 pelo governador do estado de São Paulo, Franco Montoro. Destaca-se também a conquista de espaço dentro da legislatura por militantes, como Abdias Nascimento, primeiro deputado federal a preocupar-se com a questão da negritude, no período de 1983-1987, além de Benedita da Silva, Paulo Paim e Carlos Alberto de Oliveira, nos anos de 1987 a 1991. A partir desse cenário de ingresso de militantes negros na máquina governamental, o movimento passou a pressionar o Estado de forma mais consistente por maiores espaços e direitos à população negra.

Em resposta, o governo pós interregno neoliberal objetivou responder a antigas reivindicações do movimento negro, com o intuito de prevenir o agravamento de suas pressões e de fundar sua legitimidade política em meio às insatisfações sociais com o Estado normal (Dias, 2004). Como consequência, as políticas do Estado brasileiro durante o governo Lula em relação à promoção da igualdade racial fundaram-se em três eixos de ação: (i) condutas coercitivas contra comportamentos discriminatórios baseadas na lei que criminaliza o racismo; (ii) políticas redistributivas; e (iii)

[19] Sobre o processo de institucionalização do movimento negro no âmbito de partidos políticos, conferir Araújo (2004) e Leitão (2012).

reconhecimento cultural (LIMA, 2010, p.83-84). Especificamente em relação ao último ponto, destaca-se a promulgação da Lei 10.639/2003[20], que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-brasileira na rede de ensino do país, incluindo "o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil" (BRASIL, 2003, art. 1º). A iniciativa sinalizou o comprometimento estatal em abrir o caminho de enfrentamento da realidade educacional brasileira legitimadora da ideologia do branqueamento, do "mito da democracia racial" e a naturalização das desigualdades sociais (GOMES, 2009, p.40).

O contexto da promulgação da Lei 10.639/03 representa um dos primeiros passos em direção à consolidação da institucionalização do movimento negro, já que pela primeira vez uma militante do movimento negro compôs o Conselho Nacional de Educação, a professora Dra. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, responsável pelos Pareceres CNE/CP 3/2004 e CNE/CP 1/2004, que regulamentavam as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-racial e o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana (GOMES, 2009, p. 51). A mobilização negra continuou a pressionar o governo no ano de 2003 por mais atitudes, já que este afirmava reconhecer "a importância da participação dos setores populares, organizados na concepção e no desenho da política sob a bandeira da inclusão social" (SILVÉRIO, 2009, p.28).

Por meio das pressões do movimento negro, em março de 2003, ocorreu a criação da Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status de Ministério vinculada diretamente com a Presidência da República. A SEPPIR, em função de seu caráter intermediário, trabalhou em conjunto com os demais ministérios para formular políticas de promoção da igualdade racial. Dentre algumas políticas alcançadas pela SEPPIR pode-se destacar a parceria com

[20] Ressalta-se que a Lei 10.639/03 foi aprovada no ano de 1999, mas somente foi promulgada em 2003 devido as discussões sobre as alterações que esta lei causaria na Lei 9.394/ 96, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Dessa forma, sua promulgação representa um compromisso que o então candidato à presidência, Lula, havia assumido com a comunidade afro-brasileira.

o Ministério da Educação (MEC), que culminou na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Esta ajudou na qualificação de professores e elaboração de material didático para a efetivação da Lei nº 10.639/03 (OLIVEIRA; BARBALHO, 2014, p. 163). Ademais, a grande conquista da SEPPIR foi sua participação na articulação governamental para a provação do Estatuto da Igualdade Racial, a Lei nº 12.288/2010[21], cujo objetivo era a garantia dos direitos fundamentais à população negra. Entre eles, (i) o reconhecimento do direito à liberdade de consciência e de crença dos afro-brasileiros e da dignidade dos cultos e religiões de matriz africana praticadas no Brasil, (ii) a demarcação das terras quilombolas, (iii) a obrigatoriedade da disciplina de História Geral da África e do Negro no Brasil; e (iv) a garantia das cotas para corrigir as desigualdades raciais que marcam a realidade brasileira (Lei nº 12.288/2010)[22].

Assim, o movimento negro, durante o governo Lula, transformou-se de "[...] demandante a formulador de políticas públicas para a população negra através da inserção em ministérios e conselhos" (LIMA. M, 2010, p.82). A institucionalização do movimento negro aconteceu individualmente, por meio da ação de ativistas negros inseridos na burocracia estatal que desfrutavam de espaços políticos para agir em prol da questão racial (SANTOS, M. 2009, p. 248). "Esse processo de institucionalização refere-se a uma nova fase do movimento negro, como também, é consequência das mudanças ocorridas dentro do próprio Estado" (SANTOS. M, 2009, p.251), pois, desde a redemocratização o Estado brasileiro passou a refletir sobre a questão racial no Brasil. Isso aconteceu principalmente depois da Conferência de Durban[23], em

[21] Ressalta-se que a institucionalização das demandas do movimento no instituo da SEPPIR não ocorreu sem desafios vinculados ao insulamento burocrático. Durante a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), o MNU propôs a retirada do Estatuto para que fosse discutido entre os movimentos negros e a sociedade civil e posteriormente fosse apresentado ao Estado brasileiro. Apesar das críticas, o Estatuto avançou sem debates com a sociedade civil e, mediante negociações entre a SEPPIR e o Democratas, o documento foi aprovado em 2010. O texto aprovado era totalmente diferente do original, não previa recursos para políticas públicas, abrandou penas ao crime de racismo e transformou a maioria das normas em não obrigatórias.

[22] Cabe ressaltar que, apesar dos avanços, essas políticas não foram suficientes para reparar todos os séculos de exploração e negação do negro. Além disso é preciso lembrar que muitas dessas políticas não se efetivaram, por exemplo, o ensino de História e Cultura Afro-brasileira em todos os níveis de ensino ainda não é uma realidade em todo o país.

[23] A Terceira Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Forma Correlata de Intolerância aconteceu em Durban, África do Sul, 2001.

2001, quando o Estado brasileiro finalmente reconheceu a existência do racismo no país. Nos períodos pós-Durban o Estado criou Grupos de Trabalho Interministeriais, criados pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso a fim de discutir a implementação dos compromissos firmados naquela conferência, especialmente políticas de ação afirmativa. A partir disso, e sobretudo no governo seguinte, a questão racial passou a ser pautada pela sociedade como um todo, pois as propostas de ação afirmativa foram discutidas no âmbito do Estado (no Legislativo e Executivo) nas universidades e na mídia, que abriu espaço para o debate. Vale a pena ressaltar que a aproximação com o continente africano inseriu novas estratégias para o debate racial no Brasil.

A ascensão de Luiz Inácio "Lula" da Silva à presidência do país em 2003 aconteceu em um contexto de Brasil com poucos anos de redemocratização e com altos índices de desigualdade, miséria e analfabetismo. Assim, inflamou o debate sobre se o novo governo apresentaria uma ruptura com o anterior e quais seriam os novos rumos da política doméstica e externa brasileira. As mudanças impetradas desde o primeiro ano do mandato indicavam uma inclinação para o continente africano e para pautas sociais nas políticas doméstica e externa.

Cabe destacar também o momento positivo que o continente africano vivia pelo seu renascimento político e econômico, que instigava a reorientação das prioridades de política externa brasileira. Verificavam-se (i) a estabilização de países como Angola e Moçambique, após décadas de guerra civis; (ii) o comprometimento da África do Sul no renascimento africano, após o fim do *Apartheid*; (iii) iniciativas de integração do continente por meio da criação de organizações regionais como a União Africana e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); e (iv) o crescimento econômico excepcional de diversos países, como Nigéria e Argélia (LEITE, 2011, p. 179). É importante destacar também o papel geoestratégico que o Atlântico Sul assumiu devido às descobertas de jazidas de petróleo no Pré-Sal, tornando-se objeto da agenda de segurança regional a fim de impedir qualquer tentativa de militarização da região por parte das grandes potências (PEREIRA; BARBORSA, 2012, p. 63). No Brasil, houve renovada importância da agenda africana, concretizada na reestruturação interna do Itamaraty, por meio do desmembramento do Departamento

de África e Oriente Médio, criando uma estrutura departamental exclusiva para a África, com três divisões. A postura coincidiu com a democratização do MRE mediante o aumento de vagas para o ingresso na carreira diplomática e a concessão de bolsas para afrodescendentes (RIZZI, 2014, p. 191).

A revalorização da política externa africana fazia-se necessária especialmente em virtude de duas estratégias necessárias para o Brasil inserir-se no sistema internacional: politicamente reforçando a Cooperação Sul-sul e economicamente através do aproveitamento do mercado africano para promover o desenvolvimento interno, gerando emprego (SARAIVA, 2002, p.15). Diante dessa política "ativa e altiva" (AMORIM,2015) continente africano ganhou novo espaço na agenda da política externa brasileira. Houve a intensificação das relações Brasil-África pela abertura de diversas embaixadas brasileiras no continente em países como Camarões, Botsuana, Zâmbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe (LEITE, 2011, p.180). Ademais, foram recorrentes as viagens realizadas pelo presidente Lula e o Chanceler Celso Amorim ao continente, no total de 28 e 67, respectivamente, em oito anos (RIZZI, 2014, p. 191). Em relação às relações comerciais, o fluxo entre Brasil e África aumentou mais de 400% desde o início do governo Lula, atingindo o patamar de US$ 26 bilhões em 2008 (MRE, 2009).

Não obstante, tais elementos de continuidade em relação à política externa africana do período Geisel eram acompanhados por mudanças profundas. A nova política externa africana do Brasil inovava ao mudar o discurso culturalista raso, que acompanhou as tentativas anteriores de inserção do Brasil no continente, para o reconhecimento de uma dívida moral histórica o continente (SARAIVA, 2010, p.179). Tal dívida deveria ser compensada com políticas afirmativas em âmbito doméstico e externo, como parte da renovada importância assumida pelo movimento negro brasileiro. Concomitantemente, as políticas afirmativas domésticas foram seguidas por um engajamento externo com o continente africano que se diferencia do modelo de inserção africana de outras potências tradicionais e emergentes (CASTELLANO DA SILVA, 2013). Particularmente, o país ambicionava contribuir para o desenvolvimento africano superando o assistencialismo internacional por meio da cooperação técnica (IPEA, 2011, p.37; SARAIVA, 2010, p. 180). Foi justamente nas

relações com a região que a cooperação técnica horizontal se tornou um dos principais meios adotados pelo Brasil para a sua afirmação internacional, como parte da perspectiva de cooperação Sul-Sul, prioridade na política externa do governo Lula (PUENTE, 2010, p.32).

A cooperação técnica com o continente africano foi aprofundada em virtude do avanço técnico do país nos últimos anos e a capacidade dos organismos formuladores de política externa em converter a cooperação num instrumento de política externa. Dessa forma, destaca-se o papel da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que durante o governo analisado, desenvolveu ações interministeriais. O continente africano ocupou o primeiro lugar no destino dos projetos de cooperação técnica no período analisado chegando a 60% dos projetos da ABC em 2010, totalizando mais de US$ 22 milhões investidos (IPEA, 2011, p.45). Houve, por exemplo, a criação de Centros de Formação Profissional em parceria com o SENAI em Angola, Cabo Verde, Moçambique Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (IPEA, 2011, p. 66). Dessa forma, um dos diferenciais do Brasil tem sido a qualificação e contratação da mão-de-obra local favorecendo o desenvolvimento local (IPEA, 2011, p.7).

A fim de consolidar a cooperação técnica, o Brasil lançou mão de estratégias tanto discursivas e quanto institucionais. No caso da aproximação com os países africanos o papel da valorização da cultura afro-brasileira foi importante para a consolidação de acordos de cooperação. Concomitantemente, houve grande progresso institucional na ampliação da participação de diversos ministérios na execução da política externa (FARIA, 2011; PINHEIRO et al, 2010; MILANI, 2012; RIZZI, 2014). Dessa forma, a participação de outras agências governamentais como o MinC e a SEPPIR ampararam o Estado brasileiro, a fim de transformar seu capital cultural afro-brasileiro em estratégias para o estabelecimento de parcerias com os países africanos e para a promoção do desenvolvimento em diversas áreas como saúde, educação, formação profissional, administração pública, tecnologia da informação e demais áreas de cooperação técnica (LESSA.M, 2012, p.106; PUENTE, 2010, p. 123).

Cabe destacar que a política externa africana do Brasil, desenvolvida durante o governo Lula, diferencia-se do pragmatismo responsável, especialmente pelo

incremento de propostas sociais na política externa. Assim, a política externa convergia com a política doméstica, uma vez que, as políticas de combate à fome vão ao encontro do desejo de uma reforma no modelo de globalização vigente (VISENTINI, 2012, p.24). De modo similar, as políticas interna (de ação afirmativa), e externa (de cooperação técnica) visavam cooptar aliados ao Estado, que garantissem a sua legitimidade interna e externa.[24] Portanto, as relações com a África significaram uma mudança de programa na política externa brasileira, já que, os novos instrumentos de ação do Estado brasileiro promoveram uma mudança qualitativa no desenvolvimento da política externa africana. Essa mudança qualitativa estava presente na mudança do discurso e no ajuste das políticas práticas (aprofundamento e ampliação da cooperação técnica) em relação ao continente, uma vez que, se reconhecia a necessidade de remediar doméstica e externamente as mazelas derivadas da escravidão e dos processos discriminatórios que os afrodescendentes passaram no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações longínquas histórico-culturais do Brasil com o continente africano testemunharam momentos de maior aproximação e afastamento dos dois lados do Atlântico. Essa pesquisa analisou dois momentos de grande aproximação, cuja inserção internacional autonomista e globalista do Brasil, baseada no paradigma desenvolvimentista encontrou na África um campo de possibilidades. Nos dois governos analisados, Geisel e Lula, o sistema internacional era permissivo à capacidade de ação dos Estados do Sul Global. Entretanto, cada um dos governos aproveitou o momento de formas diferentes, de acordo com as possibilidades do

[24] Isso não significa que essa relação ocorreu distanciada de interesses econômicos e políticos, fundamentos de qualquer outra ação social. Por um lado, tanto a cooperação técnica quanto as ações afirmativas envolveram interesses e não produziram necessariamente a autonomia dos receptores. Por outro lado, não são simples assistencialismos, envolvem recuperação de traumas passados e oportunidades para transmissão de conhecimentos que podem gerar empoderamento efetivo. No caso da cooperação técnica internacional, a cooperação para o desenvolvimento que experimentou seu auge no governo Lula carregou clara distinção, pois envolveu multidimensionalidade e amplitude completamente inéditas na política externa brasileira

Estado brasileiro e as suas relações com a sociedade, para diversificar as parcerias brasileiras.

As particularidades do processo de construção do Estado nacional brasileiro, a naturalização das desigualdades raciais baseadas no mito da democracia racial e a consolidação desse mito no século XX perpetuaram o sistema de exclusão que a população negra foi submetida em toda a história do país. Entretanto, a mobilização social negra em direção à contestação desse mito exerceu pressão sobre o Estado brasileiro, que após mais de trinta anos de luta passou a responder a necessidades da população negra. O reconhecimento desse sistema de exclusão pelo Estado brasileiro a partir de políticas de ações afirmativas e o desenvolvimento de uma política em direção a África, admitindo a dívida histórica com o continente, demonstra a necessidade do Estado em legitimar-se frente a sociedade, no caso, o movimento negro. Desse modo, pode-se admitir que, frente aos constrangimentos e liberdades oferecidos pelo ambiente internacional e as relações entre o Estado e a sociedade, a formulação da política externa reflete sobretudo a busca por legitimidade do Estado. No caso da política externa africana, esta legitimidade envolvia as características do Estado brasileiro nos períodos analisados e a amplitude das pressões exercidas pelo movimento negro em direção a respostas concretas.

Quadro 1 – Análise comparativa da política externa africana em Geisel e Lula

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	GOVERNO GEISEL (19174-1979)	GOVERNO LULA (2003-2010)
Contexto internacional	**PERMISSIVO** Crise de hegemonia dos Estados Unidos, Choque do Petróleo de 1973, Ascensão do debate Terceiro-Mundista.	**PERMISSIVO** Multipolaridade desequilibrada, expansão dos EUA, atentados do 11/09 e ascensão de potências emergentes.
Estado brasileiro	**ESTADO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA** Agente promotor do crescimento econômico.	**ESTADO LOGÍSTICO** Autonomia decisória na esfera política e planejamento estratégico do desenvolvimento econômico.
Movimento negro	**POLÍTICA OPOSICIONISTA** Mobilização de caráter combativo do racismo e do mito da democracia racial.	**POLÍTICA DE INSERÇÃO**

		Institucionalização do movimento negro por meio da integração de militantes na máquina no Estado.
Política Externa Africana do Brasil	**POLÍTICA EXTERNA COMERCIALISTA** Política externa como meio de concretizar o processo de substituição de exportação.	**POLÍTICA EXTERNA AFIRMATIVA** Aprofundamento da Cooperação Sul-Sul a fim de uma ordem internacional mais justa.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme apresentado nas seções anteriores, pode-se concluir que no primeiro período analisado (governo Geisel), evidencia-se um ambiente internacional permissivo à atuação dos países em desenvolvimento em decorrência da Crise do Petróleo de 1973 e aos constrangimentos experimentados pela política externa norte-americana. Domesticamente, o movimento negro exprimia característica oposicionista às estruturas discriminatórias, ao denunciar o mito da democracia racial tão exaltado pelo governo como elemento formador da identidade nacional e, consequentemente, ser alvo de ações repressoras. O Estado nacional-desenvolvimentista, por seu turno, preocupava-se prioritariamente com a sustentação do crescimento econômico para a garantia de sua legitimidade, em detrimento de políticas sociais inclusivas, e adotava a política externa como instrumento do processo de industrialização. A política africana tinha caráter comercialista, uma vez que o objetivo principal era a superação da dependência energética e consolidação do modelo de substituição das exportações brasileiras.

No segundo período (governo Lula), a reconfiguração de poder no sistema internacional e a crise de superexpansão da política externa norte-americana gerava espaços para ação inter-regional para potências emergentes, como China, Rússia, Índia e Brasil. A característica assumida pelo Estado brasileiro, o Estado Logístico, possibilitava a agência do país no sistema internacional, devido à autonomia decisória na esfera política e ao planejamento estratégico do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, a democratização e as reformas administrativas passaram a exigir do Estado uma autonomia inserida na sociedade (EVANS, 1995), de forma a otimizar a alocação de recursos e investimentos, bem como assegurar legitimidade política e governabilidade. O movimento negro agiu estrategicamente neste contexto, adotando

renovadas pressões e uma política de inserção de militantes na máquina burocrática. A política externa africana do governo Lula levou em conta a necessidade do estabelecimento de políticas afirmativas no âmbito doméstico e as aplicou externamente. Aprofundou as relações com o continente africano por meio de uma cooperação sul-sul mais justa e solidária. Acrescentou questões sociais ao discurso da política externa, como o combate à fome e a miséria, temas que afetam diretamente a população afrodescendente, e as consolidou com a priorização do instrumento de cooperação técnica.

Essa mudança de programa parece ter sido possível graças à mudança da característica do Estado (de nacional-desenvolvimentista para logístico) e à sua interação com grupos sociais, entre eles o movimento negro. A interação entre Estado e sociedade, levou à necessidade daquele se legitimar, articulando pautas de grupos sociais em suas políticas públicas, inclusive na política externa. Mesmo que indiretamente, a sociedade (o movimento negro) foi agente desse processo possibilitado pela democratização, e passou a ter uma estratégia de inserção nas suas relações com o Estado logístico.

Procurou-se, em suma, contribuir para a análise da política externa brasileira, propondo-se estudos a respeito das características e capacidades do Estado e o papel da relação entre Estado e sociedade, especialmente no tocante à política externa africana do Brasil. Investigações futuras fundadas neste modelo explicativo podem ser reveladoras, principalmente no caso brasileiro. Isto, pois, atualmente, a sugerida crise do Estado logístico (CERVO; LESSA, 2014) parece envolver uma crise de legitimidade na relação entre Estado e sociedade, com claros impactos na tímida política externa do governo Dilma, o que representou um relativo influxo da Política Externa Afirmativa.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. *Essence of decision* – explain the Cuba missile crisis. Boston: Little Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1999

AMADOR, Zélia Amador. *Os herdeiros de Ananse***:** movimento negro, ações afirmativas, cotas para negros na Universidade. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, 2008.
AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53. SPE, pp. 214-240, 2010.
_____. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Editora Benvirá, 2015
ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012
AYOOB, Mohammed. *The Thrid World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*. L. Rienner Publishers, 1995
BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
BHABHA, H.K. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamentoeconômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
BRASIL. Lei nº. 10.639, de 09 de janeiro de 2003. *Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão no currículo oficial o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana na Educação Básica*. DOU, Brasília, DF, 10 jan. 2003. Seção 1, p. 10.2003.
BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. "The Foreign Policies of the Global South: An Introduction". In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. (Org.). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 1–11, 2003.
BUZAN, Barry. HANSEN, Lene. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
CARVALHO, José Murilo de. "Cidadania: Tipos e percursos". *Revista Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, pp. 337-360, 1996.
CARDOSO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. "A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças." São Paulo, v. 11, n. 21, pp.33-49, 2010.
CASTELLANO DA SILVA, Igor. Religiosidade, Cultura Nacional e Política Externa: Um ensaio sobre Estados Unidos e Brasil. In: CARLETTI, Anna; FERREIRA, Marcos Alan (Org.). Religião e Relações Internacionais: Dos Debates Teóricos ao Papel do Cristianismo e do Islã. 1ed.Curitiba: Juruá, p. 132-178, 2016.
CASTELLANO DA SILVA, Igor. Mitologia e teoria de Relações Internacionais na África: avanços do novo regionalismo. InterAção, v. 5, p. 50-104,2013.
CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. 2012. *História da política exterior do Brasil*.4ª. ed. Brasília, DF: Ed. UnB.
CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Funag/IBRI, 2001.
_____. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, pp. 5-25, 2003.
CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)." *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.57, n. 2, pp.133-151, 2014.
CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
CLAPHAM, Christopher. *Third world politics: an introduction*. Abingdon: Routledge, 1985.
CONCEIÇÃO TAVARES, M. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.* 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
DIAS, Lucimar."Quantos passos já foram dados? A questão de raça nas leis educacionais". Maringá: *Revista Espaço Acadêmico* nº38, pp. 49-62, 2004.

DOMINGUES, Petrônio. “Movimento Negro brasileiro: alguns apontamentos históricos”. Rio de Janeiro: *Revista Tempo*, v. 12, n. 23, pp. 100-122, 2007.
DUTRA, Maria Rita Py.. *Rompendo Barreiras: relações entre capital cultural e consciência racial*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Maria, 2012.
EVANS, Peter. Embedded Autonomy. *States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
FALETTO, Enzo; CARDOSO, Fernando Henrique.. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1984.
FANON, Frantz.*Pele negra máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.
FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. de. “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, , pp. 311-355, janeiro/junho 2012.
FERNANDES, Florestan. *A integração do negro à sociedade de classes*. São Paulo: Editora Nacional, 1965
FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*.5. ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 2002.
GILROY, Paul. *Atlântico negro*. Tradução de Cid Knipel Moreira.São Paulo: Editora 34, 2001.
GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9ª. ed. São Paulo, SP: Loyola, 2011.
GOMES, Nilma Lino. Limites e possibilidades da implementação Da lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (org). *Caminhos convergentes*: *estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, pp.39-72, 2009.
GONZALES, Lélia; HASENBALG, Carlos Alfredo. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.
GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. *Diálogos* v.5, n.1, pp.11-47, 2001.
HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick. J. (Org.). *Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp. 117–144, 1995.
HANCHARD, Michael George. *Orphew and Power: The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil 1945-1988*. Princeton: Princeton University Press, 1994
HARKOT-DE-LA-TAILLE, Elizabeth; SANTOS, Adriano Rodrigues dos. Sobre escravos e escravizados: percursos discursivos da conquista da liberdade. In: *III Simpósio Nacional e I Simpósio Internacional Discurso, Identidade e Sociedade*. Campinas: UNICAMP, 2012
HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, pp. 3-21, 1990.
IPEA. *Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília: Banco Mundial e Ipea, 2011.
KÖSSLING, Karin Sant´Anna. *As lutas antirracistas de afrodescendentes: Sob vigilância do DEOPS/SP (1964-1983)*. Dissertação de Mestrado em História. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007.
KRASNER, Stephen D. *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press, 1985.

LEITE, P. S. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
LESSA, Antônio Carlos. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do Nacional-desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias (1974 - 1979)*. Dissertação de Mestrado em História, Universidade de Brasília, 1994.
LIGIERO, Luiz Fernando. A *autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, pp. 77-95, 2010. LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. Rio de Janeiro: *Contexto Internacional*, v.22, n.2, pp.263-303, 2000.
_____. Na *trilha de uma Política Externa Afirmativa*. Observatório da Cidadania, pp.94-100, 2003.
_____. Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa. MARQUES, Eduardo; PIMENTA, C. A. (Org) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.
_____.. "Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria". Rio de Janeiro: *Dados*,v. 39 n. 3, 1996.
MBEMBE, Achielle. *Crítica da razão negra*. Tradução de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2014.
MILANI, Carlos S; PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2012.
MOHAMEDOU, Mohammad-Mahmoud Ould.Foreign Policy in the Arab World: Ther promise of a State-centered approach. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. (ed). *The Foreign Policies of the Global South: rethinking conceptual frameworks*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.
MOON, Bruce E. The State in Foreign and Domestic Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick. J. (Org.). *Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp. 187–200, 1995.
MOURA, Clóvis de. *Dialética radical do Brasil negro*. São Paulo: Ed. Anita, 1994.
MRE. Reunião do Presidente Lula com Embaixadores brasileiros na África. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/02/20/reuniao-do-presidente-lula-com-embaixadores>. Acesso em: 26 ago. 2016.
MUNANGA, Kabengele. Mestiçagem como símbolo da identidade brasileira. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs). Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, 2010, p.444-454, 2010.
NASCIMENTO, Elisa Larkin. O movimento social afro-brasileiro no século XX: um esboço sucinto". In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (Org). *Cultura em Movimento: matrizes africanas e ativismo negro no Brasil*. São Paulo: Selo Negro,pp. 93-178, 2008.
NYE, Joseph. *O Futuro do poder*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.
OLIVEIRA, Alicianne Gonçalves de; BARBALHO, Alexandre Almeida. O movimento negro no poder? O PT, o Governo Lula e a SEPPIR. *O público e o privado*, v. 1, n. 23, pp. 151- 172, 2014.
ORTIZ, Renato.*A morte branca do feiticeiro negro: Umbanda, integração de uma religião numa sociedade de classes.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1976.
PEREIRA, Almícar Araújo. *O mundo negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.
PEREIRA, Analúcia Danilevicz; BARBOSA, Luísa Calvete Portela. O Atlântico Sul no contexto das relações Brasil-África. *Século XXI*, v. 3, n. 1, pp. 59-77, 2012.

PINHEIRO, Letícia; SALMÓN, Mônica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, pp. 40-59, 2013.
PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. Ciudad de México: *Foreign Affairs Lationamérica*, v.9, n.2, pp. 14-24, 2009.
PINHO, Osmundo de Araújo. Etnografias do brau: corpo, masculinidade e raça na reafricanização em Salvador. *Estudos Feministas*, v. 13, n. 1, p. 127-145, 2005.
PIRES, Thula Rafaela. *Colorindo memórias e redefinindo olhares: Ditadura Militar e Racismo no Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2015.
PRANDI, Reginaldo. Exu, de mensageiro a diabo. Sincretismo Católico e Demonização do Orixá Exu. São Paulo**:** *Revista USP*, n.50, pp. 46-63, 2001.
PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Tradução de Dalton L. G. Guimarães, Feliciano de Sá Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda *Revista de Sociologia e Política,* v. 18, n. 36, pp. 147-174, 2010.
QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs). Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, p.84-130, 2010.
RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Demandas sociais, política externa e regionalismo. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.20, 2015.
RIZZI, Kamilla Raquel. O *grande Brasil e os pequenos PALOP: a Política Externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974-2010)*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2014.
ROSE, G. 1998. Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 51 (1 (Oct)) (junho 13), pp. 144–172, 1998.
SANSONE, Livio. *Negritude sem etnicidade: o local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra do Brasil*. Salvador: Edufba ; Pallas, 2003.
SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. 13ª. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010.
SANTOS, Márcio André de O. dos. Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (org). *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, pp. 227-258, 2009.
SANTORO, Maurício.Democracia e Política Externa no Brasil. *Revista Estudos Políticos*, n.4, pp. 95- 105, 2012.
SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.
_____. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO, A. L (Org). *O desafio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 263-331, 1994.
_____.*O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira, de 1946 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
_____. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, pp. 5-25, 2002.
SCHWARCZ, Lilian. M. Gilberto Freyre: adaptação, mestiçagem, trópicos e privacidade em Novo Mundo nos trópicos. *Philia&Filia***,** v. 2, n. 2, p. 85-117, 2006.
SCHWELLER, Randall L. Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
SERBIN, Andrés. Latin American Foreign Policies: Incorporating Civil Society Perspectives. IN: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. (Org.). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 99-124, 2003.

SEYFERTH, Giralda. Os paradoxos da miscigenação: observações sobre o tema imigração e raça no Brasil. In: *Estudos afro-asiáticos***.** 20. Rio de Janeiro: Fator, 1994.
SILVA, Heloísa Conceição Machado. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.
SILVÉRIO, Valter Roberto. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (org). *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, pp. 13-38, 2009.
SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979) . *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, pp. 191-222, 2004.
SYNDER, Richard; BRUCK, H ; SAPIN, Burton. *Foreign policy decision making- an approach to the study of international politics*. New York: Free Press, 1954.
VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.
VISENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. 2ª.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
_____. A Relação Brasil-África: Prestígio, cooperação ou negócio? Rio de Janeiro: Editora Alta Book, 2016.
_____. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010) . *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais***,** Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2013.

Recebido em 28 de agosto de 2016.
Aprovado em 22 de fevereiro de 2017.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DA CONTESTAÇÃO À RESPONSABILIDADE MÚTUA: UMA ANÁLISE ENTRE O LPA E A NEPAD

ANSELMO OTAVIO
Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS
Pesquisador junto ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA/UFRGS)

RESUMO: O artigo possui como principal objetivo analisar o Plano de Ação de Lagos (LPA) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD). Através de revisão bibliográfica de caráter variado, composto por relatórios, documentos oficiais, livros e artigos acadêmicos especializados neste tema, bem como levando em consideração as conjunturas regional e internacional em que elas foram adotadas, busca-se defender a hipótese de que além de relacionarem a OUA e a UA, respectivamente, o LPA e a NEPAD são respostas africanas para o cenário internacional. Feito isso, espera-se concluir que o sucesso relativo que vem sendo conquistado pela NEPAD em comparação com o LPA, em verdade é resultado da mudança de estratégia da contestação (LPA) para responsabilidade mútua (NEPAD), uma vez que tal estratégia busca utilizar de uma conjuntura internacional que desde a primeira década do século XXI se mantém favorável ao continente africano.

PALAVRAS-CHAVE: África. LPA. NEPAD.

FROM CONTESTATION TO MUTUAL RESPONSIBILITY: A COMPARATIVE ANALYZE BETWEEN LPA AND NEPAD

ABSTRACT: This paper has main objective to analyze Lagos Plan of Action (LPA) and New Partnership for African Development (NEPAD). Taking into account the regional and international conjunctures in which LPA and NEPAD were adopted, this paper seeks to defend the hypothesis that in addition to relate the OAU and the AU, respectively, LPA and NEPAD are African responses to the International stage. That done, it is expected to conclude that the relative success that has been achieved by NEPAD is the result of the change to contestation strategy (LPA) to mutual responsibility strategy (NEPAD), because mutual responsibility strategy seeks to use an international stage that since the first decade of this century remains favorable to Africa. The methodology was worked through a revision of a variety of bibliography, such as reports, official documents and specialized publishers in this mentioned topic.

KEYWORDS: África. LPA. NEPAD.

1. Introdução

A busca por iniciativas que acabem com a miséria e levem os países africanos a alcançarem padrões de desenvolvimento econômico próximos aos dos países industrializados é um desejo que caminha lado a lado com os processos de integração regional desenvolvidos no continente.[1] Tal constatação pode ser encontrada na Organização da Unidade Africana (OUA), esta que nos anos iniciais de 1980 foi marcada pela criação do Plano de Ação de Lagos (*Lagos Plan of Action* - LPA), cujo objetivo era romper com a dependência que os países africanos possuíam com suas respectivas ex-metrópoles e, assim, se desenvolverem economicamente.

Nesta mesma dinâmica entre processo de integração regional e iniciativas voltadas ao desenvolvimento africano, um segundo exemplo a ser indicado diz respeito à criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (*New Partnership for Africa´s Development* - NEPAD). Paralelamente a transição da OUA para União Africana (UA) e, semelhantemente ao LPA, voltada a melhoria nas condições econômicas do continente africano, a NEPAD busca alcançar seus objetivos via criação de uma nova proposta de interação entre os países africanos e os industrializados.

Embora tanto o LPA quanto a NEPAD caminhem lado a lado a diferentes momentos no que diz respeito ao processo de integração regional africano, também é possível relacioná-las aos cenários internacionais que foram criadas. É pautado nessa possibilidade, que este artigo possui como proposta analisar as iniciativas apresentadas anteriormente. Através de revisão bibliográfica de caráter variado, composto por relatórios, documentos oficiais, livros e artigos acadêmicos especializados neste tema, bem como levando em consideração as conjunturas regional e internacional em que elas foram adotadas, busca-se defender a hipótese de que além de relacionarem a

[1] Neste artigo, entende-se por desenvolvimento como "um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma" (SINGER, 2004, p.2).

OUA e a UA, respectivamente, o LPA e a NEPAD são respostas africanas para o cenário internacional. Feito isso, espera-se concluir que o sucesso relativo que vem sendo conquistado pela NEPAD quando comparação com o LPA, em verdade é resultado da mudança de estratégia da contestação (LPA) para responsabilidade mútua (NEPAD), uma vez que tal estratégia busca utilizar de uma conjuntura internacional que desde a primeira década do século XXI se mantém favorável ao continente africano.

2. A contestação como prioridade: o LPA como iniciativa africana durante a Guerra Fria

O período pós-2ª Guerra Mundial pode ser representado por dois padrões de rivalidade. O primeiro, e mais comumente conhecido, diz respeito à disputa Leste-Oeste, quando Estados Unidos - país que passou a reorganizar a ordem internacional através da criação de instituições e organizações de cunho multilaterais, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros -, considerou a impossibilidade de existência de dois modelos diferentes na gestão do sistema internacional. Logo, inaugurava-se o período que ficaria conhecido como Guerra Fria, quando Washington, através da estratégia da contenção, buscaria conter o avanço do comunismo pelo mundo, este simbolizado pela União Soviética (URSS).

Na interação dos EUA com o mundo, é possível indicar que a estratégia da contenção foi marcada por duas características. A primeira era romper com qualquer possibilidade que levasse os países da Europa ocidental a migrarem para o bloco comunista. Neste caso, à criação de iniciativas direcionadas ao fortalecimento de laços com seus parceiros europeus se tornou fundamental. Inclusive, foi para esta região europeia que Washington criou uma de suas principais iniciativas no combate ao comunismo, o Plano Marshall de 1947, este direcionado a ajuda financeira aos países

europeus e a manutenção de aliados importantes para o período da Guerra Fria (JUDT, 2005; PECEQUILO, 2011).

A segunda característica foi à busca em reter o avanço do comunismo na periferia do sistema, esta que havia se tornado mais complexa, uma vez que o enfraquecimento das potências europeias pós-2ª Guerra Mundial, havia levado a crise de seus impérios ultramarinos e, consequentemente, a uma onda de independências nos continentes asiático e africano (KENNEDY, 1989; HOBSBAWM, 1995). Para tal fim, Washington buscou ou criar iniciativas voltadas a Segurança e a Defesa, tais como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1948 e os tratados de segurança com o Sudeste Asiático em 1954, dentre outras (PECEQUILO, 2011); ou, através do auxílio financeiro e militar, apoiar movimentos que lutassem contra o avanço do comunismo em seus países, tal como visto na Guerra da Coreia (1950-1953), na Guerra do Vietnã (1955-1975) e na Guerra de Independência de Angola (1961-1975).

Todavia, a dificuldade em adequar os países da periferia aos interesses de Washington encontrava-se no fato de que estes tendiam a se articularem através de mecanismos de caráter multilateral. Um primeiro exemplo desta tendência pode ser encontrado na criação da Conferência de Bandung em 1955, evento que simbolizou tanto a gênese de uma solidariedade afro-asiática, como também a criação do chamado Terceiro Mundo, bloco de países da periferia que mesmo sendo caracterizados pela diversidade cultural e em seus sistemas político e econômico, direcionava-se a luta contra o subdesenvolvimento e a falta de representatividade no cenário internacional pós-2ª Guerra Mundial (VIGEVANI, 1994; PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Posteriormente a Bandung, outras iniciativas e eventos de cunho multilateral foram sendo criados tais como o Movimento dos Não Alinhados (1961) e o G 77 (1964), ambos que, em maior ou menor grau, defendiam os pontos valorizados pela Conferência de Bandung; a Conferência de Lusaka (1970) que, dentre outros pontos, defendia a maior democratização na ordem internacional; e a Carta de Argel (1973),

documento que demonstrava a total repulsa dos países não alinhados as intervenções norte-americanas no Terceiro Mundo (PEREIRA; MEDEIROS, 2015). Em síntese, se por um lado o pós-2ª Guerra Mundial foi marcado pela rivalidade Leste-Oeste; por outro, este mesmo período foi caracterizado pela disputa Norte-Sul, quando países periféricos passaram a construir instrumentos que garantissem maior participação na governança global, bem como a buscar soluções para transtornos em comuns, destacadamente, o rompimento com o subdesenvolvimento.

No caso africano, além de estar imbuído em um cenário internacional caracterizado pelas disputas Leste-Oeste e Norte-Sul, o continente também se encontrava sob influência do pan-africanismo, movimento que, grosso modo, trazia como um dos principais objetivos romper com qualquer forma de dominação herdada do imperialismo europeu (OTAVIO; CARDOSO, 2014). É diante desta conjuntura que soluções africanas voltadas aos desafios do continente pós-2ª Guerra Mundial começam a ser criadas. Inicialmente, buscou-se a integração regional através do estabelecimento da Organização da Unidade Africana (OUA), esta que refletia o desejo pan-africanista de uma estrutura fiel à luta contra qualquer resquício do imperialismo europeu, valorizando pontos como a autodeterminação dos povos, os ideais de liberdade, justiça e igualdade, o respeito aos direitos humanos e a preservação da soberania dos Estados (Art. II da OAU *Charter*, 1963).[2]

No âmbito político, a fidelidade para com o fim do imperialismo pode ser encontrada no apoio dado a diversos movimentos de libertação e na busca em intensificar os processos de independência existentes no continente. Exemplo disso pode ser encontrado no incentivo militar ou no auxilio financeiro a movimentos como o *Zimbabwe African National Union* (ZANU) e o *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU)

[2]O Pan-Africanismo foi um movimento que, embora tenha surgido no continente americano entre os séculos XVIII e XIX e, inicialmente voltado ao fim da escravidão, tornou-se cada vez mais relevante na África, visto que pontos defendidos por este movimento, tais como a revogação de leis racistas e discriminatórias, a abolição do trabalho forçado, a busca pelo direito ao voto e, principalmente, o ativismo na emancipação e na total independência das colônias existentes no continente, tornaram-se preponderantes nos movimentos de libertação surgidos no continente (CHANAIWA; KODJO, 2010).

– ambos voltados à Rodésia do Sul, país que se tornaria independente em 1980, e seu nome seria alterado para Zimbábue - ao *South West Africa People's Organization* (SWAPO) - movimento que combatia o regime do *apartheid* e lutava pela independência da Namíbia, esta conquistada em 1990 (CHANAIWA; KODJO, 2010; CHANAIWA, 2010).

Se no âmbito político o desafio da OUA era auxiliar os movimentos de independência, no econômico o principal objetivo desta organização era criar soluções voltadas ao desenvolvimento econômico do continente. Tal preocupação existia visto que se ao longo da década de 1960 houve o aumento do número de países independentes no continente, este mesmo período era marcado pela dificuldade destes em romper com a dependência econômica. Discutindo acerca disso, Bujra (2004) indica que o período entre 1960 e 1975 foi marcado pelo baixo crescimento no setor agrícola, média de 1,6%, no setor manufatureiro foi de 6%, e nas exportações em gerais, a média foi de 2,8%. Complementando este contexto econômico, Chanaiwa e Asante (2010) indicam que ao longo da década de 1970, a África apresentou baixos índices na produtividade e no crescimento industrial, e, referente a divida externa dos países subsaarianos, o que se viu foi o aumento de US$6 para US$32 bilhões entre 1970 e 1979.

Na busca em romper com tais índices negativos, a OUA propôs a criação do *Lagos Plan Action* (LPA) em 1980, este voltado a assuntos relacionados à agricultura, indústria, recursos naturais, ciência e tecnologia, transportes e comunicações, comércio e finanças, meio-ambiente, entre outros (LPA, 1980). Em certa medida, é possível indicar que o LPA seria pautado pela estratégia da contestação. Por um lado, sendo o instrumento econômico da OUA, logo, voltado ao rompimento com qualquer forma de dominação europeia existente no continente, o LPA destacava que o mau-desempenho africano no âmbito econômico era fruto do imperialismo europeu no continente.

Nesse sentido, a melhora dos índices anteriormente apresentados caminhava lado a lado ao rompimento com a dependência econômica existente entre os países

africanos e os ocidentais (LPA, 1980). Em outras palavras, com um possível êxito do LPA, esperava-se alcançar a independência autêntica, uma vez que ao romper com a relação de dependência e desequilíbrio econômico existente entre os países africanos, cujas exportações eram marcadas pelo predomínio de produtos primários e as importações de bens manufaturados, estes advindos de suas ex-metrópoles (CHINWEIZU, 2010), esperava-se, juntamente com a já conquistada independência política, realizar a independência econômica.

Por outro lado, ao destacar a autossuficiência, a equidade na distribuição de renda, a integração econômica regional, a valorização da expansão do setor público e, principalmente, o desejo em criar uma Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI) que fosse favorável aos países africanos e aqueles pertencentes ao Terceiro Mundo (BUJRA, 2004), o LPA caminhava na contramão do que passava a ser proposto pelas potências capitalistas como modelo econômico, no caso, o neoliberalismo, este que, dentre as suas diversas características, pauta-se na diminuição do papel estatal na economia do país (STIGLITZ, 2002).[3] De acordo com análise desenvolvida por Anderson (1995), é possível indicar que, mesmo tendo sua criação remontada aos anos finais do pós-2ª Guerra Mundial, o neoliberalismo ganhou relevância a partir de episódios ocorridos a partir da década de 1970.

Um primeiro diz respeito a recessão causada pela baixa taxa de crescimento acompanhada pela elevação da inflação nos países capitalistas centrais, ambos relacionados a crise do petróleo de 1973. Já o segundo refere-se às eleições de

[3] Discutindo acerca das características do neoliberalismo, Maldonado Filho (1998, p.23) indica que "segundo os economistas neoliberais, a modernização e o desenvolvimento econômico dos países [dependeriam] apenas da capacidade dos governos de reformarem as estruturas econômicas de seus países com vistas a adaptá-los ao mundo globalizado, ou seja, [era] imprescindível realizar as seguintes reformas econômicas: abrir a economia à concorrência internacional, propiciar ampla liberdade de movimento ao capital, desregulamentar os mercados internos, em especial o mercado de trabalho, e realizar uma ampla privatização das empresas estatais. Em outra palavras, as reformas econômicas [deveriam] ser feitas de forma a permitir a maior liberdade possível ao capital em sua busca do lucro máximo. Se isso [fosse] feito, o resultado [seria] o de elevar o crescimento econômico, reduzir o desemprego, eliminar os desequilíbrios no comércio internacional, estabilizar os preços e o próprio sistema econômico – ou seja, criaremos as condições básicas para termos uma economia próspera e eficiente".

Thatcher na Inglaterra (1979), Reagan nos Estados Unidos (1980), Khol na Alemanha (1982), dentre outros governantes e países capitalistas que passaram a não apenas adotarem em seus respectivos países políticas de cunho neoliberal, mas também a defenderem a difusão destes pelo mundo (ANDERSON, 1995). A partir disso, se ainda durante a década de 1970, alcançar o desenvolvimento era semelhante à criação de empregos, a distribuição de renda, ao alívio da pobreza através do fornecimento de condições básicas por parte do Estado, este que buscaria equilibrar o crescimento econômico com a redistribuição de renda, por meio de reformas básicas. A partir dos anos 1980, alcançar o desenvolvimento equivalia à necessidade do Estado se voltar à estabilização da economia, ao equilíbrio na balança de pagamentos, a adoção de planos de ajustes estruturais e a minimização da atuação estatal na economia (THORBECKE, 2009).

Desse modo, o LPA contestava o que passava a ser predominante durante a década de 1980. Inclusive, até como resposta a este plano de ação, bem como a promoção do neoliberalismo no continente africano, foi criado pelo Banco Mundial em 1981 o *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action,* mais comumente conhecido como Relatório Berg. De modo comparativo, enquanto o LPA destacava a atuação estatal como forma de garantir tanto a integração continental como também o desenvolvimento econômico, o Relatório Berg recomendava a diminuição do papel do Estado por meio de privatizações, liberalização e valorização do setor privado (EZEOHA; UCHE, 2005). Além disso, tal relatório aconselhava o continente a não priorizar a integração continental, visto que, mesmo sendo considerada pelo pan-africanismo como necessária a redução da dependência dos países africanos (CHANAIWA; ASANTE, 2010), era interpretada como um obstáculo à adequação do continente as regras do mercado mundial (EZEOHA; UCHE, 2005).

Em síntese, é possível indicar que o LPA não obteve o sucesso esperado. Primeiramente porque o continente manteve-se com baixas taxas de crescimento econômico, com diminuta participação no mercado internacional e marcado pela

pobreza excessiva (FUNKE; NSOULI, 2003). Além disso, diante de um período marcado pela instabilidade política existente em alguns países, fruto de guerras civis e do colapso de alguns Estados (BUJRA, 2004), os países africanos buscaram se adequar ao neoliberalismo. Exemplo disso pode ser encontrado no Zimbábue, país que entre os anos 1980 e 1990, adotaria o *Economic Structural Programme* (ESAP) como forma de se enquadrar ao neoliberalismo, obtendo como resultado a estagnação econômica, o aumento do desemprego, e o fenômeno do "*brain drain*", isto é, a saída de mão de obra qualificada para países como África do Sul, Botsuana, Reino Unido, Austrália e Estados Unidos (RUPIYA, 2002).

3. A NEPAD e o desenvolvimento via Responsabilidade Mútua

O término da Guerra Fria simbolizou a fase de intensificação e difusão dos valores socioculturais estimados pelo Ocidente. No âmbito político, a democracia liberal passou a ser propagada como o modelo ideal de governança; no plano econômico, a vitória do capitalismo sobre socialismo, garantiu a preponderância do neoliberalismo (VISENTINI, 2004). Em um cenário caracterizado pela diminuição da participação do Estado na economia, pela intensificação nos processos de privatizações de empresas estatais, e pela valorização do livre-mercado e do livre-comércio (MALDONADO FILHO, 1998, STIGLITZ, 2002), duas perspectivas se intercalaram ao longo dos anos 1990. De fato, enquanto no início desta década o que se via era o predomínio da visão afro-pessimista, este reforçado pelas intermináveis guerras civis, pela pobreza excessiva (FUNKE & NSOULI, 2003) e pela condição de continente marginal dentro do processo da globalização econômica; no fim deste período a África era vista como um continente em transformação, marcado por acentuada euforia com relação ao seu futuro.

Por um lado, tal otimismo caminhava lado a lado a busca de matérias-primas por parte de países como Estados Unidos, França, Inglaterra e, principalmente, China, estes que viam um continente possuidor de "cerca de 66% do diamante do mundo, 58%

do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do petróleo" (SARAIVA, 2008, p.122), dentre outros. Em Penha (2011, p. 200-212), é possível encontrarmos as estratégias norte-americanas e chinesas de inserção no continente africano. Segundo o autor,

> Em junho de 1997, o presidente Bill Clinton lançou um conjunto de propostas e investimentos privados norte-americanos, denominado de *Iniciativa para a África,* com vistas a incentivar o comércio com o continente africano. Dentro dessa proposta, pelo menos 1.800 produtos africanos passariam a ter maior acesso ao mercado norte-americano. Como contrapartida os governos africanos dariam vantagens preferenciais aos investimentos norte-americanos, sobretudo telecomunicações, infraestrutura e hidrelétricas, numa clara disputa com os europeus pelo mercado africano, sobretudo nos setores industriais de grande envergadura como os mencionados. [...] O interesse da China pela África se intensificou a partir de 1993 quando o país entrou na disputa mundial por recursos minerais, devido à perda de autossuficiência em petróleo. Para tanto, adotou uma estratégia de buscar parcerias com países dotados de reservas deste recurso e onde as empresas norte-americanas tivessem dificuldade em atuarem. Dentre esses países se destacam Sudão, Angola, República Democrática do Congo e Nigéria.

Além desta procura em fortalecer os laços econômicos por parte das potências mundiais, esta euforia também ganhava força uma vez que a África adentrava em um ciclo de transformações internas a partir dos anos finais de 1990. No cenário econômico, diversos países passaram a apresentar taxas elevadas de crescimento econômico. Já no âmbito político, o continente se tornava palco da diminuição, do isolamento ou do fim de regimes autoritários, e da ascensão de eleições democráticas multipartidárias em diversos países (NYANG'ORO; SHAW, 2000). É diante deste cenário que o ainda vice-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, propôs uma nova doutrina de transformação política e econômica para a África (LANDSBERG, 2012), esta mais comumente conhecida como *African Renaissance*.[4]

[4] A gênese do *African Renaissance* encontra-se atrelada a Mbeki antes mesmo de assumir a presidência da África do Sul. Exemplo disso pode ser encontrado no discurso *The African Renaissance, South Africa and the World,* proferido em 1998 na *United Nations University* onde Mbeki indica que a continuidade da

O *African Renaissance* pode ser compreendido como a doutrina que prima pela sincronia entre o conjunto de transformações políticas e econômicas ocorridas em África a partir da última década do século XX - que dão base e são a essência de sua existência - e os valores estimados e disseminados pelo mundo Ocidental no Pós-Guerra Fria (OTAVIO, 2013). De modo geral, o *African Renaissance* considera primordial a responsabilidade de ambas as partes, indicando que o sucesso ou o fracasso da renovação do continente caminharia lado a lado a dinâmica existente entre os países industrializados, estes que teriam sua participação relacionada, por exemplo, aos investimentos direcionados ao continente e a garantia de acesso dos produtos africanos. E, em contrapartida, os países africanos, que deveriam respeitar e valorizar a boa governança, a democracia, os direitos humanos, combater a corrupção, dentre outros (LANDSBERG, 2005).

Um primeiro impacto do *African Renaissance* pode ser visto no processo de integração regional, mais especificamente, na transição da OUA para União Africana (UA), este caracterizado pela tentativa em ampliar o escopo institucional da principal organização regional africana como forma de responder à nova conjuntura internacional e aos desafios existentes no continente (OTAVIO; CARDOSO, 2014). Discutindo acerca disso, Landsberg (2012) considera que ao longo do processo de transformação, duas vertentes passaram a ser predominantes. A primeira refere-se ao interesse líbio em construir o chamado Estados Unidos da África, isto é, em mover o continente para a formação de um Estado Federalista. Influenciado pelo *African Renaissance*, a outra via se enquadrava no que o autor considera como *Pan-continentalism*, isto é, ao "processo pelo qual os Estados [...] possam construir, em uma sociedade continental, regras comuns, instituições comuns, e normas comuns" (LANDSBERG, 2012, p. 438).

Por um lado, ao fim deste processo a UA garantia o direito em intervir nos países onde houvesse crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade (ESCOSTEGUY, 2011). Por outro, mesmo havendo continuidade em alguns pontos

renovação africana caminharia lado a lado ao resgate do passado africano anterior a colonização e ao imperialismo, bem como a adaptação do continente africano ao cenário internacional pós Guerra Fria.

valorizados pelo Pan-Africanismo, tais como a busca pelo aumento da integração, da unidade e da solidariedade entre os Estados-membros, o respeito à soberania, e a promoção da paz, o que se viu foi o predomínio do *Pan-continentalism,* uma vez que nesta organização se tornava preponderante o respeito aos direitos humanos, a democracia, a boa governança, a participação popular, a manutenção da paz, a importância da estabilidade política, dentre outros (CAUU, 2000).

Além da transição da OUA para UA, o ideário proposto e defendido pelo *African Renaissance* também se tornou presente nas novas iniciativas direcionadas ao desenvolvimento econômico. Um primeiro exemplo pode ser encontrado no *Millennium Partnership for Africa's Recovery Programme* (MAP), este resultado da cooperação entre a África do Sul, a Nigéria e a Argélia, que, grosso modo, voltava-se ao entendimento dos motivos e encontrar soluções que liquidassem com a dívida externa dos países africanos (DE WAAL, 2002). Paralelamente ao MAP, outro plano relacionado ao desenvolvimento africano era o *Omega Plan*, este criado e defendido pela então administração Wade (2000-2012) do Senegal, e voltado à priorização por parte dos países africanos em quatro setores, no caso, a agricultura, educação, saúde e infraestrutura (ROSS, 2002).

A semelhança do MAP e do *Omega Plan* em indicarem que o desenvolvimento estaria atrelado a atuação dos países africanos, bem como nas metas traçadas nestas iniciativas (UNECA, 2001), demonstrava a complementaridade de ambas, fator que levaria a junção do MAP e do *Omega Plan* no ano de 2001, criando a chamada Nova Iniciativa Africana (NAI), que, posteriormente, seria transformada em Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD). Em certa medida, no âmbito econômico, a NEPAD pode ser considerada como a máxima consubstanciação do *African Renaissance,* uma vez que faz da responsabilidade mútua sua estratégia para alcançar o desenvolvimento econômico.[5]

[5] "A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é [...] um chamado para uma nova relação de parceria entre a África e a Comunidade Internacional, especialmente os países altamente

Tal constatação pode ser realizada, pois, enquanto o LPA voltava-se a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a NEPAD aceita a globalização, o neoliberalismo, a democracia, dentre outros pontos vistos como pré-condições para o desenvolvimento do continente africano (NEPAD, 2001, CHABAL, 2002, FUNKE; NSOULI, 2003). Embora fazendo ressalvas acerca dos impactos do imperialismo europeu no continente, ao incentivar a responsabilidade mútua ao invés da contestação, a NEPAD foi recebida com entusiasmo por parte das potências ocidentais (BUJRA, 2004).

Para acompanhar e monitorar a aceitação por parte dos países-africanos dos objetivos traçados pelo programa, a NEPAD vem utilizando o *African Peer Review Mechanism* (APRM), este que possui duas funções para o continente africano.[6] A primeira refere-se à própria essência do *Peer Review* (Revisão de Pares), isto é, de fazer com que exista o acompanhamento de uma parte pela outra buscando demonstrar os avanços, retrocessos e desafios que o país analisado vem encontrando. Por esta função, o APRM se destacaria servindo como meio de fazer com que os países trabalhassem juntos e compartilhassem experiências e soluções que levassem ao avanço da *good governance* (DEMÉ, 2005). Já a segunda função do APRM é demonstrar à Comunidade Internacional, principalmente aos países industrializados do Ocidente, a seriedade dos países-membros em assumirem os compromissos firmados na NEPAD (MASTERSON, 2004, DEMÉ, 2005).

Ao longo da primeira década da NEPAD três tendências tornaram-se presentes. A primeira diz respeito à incapacidade desta nova parceria em ampliar a participação do continente africano no comércio mundial. De acordo com a UNCTAD (2011), a participação do continente na produção de manufaturas com valor agregado diminuiu de 1,2 % em 2000 para 1,1% em 2008 e a fatia do mercado mundial conquistado com a

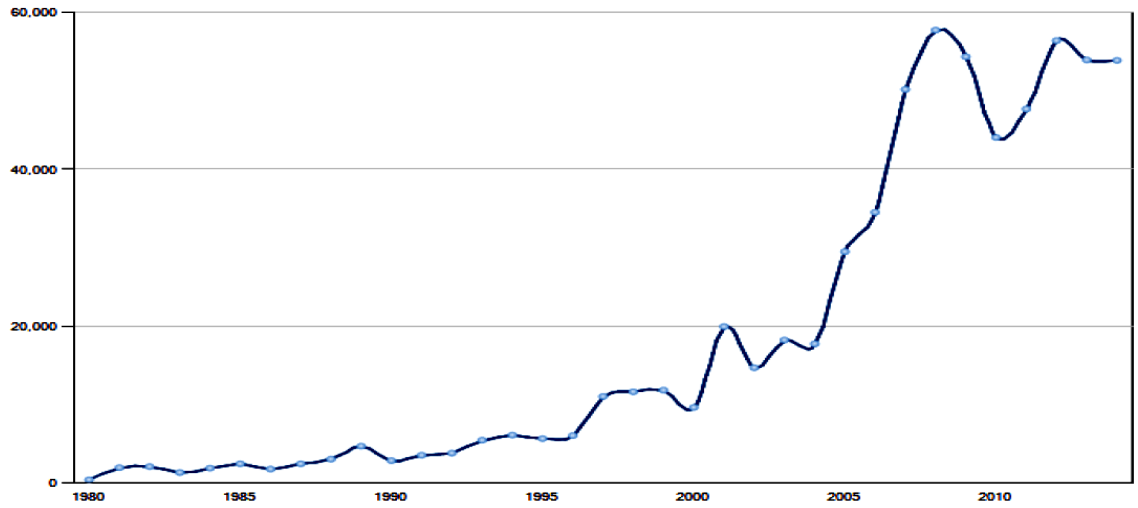
industrializados, para superar o hiato no desenvolvimento que foi ampliado ao longo de séculos de relações desiguais" (NEPAD, 2001, p. 2, tradução própria).

[6] Discutindo acerca disso, Demé (2005, p. 15) destaca que "Revisão por Pares é quando partes, como governos ou sociedades, concordam em trocar suas experiências com base em um cenário intelectual e moral comum, e identificar princípios consensuais e compartilhar valores".

exportação de manufaturas advindas da África cresceu muito pouco, passando de 1% em 2000 para 1,3% em 2008. Inclusive, a participação africana no comercio de manufaturas com baixo valor agregado recuou de 25% em 2000, para 18% em 2008.

Diferentemente disso, a segunda tendência refere-se à elevação do fluxo de IED advindo dos países industrializados destinados ao continente. De acordo com os dados da UNCTAD (2016), é clara a discrepância entre os números encontrados nas décadas de 1980 e 1990, e aqueles encontrados durante os primeiros quinze anos da NEPAD (2001-2016). Em números, enquanto que o continente africano iniciava a década de 1980 com uma taxa de IED de aproximadamente US$ 2 bilhões (1981), em 2014, isto é, treze anos após o início da NEPAD, este valor chegava a US$ 53.912 bilhões, tendo em 2008 seu ápice, no caso, US$ 57.770 bilhões (UNCTAD, 2016).

Figura 1: Fluxo de entrada de Investimento Externo Direto para o continente africano entre 1980 e 2014 (US$ milhões)



Fonte: Desenvolvimento próprio via dados da UNCTAD (2016)

Quando comparado os principais investidores no continente africano durante os primeiros quinze anos da NEPAD é possível encontrarmos não apenas a participação dos membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), bloco que se em 2004 investiu US$ 18 bilhões, em 2008 chegou à US$ 32 bilhões em

2008 (OECD, 2010), mas também das potências emergentes, que, além da intensificação na relação comercial com os países africanos, também passaram a cada vez mais investir no continente africano.[7] Exemplo disso pode ser encontrado no fluxo de IED advindo do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que totalizam em torno de 25% do total dos investimentos direcionados para o continente africano (NEPAD, 2014).

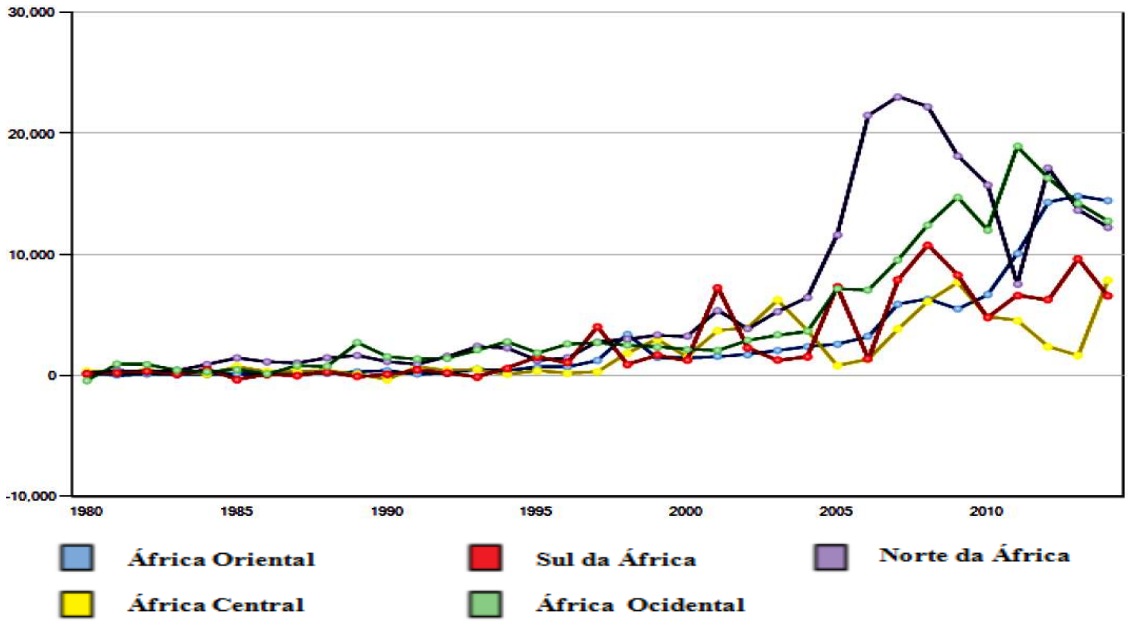
É fato que tais investimentos caminham lado a lado a procura por parte dos países industrializados que observam o continente africano como um território possuidor de "cerca de 66% do diamante do mundo, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do petróleo" (SARAIVA, 2008, p.122). No entanto, há também investimentos direcionados a aproveitar do crescimento econômico que diversos países africanos vêm apresentando desde o final dos anos 1990. Reflexo disso pode ser encontrado no incentivo sul-africano em fazer suas empresas investirem no continente, tanto de pequenos investimentos, tais como *Checkers, Game an Makro, Protea Hotels, Debonairs, Nandos and Steers, Truworths and Weoolworths, Standard Bank/Stanbic and Multichoice*, a mega investimentos advindos da *MTN, Vodacom, Transnet, Eskom, AngloGold Ashanti, Randgold Resources, Sasol e PetroSA* (COMNIMOS; DANIEL; LUTCHMAN, 2007).

Paralelamente a maior entrada de IED no continente africano, a terceira tendência resultante desta iniciativa diz respeito à discrepância na distribuição de IED pelo continente africano. De fato, quando comparado o fluxo de entrada em cada região, torna-se evidente que a região central do continente recebe menos investimentos se comparado com as regiões Norte, Oriental e Ocidental da África, estas

[7] Segundo NEPAD (2014, p. 6), "The rise of the South has also impacted on Africa's development dynamics. In terms of trade, emerging economies account for an increasing share of Africa's trade and are gradually eroding Europe and the United States' foothold as the continent's main trading partners. While Africa's exports almost quadruple in value from 2000 to 2011, the European Union and the United States saw their share of Africa's export fall from respectively 47 to 33 percent and from 17 to 10 percent over the same period. In contrast, emerging economies' share of Africa's exports mushroomed from 8 percent in 2000 to a staggering 22 percent in 2011. China's trade with Africa rose from USD 1 billion to almost than USD 200 billion between 1992 and 2012."

que, no geral, são ricas em recursos naturais. Reflexo desta discrepância pode ser encontrado no ano de 2014, quando a região central havia recebido US$ 1.650 bilhões e, em contrapartida, a África Oriental recebia US$ 14.818 bilhões, a Ocidental US$ 14.208 bilhões, Norte US$ 13.658 e a Sul US$ 9.634 bilhões (UNCTAD, 2016). De modo ilustrativo,

Figura 2 – Distribuição do Investimento Externo Direto para o continente africano entre 1980 e 2014 (US$ milhões)



Fonte: Desenvolvimento próprio via dados da UNCTAD (2016)

Em certa medida, uma possível solução para a dificuldade em obter acesso ao comercio internacional e a discrepância entre regiões e países no que se refere à entrada de IED, pode ser encontrada no Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA), este lançado em 2010 na cidade de Kampala, Uganda. Iniciativa desenvolvida pela UA, NEPAD, UNECA e o Banco de Desenvolvimento Africano, o PIDA destaca a importância da integração econômica regional para o desenvolvimento econômico e encontra-se voltado a criação de meios que garantam o fim do déficit energético existente no continente, a melhora na infraestrutura dos países

africanos, dentre outras metas vistas como importantes para a manutenção do crescimento econômico do continente (PIDA, 2010).[8]

Semelhantemente a NEPAD, o PIDA também busca aproveitar da conjuntura internacional que se mantêm favorável ao continente africano.[9] Exemplo disso pode ser encontrado em algumas das fontes financiadores dos projetos de infraestrutura deste programa, no caso, membros do G20 e o *EU-Africa Infrastructure Trust Fund* (EU-AITF), este criado em 2007 e direcionado ao financiamento de projetos de infraestrutura de longo prazo existentes no continente (EU-AITF, 2016). Além disso, o PIDA também destaca a necessidade dos países africanos em criarem cenários internos favoráveis à entrada de recursos externos (PIDA, 2010).[10]

4. Considerações Finais

Ao desenvolver a análise acerca do Plano de Ação de Lagos (LPA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), duas considerações se tornaram preponderantes. A primeira diz respeito à interação de tais iniciativas com os movimentos que se mantiveram importantes no processo de integração regional

[8] Segundo NEPAD (2014, p. 5), "Despite these commitments and a strong potential, intra African trade has remained critically low. Compared to other regions of the developing world, intra-African trade has stood at a disappointingly low level of 10-13 percent of total trade since 2000.[…] Yet, its dependence on external markets remains high and concentrated on very few export products, essentially primary commodities. Over 80% of the continent's exports are destined for outside markets. For some regional groupings, this share is even higher. Similarly, more than 90% of Africa's imports originate from external markets."

[9] De acordo com PIDA (2010, p.1) "Africa commands a powerful position on the world stage. It is seen as a land of opportunity —an emerging destination of choice for many investors and development actors as they look for high-growth markets, despite the ongoing economic turmoil and the lingering effects of the financial crisis and recession. In this rapidly changing global environment, Africa needs to seize the initiative and take advantage of these emerging conditions that will substantially boost trade, spark growth and create jobs."

[10] Segundo PIDA (2010, p. 7), "To attract private investment there is a need for countries to ensure a competitive market based on clear legislation with enforcement of commercial law and transparency in procurement. Also needed are more competitive markets and banking systems. The absence of enabling legislation and regulations, a lack of local skills and a poor understanding of public-private partnership (PPP) risk allocation are all bottlenecks currently preventing many countries from fully unlocking private sector interest, particularly on regional projects."

africano. De fato, ao ser desenvolvido pela Organização da Unidade Africana, o LPA se manteve dentro da visão pan-africanista de romper com qualquer forma de dominação que fosse resultado da dominação europeia. Já a NEPAD encontra-se imbuído no *African Renaissance,* logo, é parte do processo de transformação que desde os anos finais de 1990 ganham espaço no continente africano.

Paralelamente a isso, a segunda consideração a ser indicada refere-se ao fato de que tais iniciativas voltadas ao desenvolvimento econômico africano também buscam interagir com o cenário internacional. No caso da LPA, a interação foi caracterizada pela contestação não apenas do conflito Leste-Oeste e seu impacto na periferia do sistema, mas também a ascensão do neoliberalismo. Já a NEPAD, buscou a chamada responsabilidade mútua entre as partes, acreditando ser possível tanto a participação das potências industriais, quanto dos países africanos, nas transformações econômicas e políticas que passaram a fazer parte do continente pós-guerra Fria.

Por um lado, a busca em construir interações que não sejam sinônimos de ajuda humanitária ou de alguma forma de relação paternalista entre os países africanos e os industrializados, bem como em aproveitar de uma conjuntura internacional marcada pelo crescente interesse das potências tradicionais e das emergentes em fortalecerem os laços com os países africanos, são características que fazem da NEPAD uma iniciativa inovadora. Por outro, a participação da NEPAD na criação da PIDA, acaba por expor a faceta pragmática desta iniciativa, visto que ao apoiar a melhor integração econômica regional, a NEPAD busca a precaução, uma vez que nem sempre os interesses dos países industrializados contemplaram seus objetivos.

5. Referências

AFRICAN UNION. *Constitutive Act of the African Union (CAAU).* Lome, 2000. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

AFRICAN UNION. *Organization of African Unity Charter.* Addis Ababa, 1963. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963_0.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.*) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BUJRA, Abdalla. Pan-African Political and Economic Visions of Development From the OAU to the AU: From the Lagos Plan of Action (LPA) to the New Partnership for African Development (NEPAD)**.** *DPMF***,** [S.l], n. 13, p. 1-32, 2004.

CHABAL. Patrick. The quest for good government and development in África: is NEPAD the answer? *International Affairs*, [S.l.], v. 78, n. 3, p. 447-462, 2002

CHANAIWA, David. A África Austral**.** In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.) *História Geral da África – VIII: África desde 1935***.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 295-334.

CHANAIWA, David.; ASANTE, S.K.B. O Pan-africanismo e a Integração Regional. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.). *História Geral da África – VIII: África desde 1935.* Brasília: UNESCO, 2010. p. 873-896.

CHANAIWA, David.; KODJO, Edem. Pan-africanismo e libertação**.** In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.). *História Geral da África – VIII: África desde 1935.* Brasília: UNESCO**,** 2010. p. 897-924.

CHINWEIZU, A África e os países capitalistas. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.). *História Geral da África – VIII: África desde 1935*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 927-963.

COMNIMOS, Alex; DANIEL, John; LUTCHMAN, Jessica. South Africa in Africa: trends and forecasts in a changing African political economy. In: DANIEL, John et al. *State of the Nation: South Africa*. Cape Town: HSRS Press, 2007. p. 508-532.

DE WAAL, Alex. *What's new in the "New Partnership for Africa's Development?* [S.l], 2002. Disponível em: < www.sarpn.org.za/NEPAD/dewaal/dewaal.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2012.

DEMÉ, Ousmane. *Between Hope and Scepticism: Civil Sciety and the African Peer Review Mechanism***.** Toronto: Partnership Africa-Canada, 2005.

ESCOSTEGUY, Pedro. *A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África***.** Brasília: FUNAG, 2011.

EUROPEAN UNION AFRICA INFRASTRUCTURE TRUST FUND (EU-AITF). *Who we are***.** Disponível em: < http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/ >. Acesso em: 15 de jul. 2016)

EZEOHA, Abel; UCHE, Chibuike. *South África, NEPAD and the African Renaissance***.** Leiden: African Centre Studies, 2005.

FUNKE, Norbert; NSOULI, Salah M. *The NEPAD: Opportunities and Challenges.* Washington: International Monetary Fund, 2003.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos (1914-1991): o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUDT, Tony. *Postwar: a history of Europe since 1945.* New York: Penguin Press. 2005.

KENNEDY, P. *Ascensão e Queda das Grandes Potências.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LAGOS PLAN OF ACTION FOR THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF AFRICA 1980-2000. Dísponível em: <http://www.nepadst.org/doclibrary/pdfs/lagos_plan.pdf>. Acesso em: 22/06/2013

LANDSBERG, Chris. Policy Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa's Foreign**.** *Journal of African and Asian Studies***,** [S.l], v. 47, n. 4, p. 436-448, 2012.

LANDSBERG, Chris. Toward a Developmental Foreign Policy? Challenges for South Africa's Diplomacy in the Second Decade of Liberation. *Social Research,* [S.l], v. 72, n. 3, p. 723-757, 2005.

MALDONADO FILHO. Eduardo, Globalização e neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado? In CARRION. Raul K.M. e VISENTINI. Paulo G. Fagundes (orgs). *Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?* 2ªed, Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998

MASTERSON, Grant Edward Thomas. *Governance Quality and Government Commitment to the NEPAD African Peer Review Mechanism.* Johannesburg: EISA, 2004.

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). *The New Partnership for Africa's Development.* Abuja, 2001. Disponível em: <http://www.nepad.org/system/files/framework_0.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014

,

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). *2014-2017 Strategic Plan.* 2014. Disponível em: < http://www.nepad.org/resource/nepad-strategic-plan-2014-2017>. Acesso em: 16 abr. 2016

NYANG'ORO, Julius E.; SHAW, Timothy M. African Renaissance in the New Millennium? From Anarchy to Emerging Markets? *African Journal of Political Science*, Grahamstown, v. 5, n. 1, p. 14-28, 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *FDI in Africa: Policy brief*. Paris, Oct. 2010. Disponível em: <http://www.un.org/africa/osaa/reports/2010_FDIbrief.pdf >. Acesso em: 15 set. 2014

OTAVIO, Anselmo. *A África do Sul Pós-apartheid: a inserção continental como prioridade da nova geopolítica mundial*. 2013. 175f. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

OTAVIO, Anselmo; CARDOSO, Nilton César Fernandes. Reflexões acerca da primeira década da União Africana: da transformação à atuação no Burundi, no Sudão e na Somália. In: *Conjuntura Austral***.** Porto Alegre: V. 5, Nº 26, p. 45-66. 2014

PECEQUILO, Cristina S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: UFRGS, 2011.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África***.** Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia. D. MEDEIROS, Klei. A Emergência da Periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). In: *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Porto Alegre: v.4, n.7, 2015, p.119-138

PROGRAMME FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA (PIDA). *Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA): Interconnecting, integrating and transforming a continent.* Addis Ababa, 2012. Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/PIDA%20note%20English%20for%20web%200208.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

ROSS, Herbert. Implementing NEPAD: A Critical Assessment. In: SCHMIDT, Rodney. *African Report: Assessing the New Partnership*. Ottawa: The North-South Institute, 2002. p. 93-135.

RUPIYA, Martin R. Eight Years of Tension, Misperception and Dependence from April 1994 to December 2002 Zimbabwe - South Africa Foreign Relations: A Zimbabwean Perspective. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations,* [S.l], v. 1, n. 4, p. 158-175, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, v. 51, n. 1, p. 87-104, 2008.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento: significado e estratégia*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. 2004. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BCF93983B60FE/prog_desenvolvimentoestrategica.pdf> Acesso em 09 abr. 2016

STIGLITZ, Joseph. *A globalização e seus malefícios: A promessa não cumprida de benefícios globais***.** São Paulo: Ed. Futura, 2002

THORBECKE, Erik. The evolution of the development doctrine, 1950-2005. In MAVROTAS, George; SHORROCKS, Antony. *Advancing development: core themes in global economics.* London: Palgrave-Macmillan, 2009.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (UNECA). *Compact for African Recovery*. Addis Ababa, 2001. Disponível em: <http://213.55.79.31/2002/compact_for_african_recovery.htm>. Acesso em: 13 jul. 2013

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, 1980-2014. In: *UNCTADSTAT* (2016). Disponível em: http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740. Acesso em: 05 de jul. 2016

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Economic Development in Africa: Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environament*. Genebra, 2011. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2011_en.pdf >. Acesso em: 02 set. 2014.

VIGEVANI, Tullo. *Terceiro mundo: conceito e história*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *O descompasso entre as nações*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

Recebido em 21 de agosto de 2016.
Aprovado em 09 de março de 2017.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A DEFESA DA PAZ NA DRAMATURGIA CÔMICA: A PERSPECTIVA DA POLÍTICA EM *LISÍSTRATA*, DE ARISTÓFANES[1]

RAPHAEL SPODE
Doutorando do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e professor do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)

RESUMO: Durante as Lenéias de 411 a.C. foi encenada em Atenas a peça *Lisístrata*, de Aristófanes. Do gênero das comédias, *Lisístrata* é uma defesa da paz. Este período, porém, registra o vigésimo ano da Guerra do Peloponeso, um período conturbado da vida social e política ateniense. Na mesma ocasião, Atenas enfrenta um golpe oligárquico e a sublevação de algumas colônias associadas ao Império Ateniense. Neste contexto a peça é simbólica. Lisístrata – aquela que "dissolve as tropas" – toma posse da Acrópole para denunciar a imprudência e a desrazão masculina, causa de angústia e falência moral. Vigilante, Lisístrata convence as mulheres de se abster de *sexo* em prol da tranquilidade e da vida espiritual da *polis*. O que *Lisístrata* tem em comum com as abordagens teóricas de Relações Internacionais? Esse artigo procura estabelecer uma primeira aproximação entre Aristófanes e as Relações Internacionais com o objetivo de captar um olhar da política.

PALAVRAS-CHAVE: Aristófanes; Teoria das Relações Internacionais; Paz e Segurança.

DEFENSE OF PEACE IN DRAMATIC COMEDY: A PERSPECTIVE OF POLITICS IN LYSISTRATA OF ARISTOPHANES

ABSTRACT: During the 411 B.C's Leneias *Lysistrata* was played in Athens. The play was a defense of peace and spiritual life in a turbulent period. This year registered the twentieth year of the Peloponnesian War. On the same occasion Athens faced an oligarchic coup and the uprising of some associated colonies. In this context *Lysistrata* was played. What Lysistrata has in common with IR theories? This article seeks to establish a rapprochement between Aristophanes and IR *problematiques* to capture the essentiality on international politics.

KEYWORDS: Aristophanes; International Relations Theory; Peace and Security.

[1] Agradeço ao professor Alcides Costa Vaz (UnB) pela leitura e comentário sobre a primeira versão do texto. Seu parecer me fez perceber que havia conseguido formular, ainda que introdutoriamente, uma proposta original. Estou em débito com o amigo, professor e helenista Gabriel Geller Xavier, quem indicou literatura especializada, leu o manuscrito original e com o cuidado e o carinho de sempre indicou erros e pensou comigo a viabilidade dessa publicação.

INTRODUÇÃO

Enquanto Ésquilo, Sófocles e Eurípedes são considerados os criadores da dramaturgia trágica, Aristófanes é tido como o mais conhecido dos comediógrafos da Grécia. Em termos gerais, a comédia ática é

> uma espécie de reverso da tragédia, a outra face do drama, e, em geral, nutre-se da sátira política e social da Atenas libertária e democrática do V século a.C. Originada do primitivo *kômos*, ou procissão burlesca, que encerrava o ritual dionisíaco, por ocasião das festas da vindima, a comédia só bem tardiamente adquiriu foros de obra de arte: sua maturidade literária só se deu, quase um século depois da criação da tragédia, e já na segunda metade do V século a.C. (HORTA, 1980: 176 – grifo do autor).

As comédias foram admitidas nos concursos dramáticos atenienses por volta de 475 a.C. Elas são – assim como as tragédias – o "produto" de uma transição de mentalidade, dos valores aristocráticos para os valores democráticos, do pensamento mítico para o pensamento filosófico, da religião para a política (ALVES, 2012: 51). Na verdade, a comédia surge da própria afirmação do drama trágico: ela é uma experimentação alegre do espírito, possível graças à segurança e o prestígio que as tragédias conquistaram na vida ateniense. Kitto indica que

> o drama trágico, de ano para ano se afirmava mais segura e interessante e começavam a ser exploradas possibilidades muito curiosas numa jocosa, rústica e hilariante misturada, que, de facto, em breve deu origem à brilhante e espirituosa comédia de Aristófanes e seus rivais (KITTO, 1990: 194-95).

A aceitação das comédias ocorre no contexto democrático. O gênero cômico se sobressai justamente por incorporar o "espírito" da *liberdade democrática*, isto é, o uso de expressões chistosas e irreverentes na referência que se faz a pessoas de destaque da cultura e da política. Sócrates, em *Nuvens* e os tragediógrafos Agatão, Ésquilo e Eurípides (em *Acarnenenses*, *As tesmoforiantes*, *As rãs*) foram objeto dessa espécie de "fixidez" que apenas a comédia tem condições de imprimir. Da mesma forma que o desenhista de

praça procurar reproduzir, com certa ironia, o transeunte ou o espectador que lhe paga os serviços, a comédia tem por primor analisar um traço corporal, do espírito ou do caráter de maneira destacada, expondo o ridículo e o grotesco das próprias limitações humanas (BRASIL, 1988: 5; HORTA, 1980: 173-75; DUARTE, 2005: XIV).

A comédia aristofânica, em particular, deve ser interpretada dentro de uma quadratura difícil e contraditória da vida grega (HORTA, 1980: 176). Em 411 a.C, enquanto Atenas passava por momentos difíceis, é encenada, nas Lenéias[2], *Lisístrata*. A peça foi encenada na antevéspera de um golpe oligárquico que dissolveu, por um ano, o regime democrático e favoreceu quatrocentos cidadãos saídos de famílias influentes de Atenas (DUARTE, 2005: XXX). Além disso, Atenas enfrentava a revolta de algumas colônias associadas ao império e os lacedemônios (espartanos) haviam concluído um conjunto de acordos com o objetivo de subverter o sistema de alianças aliadas para conquistar a hegemonia do Mar Egeu. Boa parte da obra de Aristófanes, inclusive a peça *Lisístrata*, foi escrita durante a Guerra do Peloponeso (431 a. C. – 404 a. C.), e quando encenada, essa guerra já durava vinte anos. É, como se pode sentir, um momento de grave expectação política e social.

Mesmo assim, a vida política e as manifestações intelectuais e artísticas não tiveram interrupção, em Atenas. Apesar de enfrentar situações de alto risco – ter o inimigo acampado "às portas" da *polis* – e conjunturas desoladoras – como enfrentar a morte de cidadãos e a desintegração de famílias – os festivais continuavam. Não como atos de consolação pública repletos de luto e homenagens fúnebres, mas, segundo Kitto, eram atividades cheias de vida; parte do sistema social pelo qual eles estavam lutando (KITTO, 1990: 230).

[2] As representações teatrais atenienses e os concursos dramáticos ocorriam em duas ocasiões, a cada ano: na primavera – nas Grandes Dionísias – e no inverno – durante as Lenéias. Segundo Duarte, nos dois casos, os concursos dramáticos faziam parte de festivais em honra a Dioniso, patrono do drama. Mas os dois festivais tinham características diversas: "enquanto as Grandes Dionísias eram voltadas para um público amplo, visando não só aos cidadãos, mas também aos estrangeiros, que vinham em grande número a Atenas atraídos pelas festividades, as Lenéias tinham caráter doméstico, restringindo-se aos atenienses (...) Em cada um, eram apresentados uma trilogia trágica e um drama satírico, compostos por um mesmo autor, e, para encerrar, uma comédia, de autoria de outro" (DUARTE, 2005: IX-X). Nessa última ocasião, portanto no terceiro dia das Lenéias de 411 a.C foi encenada *Lisístrata*.

> No drama, produzido para eles e em seu nome, Sófocles, sem uma palavra relativa à guerra, continuava a meditar sobre os problemas máximos da vida humana e do caráter do homem; Eurípides mostrava o vazio da vitória e a baixeza da vingança, e, mais assombroso do que tudo, Aristófanes ridicularizava os chefes populares, os generais e o próprio povo soberano, exprimindo a sua repugnância pela guerra, e as delícias da paz, em comédias compostas de um pouco de espírito, fantasia, chocarrices, beleza lírica, indecências estrondosas e paródias de alta cultura (KITTO, 1990: 230).

O contexto político e social faz de *Lisístrata* uma peça simbólica. Porém, sua essência é a defesa da paz e segurança da Hélade (e não apenas da *polis* ateniense, como se poderia imaginar). É uma defesa satírica e cômica da paz e da segurança com preciosos recursos axiológicos. Apesar de o tom cômico oferecer a narrativa uma forma descontraída e irônica, seu resgate permite explorar possíveis conexões entre a reflexão dos antigos e a dos contemporâneos sobre a política. A peça *Lisístrata*, de Aristófanes, é um "clássico" nesse sentido, pois revela, com beleza e comicidade – e não por métodos rígidos, ditos "científicos" – aspectos e questões cruciais que, de um modo ou de outro, estão contidos nos debates sobre paz, segurança e política nas Relações Internacionais.

A PERSPECTIVA DA POLÍTICA

O clima de tensão e guerra de todos contra todos que se perpetrava pela Hélade acendeu no coração de Lisístrata – protagonista homônima da peça – a chama de novas preocupações. Contagiada pelas inquietações, Lisístrata – aquela que "dissolve as tropas"[3] – decide convocar as mulheres da Hélade[4]

[3] Dissolvetropa é a tradução de Lisístrata para o português. Adriane da Silva Duarte justifica o uso: "como os nomes gregos são significativos e na comédia sua escolha, ao menos no que respeita aos personagens principais, não parece arbitrária, optei por traduzi-los para o português" (DUARTE, 2005: 2). Esse aspecto será respeitado durante as citações diretas à obra.

[4] A ideia de pan-helenismo é reconhecidamente defendida por Aristófanes. Na passagem em que Lisístrata espera pelas mulheres, vemos nitidamente o autor fazer uma menção chistosa à ideia de um "pan-feminismo"; versão cômica da ideia de pan-helenismo ou integração das cidades-estados gregas, que será explorada mais adiante pelo autor. Tanto é assim que as

para expor a difícil questão: qual o meio de acabar com a guerra? (*L*, 14).[5] Desgostosa e irritada, Lisístrata enfrenta o atraso das mulheres à sua convocatória. Elas tardam, pois são reféns de seus afazeres domésticos. Calonice (Lindavitória), vizinha da protagonista, é a primeira a chegar. Ao se deparar com o desapontamento de Lisístrata procura contemporizar – afinal, é o que toda boa vizinha tende a fazer – ao mesmo tempo em que levanta um importante aspecto teórico. Sua terceira fala revela que a peça jogará com o lugar convencionalmente atribuído às mulheres na vida social da *polis*, do qual Lisístrata (Dissolvetropa) estranhamente pretende demovê-las, ameaçando as convenções sociais.

> Lindavitória: – Mas virão, minha querida. Para as mulheres, é difícil sair de casa. Dentre nós, uma se manteve *ocupada com seu marido*, outra tenta *acordar o criado*, outra *faz o bebê dormir*, outra *dá o banho* e outra, *a papinha*.
>
> Dissolvetropa: Mas há outras coisas mais interessantes do que essas.
>
> Lindavitória: Quais são, querida Dissolvetropa? Por qual motivo está convocando a nós, mulheres? Que negócio é esse? De que tamanho?
>
> Dissolvetropa: Grande.
>
> Lindavitória: E grosso também?
>
> Dissolvetropa: Sim, por Zeus, grosso também. (*L*, 6 – grifo nosso).

O atraso das mulheres é uma reação de estranhamento. Aristófanes trabalha com a ideia de que as mulheres se encontram ligadas a preocupações ontológicas e normativas bastante diferentes daquelas às quais Lisístrata pretende iniciá-las. As evidências da fala de Lindavitória (veja-se grifado) demonstram os aspectos de um outro mundo ontológico, constituído pela casa, o marido, a vigília, a criada, o filho, o banho, a comida. Não há termos como guerra, força, poder e *polis* – justamente o universo ao qual Lisístrata pretende iniciar as mulheres, em defesa da paz. De firme propósito, Lisístrata sente que

mulheres serão tratadas pelo autor como "embaixadoras", isto é, representantes efetivas de suas localidades: Esparta, Beócia, Salamina, Acerne, Anagira, Peloponeso e Corinto.

[5] Este artigo usará o sistema de abreviação para referenciar a obra *Lisístrata*, de Aristófanes. A obra será indicada com a letra *L* seguida da página. A obra citada é ARISTÓFANES. *Duas comédias:* Lísistrata e Tesmoforiantes. Trad. Adriane da Silva Duarte. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

"a salvação de toda a Grécia está nas mulheres" (*L,* 7). Eis porque vemos Lisístrata tão agitada e aflita, aos pés da Acrópole, aguardando a chegada das "embaixadoras", as mulheres da Hélade.

Finalmente, as mulheres chegam. A chegada produz a incorporação de novas personagens na trama cômica: Mirrina (Vulverina) e Lampito, esta última de Esparta. Reunidas, Lampito é a primeira a pedir a Lisístrata: "Diga-nos, então, o que você quer" (*L,* 12). Deste ponto em diante a problematização da política acontece de maneira singular. Em primeiro lugar, Lisístrata (Dissolvetropa) lança a ideia de que *a guerra causa um dano emocional*. Na fala transcrita abaixo, o problema da guerra é, em primeiro lugar, o de afetar o domínio afetivo do núcleo familiar (*oíkos*):

> Dissolvetropa: Vocês *não estão com saudades dos pais de seus filhos que estão servindo o exército*? Pois eu bem sei que todas vocês têm o marido longe de casa.
>
> Lindavitória: Ao menos o meu marido, pobre de mim, está há cinco meses na Trácia, vigiando Eucrates.
>
> Vulverina: E o meu está há sete meses completos em Pilos.
>
> Dissolvetropa: E nem a centelha de um amante nos resta. Desde que os milésios nos traíram, não vi mais nenhum consolo de oito dedos, que nos trazia um conforto de couro. Vocês gostariam, então, se eu descobrisse um meio, de, comigo, pôr fim à guerra? (*L*, 13-14 – grifo nosso).

Havia um meio: *passar sem sexo*, o que causou consternação geral nas mulheres. Ao conhecerem a solução, muitas tentaram fugir, gritaram, ficaram pálidas, até choraram. Lindavitória chegou a dizer: "Jamais poderia fazê-lo, antes prossiga a guerra!" (*L*, 15). Ao ver e ouvir as reações gerais, Lisístrata começa a se sentir desamparada. Lampito, que ao longo da trama apresenta sinais de lucidez e abnegação, socorreu-a: "Pelos gêmeos, é duro as mulheres dormirem sozinhas (...) Entretanto, que seja. A paz é prioritária" (*L*, 16). Aos poucos, as mulheres conseguem contemporizar:

> Lindavitória: Se nos abstivermos o mais possível do que você diz – que isso não aconteça –, por causa disso aí haveria a paz?
>
> Dissolvetropa: Com certeza, pelas duas deusas. Se ficássemos dentro de casa, maquiladas, e, sob as tunicazinhas de Amorgos, nuas

> desfilássemos, o púbis depilado, os maridos, cheios de tesão, desejariam fazer sexo, mas se não nos aproximássemos, se nos recusássemos, negociariam a trégua rapidinho, sei bem disso (*L*, 16).

Neste ponto está em processamento *uma inversão de papéis*. Ora, se a guerra retira os homens de casa impondo às mulheres a aflição da solidão, a abstinência sexual proposta por Lisístrata não mudaria o que já ocorre efetivamente – isto é, a ausência do homem e a impossibilidade de sentir satisfação. Acontece que a posição defendida por Lisístrata ativa o papel protagônico das mulheres. Não será em nome da política, da segurança e da luta pela hegemonia que o carinho, o amor e a alegria conjugal deixarão de existir; de agora em diante será uma opção, uma opção imposta pelas mulheres, em favor de algo maior.

Mulheres de Atenas, de Chico Buarque contém um contraponto que ajuda a entender a formulação proposta por Lisístrata – bem evidente na fala de Lampito. De um modo geral, a queixa inicial das mulheres não é outra a não ser *saudades*.

> Mirem-se no exemplo
> Daquelas mulheres de Atenas
> *Sofrem* pros seus maridos
> *Poder e força* de Atenas (BUARQUE, 1993 – grifo nosso).

A busca pela "satisfação de potência", no exterior, provoca a insatisfação do núcleo familiar (*oíkos*), a base da sociedade política.[6] O que está sendo proposto pelas mulheres não são questões de ordem política ou econômica da *polis*, mas da ordem dos sentimentos morais (isto é, sentimentos de felicidade, alegria, contentamento e realização plena da vida). A política externa da *polis*, em toda sua expressão de *Poder* e *Força* – aspectos que estão associados à virilidade e satisfação do homem – são incapazes de realizar a *eudaimonía*, um valor que para os gregos significa, em certa medida, "o princípio da vida

[6] Para Aristóteles, a família é a base da sociedade política: "A comunidade formada naturalmente para as necessidades diárias é a casa, ou seja, são as pessoas chamadas por Carondas de 'companheiras do tabuleiro de pão', e pelo cretense Epimênides 'companheiros de lareira' (...) Toda a cidade se compõe de famílias" (ARISTÓTELES, 1999: 14; 17).

plenamente satisfeita". Para Aristóteles, as ações humanas visam uma finalidade com o propósito de obter um bem. O bem, do ponto de vista aristotélico é uma finalidade inerente aos seres humanos que buscam alcançar a *eudaimonía*, ou melhor, a felicidade e

> a felicidade é a vida plenamente realizada em sua excelência máxima. Por isso não é alcançável imediata nem definitivamente, mas é um exercício cotidiano que a alma realiza durante toda a vida. A felicidade é, pois, a atualização das potências da alma humana de acordo com sua excelência mais completa (CHAUÍ, 2002: 442).

Segundo Aristóteles, a finalidade natural de todos os seres humanos consiste em ter uma vida boa, justa e feliz. Independente da honra, da inteligência e da riqueza, a felicidade é auto-suficiente e não necessita de bens exteriores para ser atingida (ARISTOTLE, 2009: 13-14; AMARAL *at al.* 2012: 14-16). Mesmo que as expedições militares representem ganhos políticos e econômicos efetivos, a guerra, a luta pelo poder e hegemonia não se convertem, *essencialmente*, em ganhos de alegria e felicidade, elementos vistos por Lisístrata como indispensáveis à realização plena da vida. Além da inversão de papéis entre os gêneros, há também *uma inversão de valores e objetos de importância* em pauta: a preocupação de Lisístrata com a paz é a preocupação da fidelidade do homem à mulher, da educação dos filhos, da satisfação da casa, dos sentimentos consoladores originados pela parceria conjugal.[7] Apesar dos homens passarem longos períodos em casa, essa satisfação será sempre prejudicada pela angustiosa certeza da separação e da possibilidade da separação mais definitiva, com a morte na guerra. Ao referir-se às mulheres atenienses, Chico Buarque em sua canção soube ressaltar esse aspecto:

> Mirem-se no exemplo
> Daquelas mulheres de Atenas:

[7] Para Duarte, o fato de a greve estar restrita às esposas é o que a torna eficaz, uma vez que compete a elas a transmissão da cidadania, pois só eram considerados atenienses os filhos de cidadãos com filhas de cidadãos: "os maridos podem se satisfazer sexualmente com outros parceiros, mas esses relacionamentos não proporcionariam herdeiros legítimos. Aí reside o poder das mulheres, que, para preservar seus casamentos, tornam-se novamente virgens em teoria, interditas portanto" (DUARTE, 2005: XIX; XXVII).

Geram pros seus maridos,
Os novos filhos de Atenas.

Elas não têm gosto ou vontade,
Nem defeito, nem qualidade;
Têm medo apenas.
Não tem sonhos, só tem presságios.
O seu homem, mares, naufrágios...
Lindas sirenas, morenas (BUARQUE, 1993 – grifo nosso).

A realização dos objetivos políticos da *polis* geram infinitas preocupações: primeiro, porque os homens estão sempre em preparação para as batalhas, em exercícios perigosos; depois, porque as expedições encaminham não apenas os homens *chefes de família* para o exterior, mas também os homens *filhos*. Afinal, uma comunidade política independente, seja na Grécia ou nos dias de hoje, precisa estar constantemente preocupada com a sua segurança e preservação, e os homens – sejam avôs, pais ou filhos – sempre serão exigidos a defender a sua comunidade, o que esvazia os lares, tornando-os tristes e solitários, em momentos de perigo.

A defesa da paz em Lisístrata não é apenas a preocupação com a satisfação do prazer sexual, mas é a luta pelo *prazer espiritual*, que significa defender e preservar os recursos que garantem o contentamento e a satisfação plena, segura e prolongada do espírito – que se regozija no leito conjugal é verdade, mas também se realiza ao sentir segurança e refrigério numa casa cheia e feliz. De certo modo, a abstinência proposta por Lisístrata representa uma escolha na qual o desejo da satisfação sexual cede lugar à realização das potencialidades da vida em família e sociedade, somente possíveis num clima de paz entre as *poleis*.[8] Uma forma de promover a paz (o que representa o fim das quarentenas, dos períodos de solidão e angústia) é impedir a renovação das disposições genésicas dos homens, o alívio das tensões agressivas geradas pelos embates fratricidas que o sexo proporciona, deixando-os consternados. Às mulheres resta essa poderosa estratégia, já que os homens,

[8] É nesse sentido que o pacifismo da peça assume sua real dimensão: "por uma questão ideológica, a comédia busca a paz enquanto promotora dessa fertilidade que lhe cabe celebrar. Nesse sentido, a paz torna-se sinônimo de abundância e de festa, fatores ligados ao gênero desde a sua origem. Não se trata de uma recusa da guerra por imoral, causadora de violência ou coisa que o valha. A principal objeção que se faz a ela é a esterilidade que ela espalha" (DUARTE, 2005: XXVII).

> Quando eles embarcam soldados
> Elas tecem longos bordados
> Mil quarentenas
> *E quando eles voltam, sedentos*
> *Querem arrancar, violentos*
> *Carícias plenas, obscenas* (BUARQUE, 1993 – grifo nosso).

Providências iniciam entre a proposta de Lisístrata e o acatamento das mulheres: em primeiro lugar, elas sequestram o tesouro da *polis*, a fonte de recursos orçamentários destinado ao aparelhamento dos soldados e navios, que está guardado na Acrópole. A tomada da Acrópole inicia com as mulheres mais velhas – representadas pelo *coro de mulheres* – que fingem fazer sacrifícios e facilitam a entrada de Lisístrata. Em seguida, Lisístrata chega acompanhada pelas mulheres; elas cerram as portas da Acrópole para iniciar a sua resistência. Lampito é enviada à Esparta para tomar providências semelhantes.

Nesse ponto da trama, o *coro de velhos* e as *mulheres velhas* iniciam uma jocosa guerra dos sexos, com palavras engraçadas, pontapés e empurrões. O embate é significativo: enquanto os velhos acendem chamas e decidem atear fogo na Acrópole para acabar com o domínio das mulheres, as velhas se aproximam com baldes de água para apagar as "chamas": é uma nítida alusão à empresa faustosa de Lisístrata que almeja a paz brincando com "o fogo", o *sex appeal* masculino.

A confusão criada pelos coros é imensa ao ponto do Magistrado (Delegado) ser chamado. A postura inicial do Delegado é de ser contrário à Lisístrata. Ele deseja derrubar a porta da Acrópole para retirá-la à força. Na mente do Delegado, as mulheres só se sentiam no direito de interpor resistências e fazer exigências cada vez mais descabidas porque haviam sido demasiadamente mimadas pelos maridos. A verdade é que nesta altura da trama não lidamos apenas com a resistência feminina aos *chefes de família*; as "forças" da *polis* estão nas mãos das mulheres, isto é, o tesouro de Atenas está em sua posse. Exatamente da mesma forma que o estipêndio significa a *força*

que sustenta a *polis* na guerra e o *sexo* representa a renovação da virilidade, vemos nessas duas expressões as mulheres em pleno domínio das *forças genésicas da cidade*, em todos os níveis. O objetivo é claro: forçar a paz para a obtenção do gozo perpétuo e responsável que sustenta, com plenitude, a vida espiritual da cidade. Esse ponto é significativamente trabalhado por Duarte (2005: XXVIII):

> As mulheres reunidas na acrópole dão uma surra nos Citas e Lisístrata expõe, com uma lógica implacável, os malefícios da guerra da perspectiva feminina: um conflito motivado pela ambição, mas que tem como custo vidas, tanto dos que caem no campo de batalha, quanto das que envelhecem sem ter efetivamente vivido. A sugestão de Lisístrata é que se adote para a gestão pública o modelo doméstico. A cidade é vista como uma casa expandida, de forma que, se as mulheres controlam o orçamento desta, também poderiam fazê-lo daquela.

Encastelada na Acrópole, Lisístrata surge como o bom senso encarnado; uma semi-deusa protetora do civismo e do bem (ela mesma se reconhece assim, durante o *agón* com o Delegado).[9] A protagonista passa a interpretar os homens como indivíduos irresponsáveis na administração da família e da cidade. Trata-os como "meninos" que se entregaram aos entretenimentos das batalhas, incapazes agora de perceber quantos males suas ações provocam na *ordem espiritual da cidade*. A impressão que dá é que Lisístrata fora tomada de lucidez e sabedoria enquanto a cidade – e especialmente os homens – haviam-se entregue às paixões inferiores e a irreflexão. Agora, eles não conseguem nem mesmo enxergar as consequências de seus atos. Lisístrata acordara, enquanto os homens dormitavam. De boa índole[10], ela se percebe na condição de protetora espiritual da *polis* e dos

[9] Segundo Duarte, o poeta cômico deveria obedecer uma estrutura formal bem definida: "a comédia antiga, de uma forma geral, apresenta prólogo, párodo (entrada do coro), *agón* (debate entre dois personagens), parábase (discurso do coro dirigido aos espectadores, em seu próprio nome ou no do poeta), episódios pontuados por estásimos (cantos corais) e êxodo" (DUARTE, 2005: XVI).

[10] Índole e discernimento, tais aspectos morais foram conformados durante a sua fase de formação, a partir do exemplo do pai: "*eu sou mulher, mas possuo discernimento*. Eu mesma, de minha parte, tenho juízo suficiente e, por tanto ter ouvido as palavras de meu pai e dos mais velhos, não sou mal instruída" (*L*, 82 – itálico do tradutor).

homens que se perderam no caminho das próprias irrealizações políticas. O diálogo com o Delegado reforça essa reflexão:

> Dissolvetropa: Nós vamos salvá-los.
>
> Delegado: Vocês?
>
> Dissolvetropa: Sim, nós!
>
> Delegado: É sinistro!
>
> Dissolvetropa: Você será salvo, mesmo que não queira.
>
> Delegado: Você exagera.
>
> Dissolvetropa: Você está nervoso, mas, de qualquer forma, é nosso dever fazer isso.
>
> Delegado: Por Deméter, é totalmente injusto.
>
> Dissolvetropa: É nosso dever, irmão.
>
> Delegado: Mesmo que eu não peça?
>
> Dissolvetropa: Muito mais ainda por isso.
>
> Delegado: De onde veio seu interesse pela guerra e pela paz?
>
> Dissolvetropa: Nós vamos explicar.
>
> Delegado: Diga rápido, senão vai se arrepender.
>
> Dissolvetropa: Escute então e tente refrear suas mãos.
>
> Delegado: Não consigo. É difícil contê-las por causa da raiva.
>
> Uma velha: Então vai se arrepender mais ainda.
>
> Delegado: Possa você crocitar para si mesma, velha. Quanto a você, diga-me.
>
> Dissolvetropa: Farei isso. Num primeiro momento, suportamos em silêncio, por prudência, tudo o que vocês, homens, faziam – não nos deixavam sequer grunhir – e não estávamos satisfeitas com vocês. Mas compreendíamos vocês bem e, muitas vezes, em casa, escutamos quando deliberavam mal sobre um assunto importante. E se, no íntimo aflitas, perguntávamos sorrindo: “O que vocês decidiram anotar na coluna sobre as tréguas na assembleia de hoje?” “E o que você tem a ver com isso?”, o marido dizia. “Não vai calar a boca?” E eu me calava.
>
> Uma velha: Mas eu nunca me calava.
>
> Delegado: Com certeza se lamentaria, se não se calasse.
>
> Dissolvetropa: Por isso mesmo eu me calava então. E, em seguida, éramos de novo informadas de alguma outra decisão de vocês, ainda pior. Quando perguntávamos: “Como levaram isso a cabo, marido, de uma forma tão tola?” Ele imediatamente me olhava de alto a baixo e afirmava que, se eu não fiasse uma trama, minha cabeça teria muito do que se queixar. “Da guerra cuidarão os homens!”
>
> Delegado: E ele falava com razão, por Zeus. (*L*, 42)

Lisístrata desafia o Delegado: “carde e mastigue favas. Da guerra cuidarão as mulheres” (*L*, 43). E como cuidarão da guerra? Curiosamente, seu meio de realização (como diríamos hoje) é “realista”, pois ela percebe o mundo, a política, a guerra e a paz a partir das forças que constituem a natureza humana. Ainda que o seu objetivo seja o altíssimo objetivo da paz – um empreendimento pela vida contra a esterilidade da guerra – Lisístrata reconhece a natureza humana tal como ela é e trabalha com essas forças a seu favor, em favor da *polis*, em prol do objetivo e dos interesses das mulheres.

> A fertilidade da terra, dos animais e das mulheres é o que almejam as atenienses que uma vez por ano recebem licença de seus maridos para acampar no Tesmofórion realizando ritos interditos aos homens. Em *Lisístrata*, os objetivos são os mesmos, pois a guerra é vista como a principal causa de esterilidade para a cidade: não se pode arar o campo, pois as incursões dos inimigos mantêm os camponeses nos limites das muralhas, e a ausência dos maridos impede a procriação (DUARTE, 2005: XXVI).

Apesar da distância temporal que nos separa de Aristófanes, a formulação prudente e lúcida empregada por Lisístrata (no intuito de buscar mais altas realizações) lembra a seguinte passagem de Morgenthau ao se referir à escola realista.

> A outra escola considera que o mundo, imperfeito como é do ponto de vista racional, resulta do encontro de forças inerentes à natureza humana. Assim, para poder melhorar o mundo, será necessário trabalhar com essas forças, e não contra elas. Tendo em vista que vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo, não há possibilidade que os princípios morais sejam algum dia realizados plenamente, razão que, na melhor das hipóteses, devem ser buscados mediante o recurso, sempre temporário, ao equilíbrio de interesses e à inevitavelmente precária solução de conflitos (...) Essa preocupação teórica com a natureza humana tal como ela se apresenta, e com os processos históricos, à medida que eles ocorrem, fez com que a teoria aqui caracterizada ganhasse o nome de realista (MORGENTHAU, 2003: 4).

Resoluta e no comando, Lisístrata determina ações a serem imediatamente desempenhadas pelo Delegado, tendo em vista a realização de seu objetivo. Primeiramente, era preciso deter os indivíduos que andavam

armados na Praça do Mercado: “é ridículo sempre que um, com escudo, Górgona e tudo, compra peixe” (*L*, 44). A líder do coro das mulheres reforça o pedido e faz uma breve explicação. Segundo ela, os homens armados nas vias públicas tendiam a impor medo às mulheres inofensivas que estavam no mercado simplesmente para comprar doces e verduras. Na sua visão, os indivíduos armados se sentiam no direito de recrear-se da forma que achassem conveniente. Um deles, conta ela, era visto devorando ao *bel* prazer todas as azeitonas de uma pobre e inofensiva vendedora de figos, e isso porque se sentia forte, pois estava armado (Cf. *L*, 44-45). Em segundo lugar, Lisístrata determina acabar com a confusão nos vários Estados e uni-los para sempre. Essa proposta é expressa e formulada de maneira criativa. Lisístrata constrói uma imagem da paz e da cooperação política *interpolis* a partir do ofício atribuído às mulheres – o tricô e a costura.

> Delegado: Como vocês serão capazes de impedir as enormes revoltas que assolam nosso país e nelas pôr fim?
>
> Dissolvetropa: Muito simplesmente.
>
> Delegado: Como? Demonstre.
>
> Dissolvetropa: Como quando uma meada está revolta, nós a pegamos assim e, com fusos, passamos um fio para cá, outro para lá, assim também poremos fim a essa guerra, se deixarem, separando os embaixadores, um para cá, outro para lá.
>
> Delegado: Então é com lãs, meadas e fusos que vocês contam deter negócios terríveis? Que tolas!
>
> Dissolvetropa: Se ao menos um de vocês tivesse cabeça, teria administrado a cidade toda com as nossas lãs (*L,* 45).

A imagem formulada por Lisístrata sintoniza com o conceito de *ordem internacional*. Segundo Bull, ordem internacional “é um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional” (BULL, 2002: 13). O que Lisístrata parece propor é o estabelecimento daquela instituição internacional que surgirá no norte da Itália, no século XV, com o propósito de auxiliar as comunidades políticas independentes a manterem contato regular entre si e certa coordenação

política para a manutenção de seus objetivos e interesses fundamentais: a *diplomacia residente*.

Delicada, a remissão aos trabalhos de cardação da lã oferece uma poderosa visão daquilo que é um *sistema de Estados*: um conjunto de linhas penteadas interligando, de uma extremidade a outra as capitais, num único sistema político, de tal modo que cada capital e cada comunidade política independente atue levando em consideração os interesses, as preocupações e os objetivos de cada uma das demais. O fuso ou a roca é a melhor imagem para a figura do diplomata, o agente que promove "a cardação" e as conserva desembaraçadas por intermédio do diálogo, suprimindo dúvidas e intrincadas conspirações (os "emaranhados", tais as lãs confusas no novelo primitivo comprado na loja). "O manto" – isto é, o resultado final do trabalho de cardação que apazigua as linhas confusas e divergentes – é a *sociedade internacional*, e representa o instante no qual as comunidades políticas independentes passam a estar conscientes de certos valores e interesses comuns, de tal modo que se consideram partes de um todo e agem para a manutenção de instituições e regras comuns (BULL, 2002: 19). A ideia de "pan-helenismo", como solução política para a guerra, é apenas a noção da formação de um sistema ou de uma sociedade entre as comunidades políticas independentes, noção que surgirá com toda força na modernidade e que orienta até hoje a nossa vida política.

A estratégia de Lisístrata tem efeito. Os homens de toda a Hélade estão sofrendo de "espasmos priáticos"; há nervos e pânico no ar. As cidades-estado começam a enviar embaixadas a Atenas para conversar com os magistrados. Em diálogo com Trepásio (marido de Vulverina, quem acabara de tentar seduzi-la para saciar a sua vontade) um arauto de Esparta demonstra muito bem o panorama geral dos humores:

> Trepásio: Como estão as coisas para vocês na Lacedemônia?
>
> Arauto: Toda a Lacedemônia está ereta e os aliados todos com tesão (...)
>
> Trepásio: Qual a origem desse mal? Pã?

> Arauto: Não, mas Lampito, creio, deu a partida e em seguida as demais mulheres de Esparta, juntas, como de uma única linha de saída mantiveram os maridos à distância (...)
>
> Trepásio: E como vocês estão?
>
> Arauto: Penando. Pela cidade andamos curvados, como carregadores de lamparinas. As mulheres nem nos deixam tocar seu mirto antes de que todos, num único discurso, façamos a paz com a Grécia (*L*, 75).

Para os homens a situação é insuportável. Embaixadores lacedemônios, desesperados e consumidos chegam à Atenas para entendimento diplomático. Ante as principais potências da Grécia, Lisístrata é chamada pelo corifeu; ela aparecerá carregando uma estátua de formas femininas representando a *Reconciliação*. Muito ciente de lidar com forças da natureza humana (em favor de sua causa), Lisístrata censura os chefes gregos com três pontos argumentativos: (i) introduz a ideia de violação da irmandade helênica; (ii) desperta-os para o perigo dos bárbaros e a necessidade de reconciliação para o fortalecimento da Grécia; (iii) relembra as ajudas mútuas enviadas por Atenas e Esparta em momentos de dificuldade e rememora o dever de reciprocidade.

> Corifeu: Olá, de todas a mais macho. Agora é preciso que você seja terrível e branda, boa e ruim, augusta e amável, experiente, porque os líderes gregos se renderam ao seu encanto, submetem-se a você e confiam todas as suas queixas comuns.
>
> (...)
>
> Dissolvetropa: Caros lacônicos, fiquem perto de mim, do meu lado, e vocês aqui. Escutem as minhas palavras – *eu sou mulher*, *mas possuo discernimento*. Eu mesma, de minha parte, tenho juízo suficiente e, por tanto ter ouvido as palavras de meu pai e dos mais velhos, não sou mal instruída. Agora que estão em minhas mãos, quero censurá-los em conjunto e com justiça, os que com a mesma água lustral aspergiram os altares como parentes em Olímpia, em Pilos, em Pitô – quantos outros eu nomearia se pudesse me alongar? – estando presentes inimigos com exércitos bárbaros, homens e cidades gregas destroem. *O meu primeiro argumento encerra-se aqui*.
>
> (...)
>
> Dissolvetropa: Agora, lacônios, pois minha conversa agora será com vocês, não sabem que Periclides, o lacônio, esteve aqui uma vez como suplicante dos atenienses e sentou-se sobre o altar, pálido em seu manto vermelho, requisitando um exército? Messênia, então, pressionava-os e, ao mesmo tempo, o deus os sacudia. Címon partiu com quatro mil hoplitas e salvou toda a Lacedemônia. Após terem

> sido tratados assim pelos atenienses, arrasam o seu território, daqueles que os trataram tão bem?
>
> Embaixador Ateniense: Por Zeus, eles são culpados, Dissolvetropa!
>
> Embaixador Lacedemônio: Somos culpados. Mas a bunda, não tenho palavras para elogiá-la!
>
> Dissolvetropa: E você pensa que vocês, atenienses, vão sair livres? Não sabem que os lacônios, por sua vez, quando vocês usavam vestes servis, vieram com a lança e mataram muitos tessálios e muitos companheiros e aliados de Hípias? Que, sendo os únicos que lutaram ao seu lado naquele dia, os libertaram e, em vez da veste servil, envolveram o povo novamente em um manto de lã?
>
> (...)
>
> Dissolvetropa: Tendo tomado a iniciativa de tantas coisas boas, por que então combatem e não deixam de maldade? Por que não se reconciliaram? Vamos, qual o impedimento? (*L,* 82-83 – itálico do tradutor).

Após a exortação e forçados pelo imperativo da necessidade, cada um dos grupos de embaixadores reconhece ser preciso conceder, uns aos outros, ofertas de paz. A trégua é concluída. Lisístrata "abre as portas" da Acrópole para que as mulheres recebam carinhosamente os homens em seus braços. Cantos corais e estásimos cantam a tranquilidade e a paz como a mais alta realização da *vida do espírito* e avisam: saibam, daqui para frente, se conduzir com lucidez e estejam conscientes da verdadeira destinação e significado da vida; para nunca mais errar (*L,* 89).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM BALANÇO ENTRE O CONTEMPORÂNEO E A TRADIÇÃO

Ao tratar da "primeira imagem das relações internacionais", Kenneth Waltz em "O *Homem, o estado e a guerra*" percebeu que os instintos e as energias anímicas possuem um lugar decisivo na atuação política. Dentro dessa perspectiva, a paz está relacionada à capacidade de canalização dessas energias, que normalmente são despendidas em embates, lutas e guerras. Em vez de empregá-las para a destruição, elas deveriam ser "canalizadas" visando

a realização de outros objetivos; e isso seria suficiente para cessar a existência da guerra.

> Aristófanes era dessa opinião. Se as mulheres de Atenas se recusassem aos seus maridos e amantes, seus homens teriam de escolher entre os prazeres da alcova e as experiências revigorantes do campo de batalha. Aristófanes julgava conhecer bastante bem os homens e as mulheres de Atenas para fazer do resultado uma conclusão inevitável (WALTZ, 2004: 25).

De um modo geral, essa perspectiva se enquadra numa tradição de política internacional que acredita que a guerra está arraigada na natureza humana. Mas, como a natureza humana não pode ser alterada, nem os seus impulsos suprimidos, eles podem ao menos ser orientados. Em vez de recrutar jovens ao serviço militar, eles deveriam ser chamados para minerar carvão e tripular navios, para construir arranha-céus e estradas, para lavar louça e roupas (WALTZ, 2004: 25). Embora variem as prescrições todas elas tem em comum a noção de que para conquistar um mundo mais pacífico, os homens – e aqui queremos dizer, entre outras coisas, as *forças anímicas/genésicas do gênero humano* – têm de ser transformados, ou melhor, orientados continuamente (WALTZ, 2004: 25-26).

O que a peça *Lisístrata* tem em comum com as problemáticas das Relações Internacionais? Afinal, algumas abordagens das Relações Internacionais são influenciadas por argumentação semelhante, sobretudo por considerar a política e seus dilemas de um ponto de vista que considera a influência geralmente atribuída à natureza humana e seus impulsos primitivos.

Em primeiro lugar, a peça expõe a complicada relação entre estruturas sociais e comportamentos humanos. Envolvido pelo que chamaríamos hoje de uma espécie de ética emancipatória[11], Aristófanes recorre à inevitável tensão entre os interesses públicos/políticos e os interesses privados/espirituais. Em *Lisístrata*, aliás, esses dois domínios estão em choque. Aristófanes zomba o primeiro para enaltecer o último (até porque na Grécia antiga não havia divisão

[11] Para uma crítica emancipatória ver LINKLATER, 2007 e COX, 2002.

entre o domínio público e o privado, o que torna mais intensa a relação entre a ação política e o bem-estar da vida em família, que deveriam estar em perfeita sintonia).

Em segundo lugar, *Lisístrata* apresenta uma problematização do "ideal" de racionalidade ao cogitar a vida social. Na elaboração da ideia de paz e segurança, Lisístrata tendeu a defender mudanças positivas, advogou o fim da disputa hierárquica, valorizou menos a *realpolitik,* e sim, as oportunidades da vida, o contentamento e a alegria de viver. Essa percepção não reconhece o domínio político como dissociado do domínio normativo e espiritual, muito menos de uma razão instrumental dissociada dos sentimentos morais.

Em terceiro lugar, a mulher recebe importante consideração ao ser identificada como uma individualidade capaz de transmitir uma espécie de racionalidade sazonada por sentimentos positivos. *Lisístrata* é o melhor exemplo de como a literatura clássica considera a mulher como capaz de emancipar-se, libertar-se para socorrer a sociedade e organizá-la melhor, solucionando alguns de seus principais dilemas. Basta lembrar que os antigos atribuem à mulher um papel de submissão e obediência.[12] Afinal, Lisístrata surge como a protetora da cidade ou aquela que é o único ser – dentro de certas circunstâncias emocionais – capaz de definir novos critérios políticos e justamente porque ela sabe – melhor do que todos – como redimensionar o lugar dos valores éticos ou divinos na vida em sociedade, dando-lhes o sentido adequado e de acordo com as suas finalidades. Graças ao seu esclarecimento e visão sobre as coisas, a família, a cidade e a Hélade estão seguras. Porém, é preciso lembrar que Lisístrata introduz outra concepção de segurança, associada à noção de bem-estar e êxtase espiritual.

Em quarto lugar, a segurança é refletida numa curiosa inversão de perspectiva que desafia a definição prevalecente e "masculinizada" do termo.

[12] Ao descrever que as pessoas partilham das qualidades morais, mas não de maneira idêntica, Aristóteles criou uma evidência do papel atribuído à mulher na Grécia antiga. O trecho a seguir é muito significativo; para Aristóteles "a moderação de uma mulher e a de um homem não são idênticas, nem sua coragem e sentimento de justiça, como pensava Sócrates; uma é a coragem de comando, a outra é de obediência [...]". À mulher cabe obedecer; silenciar, afinal "'o silêncio dá graça às mulheres', embora isto em nada se aplique ao homem"

Geralmente, “segurança” é identificada como sinônimo de estabilidade e está associada à capacidade das comunidades políticas de atacarem umas as outras (Ver, MEARSHEIMER, 1999; TICKNER, 1988; 1996; 1997). Contrariando essa definição, a abordagem feminista considera a militarização dos indivíduos e das comunidades políticas como causa de insegurança, sobretudo dos mais fracos: mulheres, crianças e velhos. Em nome da proteção, os Estados demandariam o sacrifício dos cidadãos masculinos e femininos, o que é contraditório. As atividades políticas e econômicas não deveriam estar dissociadas das atividades naturais do dia-a-dia, que envolvem a administração da casa, o bem-estar das crianças e dos velhos. Tais atividades deveriam estar em perfeita sintonia e ser como uma aspiração universal da política. Aliás, em *A Grande Ilusão*, Norman Angell tenta atribuir à política internacional uma função bem clara: o interesse fundamental da comunidade internacional é – em essência – pensar e agir em prol de

> maior bem-estar para a massa da população (...) em condições de vida mais amplas; na abolição ou diminuição da pobreza e da limitação de recursos; em melhor moradia e vestimenta para a população; na capacidade de prevenir as necessidades da velhice e da doença; em uma existência mais alegre e mais longa. E não só isso, mas também uma educação melhor e mais difundida; uma disciplina mais elevada do caráter por meio do trabalho sustentado e do emprego mais eficaz do lazer; uma atmosfera social que promova os afetos familiares, a dignidade, a cortesia e o adorno da vida, não só para uns poucos privilegiados, mas para o maior número possível (ANGELL, 2002: 148).

Em quinto e último lugar, o que está em discussão é uma efetiva compreensão sobre os reais interesses das comunidades políticas; onde o ideal passa a ser aquilo que é mais essencial quando tratamos da vida em sociedade: um estado de permanente e ampla satisfação do espírito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(ARISTÓTELES, 1999: 32-33). Esse é o ponto com o qual Lisístrata joga o tempo todo; agora cabe às mulheres comandar e aos homens, obedecer.

ALVES, Marcelo. O nascimento do conceito de asilo político na tragédia grega: os dilemas da política em *As Suplicantes*, de Ésquilo In *Abordagem clássica das relações internacionais*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

ANGELL, Norman. *A grande ilusão*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AMARAL, Roberto Antonio Penedo; SILVA, Deyse Amorim; GOMES, Luciene Izabel. A eudaimonía aristotélica: a felicidade como fim ético. *Revista Vozes dos Vales*: Publicações Acadêmicas, No 1, Ano 1, 2012.

ARISTÓFANES. *Duas comédias:* Lísistrata e Tesmoforiantes. Trad. Adriane da Silva Duarte. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ARISTOTLE. *Nichomachean Ethics*. Translated by David Ross. Oxford: Oxford University Press, 2009.

_____. *Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL, Assis. Aristófanes In *Lisístrata*. *As Nuvens*. Trad. David Jardim Júnior, São Paulo: Ediouro, 1988.

BUARQUE, Chico. Mulheres de Atenas. *Meus caros amigos*. Faixa 2. Universal. 1993. CD-ROM.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CHAUI, Marilena. *Introdução à História da Filosofia*: dos pré-socráticos a Aristóteles. Vol. 1. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

COX, Robert. *The Political Economy of a Plural World*: Critical Reflection on Power, Morals and Civilization. New York: Routledge, 2002.

DUARTE, Adriane da Silva. Introdução: mulheres à beira de um ataque de nervos In *Duas comédias:* Lísistrata e Tesmoforiantes. Trad. Adriane da Silva Duarte. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORTA, Guida Nedda Barata Parreiras. *A luz da Hélade*: ensaios literários. Rio de Janeiro: Ed. J. Di Giorgio, 1980.

KITTO, H. D. *Os gregos*. Trad. José Manuel Coutinho e Castro. Coimbra: Arménio Amado Editora, 1990.

LINKLATER, Andrew. *Critical Theory and World Politics*. Citizenship, sovereignty and humanity. New York: Routledge, 2007.

MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great power politics.* New York: Norton Company, 1999.

MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

TICKNER, J. Ann. Hans Morgenthau's principles of political realism: a feminist reformulation. *Millennium*: journal of international studies, Vol. 17:3, 1988.

_____. Identity in international relations theory: feminist perspectives In LAPID, Yosef; KRATOCHWILL, Friederich (eds.) *The return of culture and identity in international relational theory.* Colorado: Lynne Reiner, 1996.

_____. You Just Don't Understand: Troubled Engagements Between Feminists and IR Theories. *International Studies Quarterly*, Vol. 41, 1997.

WALTZ, Kenneth. *O homem, o estado e a guerra*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2004.

Recebido em 03 de outubro de 2015.
Aprovado em 18 de abril de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

LA EVOLUCIÓN DEL VÍNCULO ARGENTINA-EMIRATOS ÁRABES UNIDOS (2007-2015). UNA MIRADA DESDE ARGENTINA

ORNELA FABANI
Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Docente de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR

RESUMEN: EAU no ha sido un país con el cual Argentina haya mantenido un vínculo de privilegio, a decir verdad ni siquiera una relación cercana a través del tiempo. No obstante, en los últimos años, Buenos Aires buscó profundizar los lazos con este actor en el marco de su apuesta por una diversificación de las relaciones externas y un estrechamiento de los vínculos con los actores emergentes. El presente trabajo se propone describir y analizar la evolución de las relaciones político-diplomáticas, económico-comerciales y estratégicas entre Argentina y EAU, así como también los factores que explican dicha evolución, durante los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015).

PALABRAS CLAVE: política exterior argentina – Emiratos Árabes Unidos – gobiernos de Fernández

THE EVOLUTION OF ARGENTINA-UNITED ARAB EMIRATES RELATIONS (2007-2015). A LOOK FROM ARGENTINA

SUMMARY: UAE has not been a country with which Argentina has maintained a privileged relationship, in fact not even a close relationship over time. However, in recent years Buenos Aires sought to deepen ties with this actor as part of its commitment to diversify external relations and strengthen ties with emerging actors. This paper aims to describe and analyze the evolution of the political-diplomatic, economic-commercial and strategic relations between Argentina and UAE, as well as the factors that explain this evolution, during the governments of Cristina Fernandez (2007-2015).

KEYWORDS: Argentinean foreign policy – United Arab Emirates – Fernandez governments

Introducción

Emiratos Árabes Unidos (EAU) es una de las seis monarquías que convergen en torno al Golfo Arábigo. Esta federación, compuesta por siete emiratos, alcanzó su independencia en 1971. Años después, comenzó a transitar un fuerte proceso de modernización impulsado por las ventas de petróleo. Al respecto, es importante mencionar que Emiratos se posiciona como el séptimo país del mundo por el tamaño de sus reservas, 97.800 millones de barriles, y el octavo productor mundial de petróleo, 2.9 millones de barriles diarios. Asimismo, cuenta con importantes reservas de gas natural, 215 billones de pies cúbicos, también las séptimas a nivel internacional (Oficina Económica y Comercial de España en Dubai, 2014: 10). Como consecuencia, si bien los hidrocarburos han reducido su participación en el PBI, gracias a los avances de la política de diversificación económica, siguen teniendo un rol protagónico en la economía emiratí. Al punto que los mismos han sido responsables del crecimiento económico exponencial que este país ha alcanzado en las últimas décadas.

Dicho esto, si bien EAU no ha sido un actor con el cual Argentina haya mantenido un vínculo de privilegio, a decir verdad ni siquiera una relación cercana a través del tiempo, en los últimos años Buenos Aires buscó profundizar los lazos bilaterales en el marco de su apuesta por una diversificación de las relaciones externas y un estrechamiento de los vínculos con los actores emergentes. En este caso la aproximación argentina responde al interés de dicho país por acercarse a un Estado que no sólo cuenta con vastos recursos sino también con millonarios fondos soberanos, y que se presenta como un socio potencial en virtud de su necesidad de asegurarse el acceso a alimentos y tecnología.

El presente trabajo se propone describir y analizar la evolución de las relaciones político-diplomáticas, económico-comerciales y estratégicas entre Argentina y EAU, así como también los factores que explican dicha evolución, durante los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015). Se ha optado por trabajar con este recorte temporal pues estas gestiones del Frente Para la Victoria (FPV) coinciden con una etapa en la cual se produce un incremento de los contactos entre Argentina y las monarquías del Golfo, entre ellas EAU. Al punto que el acercamiento de Buenos Aires a Abu Dhabi,

durante el período de estudio propuesto, se presenta como aquel que ha resultado más estrecho en la historia de las relaciones bilaterales.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto se parte del siguiente supuesto inicial que funciona como hipótesis guía: Durante los gobiernos de Cristina Fernández las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y EAU se dinamizaron en el marco de una diversificación de las relaciones externas ensayada por Argentina. En este sentido, la profundización de los lazos se explica en función de algunos de los ejes de política comercial externa del gobierno de Fernández que giraron en torno a: diversificar los socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial. Más aún a raíz de que el Emirato emerge como un socio potencial a partir de su necesidad de garantizar su seguridad alimentaria y de su interés en avanzar en la cooperación en el ámbito estratégico con Buenos Aires.

En este marco resulta pertinente dar cuenta de una serie de ideas y conceptos que son claves para el análisis. En este sentido, entendemos a la política exterior como

> "un área particular de la acción gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica, y que se proyecta en el ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral" (Russell, 1990: 255).

Cabe mencionar que esta política pública (Ingram, Fiederlein, 1988) pretende dar visibilidad, plasmar la estrategia que se da la sociedad política, o parte de ella, para proponer modos de inserción del Estado en el contexto mundial (Miranda, 1988: 22). En tal sentido la inserción, o condición de ser tomada en cuenta por la política y la economía mundial (Miranda, 2001: 169), ha sido una preocupación de primer orden para los gobiernos del FPV que en gran medida han pretendido alcanzarla ampliando sus márgenes de acción autónoma.

En efecto, luego de que la Argentina atravesase una década de inserción excluyente (Miranda, 2001: 173) u acoplamiento en términos de Russell y Tokatlian (2013: 162), estas administraciones han apostado por diversificar sus vínculos externos dando paso a una fase de mayor autonomía relativa en lo que respecta al accionar externo del país.

Aún más, coincidimos con aquellos que destacan que durante los gobiernos del Frente la política exterior argentina ha tenido una fuerte impronta economicista (Zelicovich, 2011: 6). Esto se hace evidente si atendemos a la búsqueda de estas administraciones de que los vínculos con el exterior se tradujesen en nuevas posibilidades de negocios con distintas regiones, en una diversificación de las exportaciones y, asimismo, en nuevas inversiones. Precisamente en este marco se produce el acercamiento de Argentina a EAU que emerge como un socio potencial para Buenos Aires, en tanto se trata de un mercado que en la actualidad posee baja relevancia en lo que respecta al volumen total de las operaciones, no obstante lo cual presenta importantes oportunidades para los productos argentinos (Grosso, Moldovan y Todesca, 2009: 6).

Finalmente, cabe destacar que el vínculo entre Argentina y EAU prácticamente no ha sido abordado por el mundo académico, en tanto la mayor parte de los análisis producidos en torno al tema provienen de los medios de prensa. Al respecto, pese a que la academia ha prestado atención al vínculo que Argentina entabla con otro Estado del Golfo, como es el caso de Irán (Botta, 2010, 2012), son escasos los trabajos que hacen alguna referencia a la política exterior argentina hacia las monarquías del Golfo. Entre ellos podemos señalar una serie de artículos, elaborados en el marco del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), que abordan la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente durante las administraciones de los presidentes Menem, De la Rúa (Carrancio 1998, 2001), Duhalde, Kirchner y Fernández (Paredes, 2008, 2010), aunque ninguno de estos trabajos dedica especial atención a la relación de Argentina con EAU. De cualquier forma, como ya adelantamos, podemos dar cuenta de diversos artículos de prensa nacional e internacional se ocupan tanto del componente económico-comercial como de aquel estratégico de la relación bilateral (Cibeira, 2011; The National, 2013; Granata, 2013). Dicho esto, pretendemos avanzar en la exploración del devenir de estos lazos atendiendo a diversas fuentes secundarias, pero también primarias –discursos oficiales, declaraciones de altos funcionarios gubernamentales, comunicados e informes de prensa-.

El devenir de los vínculos político-diplomáticos

A lo largo del tiempo Medio Oriente no ha ocupado un espacio protagónico en la agenda externa argentina. De hecho, ésta se ha perfilado como un área marginal en lo que atañe a las relaciones tanto políticas como económicas de dicho país. En este sentido los vínculos entre Buenos Aires y las monarquías del Golfo no han sido una excepción. Por el contrario, tradicionalmente los contactos con estos actores han sido muy modestos. Más aún, este conjunto de naciones ni siquiera se encuentra entre aquellas con las cuales tradicionalmente el país sudamericano ha mantenido una relación más cercana en lo que respecta a la región en su conjunto.

El primer país de Medio Oriente con el cual Argentina estableció relaciones diplomáticas, en el año 1902, fue Irán. Mientras tanto, tras la Segunda Guerra Mundial, Argentina instauró sus primeras relaciones diplomáticas con un país árabe el 22 de noviembre de 1945, cuando procedió al intercambio de notas reversales con El Líbano. El día después, también a través del citado mecanismo, se avanzó por el mismo camino con Siria. Luego fue el turno de Irak y Arabia Saudita en 1946 y de Egipto en 1947.

Al respecto, puede mencionarse que los primeros países árabes con los cuales Argentina decidió entablar relaciones diplomáticas coincidieron con aquellos desde los cuales llegaron a Buenos Aires los contingentes migratorios más importantes provenientes del mundo árabe. En este sentido, no puede pasarse por alto que entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX miles de inmigrantes árabes, en su mayoría procedentes de los actuales territorios de Siria y el Líbano, arribaron al puerto de Buenos Aires abandonando sus respectivos pueblos de origen en busca de mejores condiciones de vida. Algunos, incluso, escapando de la guerra o las persecuciones (Akmir, 2011). Como correlato, en la actualidad la comunidad árabe es la tercera en importancia en el país (Dalmazzo, Francisco, 2001: 21)[1].

[1]Dato también disponible en la página oficial de la FEARAB: <http//: www.fearab.com.ar>, acceso 13 de enero de 2012.

Dicho esto, puede inferirse que la amplia presencia de inmigrantes sirio-libaneses en Argentina y el rol de las diversas instituciones que estos pueblos gestaron en el país favorecieron que Argentina optase por entablar relaciones diplomáticas con Beirut y Damasco previo a realizarlo con otros Estados de la región.

En lo que atañe a las monarquías ubicadas en torno al Golfo Arábigo, las relaciones con Riad presentan la trayectoria más extensa. Particularmente si atendemos a que, como ya se refirió, el reino se encontró entre los primeros países árabes con los cuales Argentina estableció relaciones diplomáticas. Amén de ello, Buenos Aires decidió la apertura de su primera legación diplomática en el Golfo en la ciudad de Jedda, en 1948, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en inaugurar una representación en dicho país.

Ahora bien, en cuanto al país que aquí nos ocupa, Argentina estableció relaciones diplomáticas con EAU en 1974, tres años después de la independencia del Emirato, y abrió su embajada en Abu Dhabi en 1983. No obstante, fueron necesarias más de dos décadas en pos de una profundización de las relaciones entre estos actores. De hecho, el incremento de los vínculos con el citado país recién tuvo lugar bajo los gobiernos de Fernández en el marco de un acercamiento del gobierno argentino a la región de Medio Oriente en general, y a las monarquías del Golfo en particular.

Tal aproximación se plasma, en primer lugar, en la proliferación de visitas y encuentros de alto nivel entre representantes argentinos y sus pares árabes. Sin ir más lejos, sólo durante su primer mandato Fernández visitó Argelia, Túnez, Egipto y Libia en 2008, Kuwait y Qatar a principios de 2011. Además recibió al rey de Jordania en 2008, y al presidente de Siria en 2010. En segundo lugar, también se hace patente en la participación más activa que tuvo Argentina en las Cumbres ASPA. Esto sin mencionar la reapertura de la Oficina de la Liga Árabe en Buenos Aires, en febrero de 2008 o, inclusive, el apoyo argentino a la causa palestina. Puesto que no puede pasarse por alto la asistencia de Buenos Aires a la Conferencia de Donantes para Palestina y la apertura de la Oficina de Representación Diplomática Argentina en Ramallah en 2008, el envío de cascos blancos a Gaza, tras la Operación Plomo

Fundido en 2009, el reconocimiento tanto a nivel bilateral como multilateral del Estado Palestino, en 2010 y 2011 respectivamente (Fabani, 2012: 70 y ss). Asimismo, el apoyo de Argentina al ingreso de Palestina como "Estado observador no miembro" de Naciones Unidas, en 2012, y su postura frente a la operación Margen Protector que tuvo lugar en 2014.

En esta misma dirección, es menester subrayar que la profundización de los vínculos entre Argentina y EAU se produjo en un contexto marcado por la aproximación de Argentina a las monarquías del Golfo que no tiene antecedentes en la historia de los vínculos bilaterales. Decimos esto ya que durante el gobierno de Fernández Argentina estrechó sus relaciones no sólo a EAU sino también con Arabia Saudita, Kuwait y Qatar[2].

Dicho esto, en lo que atañe específicamente a las relaciones con EAU puede mencionarse que, con motivo del traspaso de mando presidencial, en 2007 un enviado especial del Emirato llegó a la Argentina para participar de la ceremonia de asunción del gobierno de Fernández, convirtiéndose aquella en la ocasión propicia para que el

[2] En lo que hace al ámbito político-diplomático, sin pretender ser exhaustivos, en 2010 Argentina recibió la visita del emir y el primer ministro de Qatar, así como también del primer ministro de Kuwait. Además, en 2011, la presidente Fernández inició una gira que la llevó a Kuwait y Qatar.
Respecto al segundo gobierno de Fernández, en 2012 el vicepresidente argentino, Amado Boudou, recibió personalmente al embajador de Kuwait. Tiempo después el vicepresidente viajó a Qatar para participar del XIII Foro de Doha sobre temas relacionados con la democracia, el desarrollo social y el libre comercio en Medio Oriente. También en esta dirección, y en línea con el fortalecimiento de los lazos entre los referidos actores, puede mencionarse que en el marco de la visita de Fernández a Qatar, en 2011, se asumió el compromiso de abrir la embajada argentina en Qatar y la qatarí en Buenos Aires, lo que se concretó en 2013, cuando ambos Estados designaron sus primeros embajadores. De esta forma, en la actualidad Argentina cuenta con Embajadas en cuatro de las seis monarquías del Golfo, puesto que en los casos de Omán y Bahrein existe una representación concurrente en el reino saudita.
Ahora bien, cabe mencionar que el impulso que han cobrado las relaciones con estos cuatro actores no ha tenido el mismo ímpetu en lo que atañe al vínculo con Omán y Bahrein. Tal es así que, en lo que respecta a los contactos con este último, solo podemos dar cuenta de que, en 2011, atendiendo a una invitación del gobierno provincial, el príncipe heredero de Bahrein visitó Santiago del Estero acompañado de una comitiva de inversores y empresarios (Sitio oficial de la Provincia de Santiago del Estero, 22/06/2011). Mientras tanto, un año después, el embajador argentino ante ese país, concurrente en Arabia Saudita, fue recibido por el vice primer ministro bahreiní y por el ministro de Electricidad y Agua, en octubre de 2012, en dos reuniones que las partes aprovecharon para exponer su predisposición a la hora de profundizar los vínculos bilaterales. No obstante ello, no se ha podido recabar datos que den cuenta de vistas oficiales del más alto nivel ya sea desde o hacia Omán o Bahrein durante este período. Aún más, llama la atención que en su visita al país el príncipe heredero de Bahréin no haya sido recibido por altas autoridades del gobierno nacional, particularmente si atendemos a que a lo largo de la historia nunca un príncipe bahreiní, ni tampoco un sultán de Omán, visitaron Argentina. Si bien, también es cierto que tampoco hay registro de una visita de un presidente argentino a dichas naciones.

alto representante le transmitiese al entonces vicencanciller argentino, Roberto García Moritan, la voluntad de Emiratos de avanzar en la apertura de una embajada en Buenos Aires. En línea con dicho compromiso, en diciembre de 2008, EAU abrió su representación diplomática en Buenos Aires, la segunda en América Latina[3]. Un año después, en 2009, Argentina recibió la visita del ministro de Relaciones Exteriores de EAU. Mientras que en 2010 los cancilleres de ambos países volvieron a encontrarse, esta vez en el marco de la XL Cumbre del MERCOSUR, a la cual el representante de Emiratos había sido especialmente invitado. Vale destacar que en dicho encuentro los altos funcionarios decidieron convocar a la primera reunión de la Comisión Económica Mixta bilateral.

En lo que atañe al segundo gobierno de Fernández puede señalarse que, en 2012, el embajador de EAU fue recibido por la presidente; mientras que en 2013 Fernández protagonizó la primer visita de un jefe de Estado argentino a dicho país, un gesto de alto impacto político que fue retribuido con la visita a Buenos Aires del vicepresidente de EAU al año siguiente. Luego, en 2014, el canciller argentino arribó a Dubai donde fue recibido por el vicepresidente y primer ministro de EAU en otra reunión que expone la importancia que no sólo Argentina sino también Emiratos le asignó a la profundización del vínculo bilateral.

Todavía más, otro indicador del referido acercamiento entre las partes, si bien de menor peso, reside en la llegada de la aerolínea Emirates a la Argentina que desde 2011 vuela la ruta Dubai-Buenos Aires, si bien con escala en Brasil, favoreciendo los contactos entre ambos pueblos.

Ahora bien, para entender el porqué de este acercamiento argentino a los países árabes ante todo es importante considerar que desde 2003, coincidiendo con el primer

[3] EAU abrió su primera embajada en la región en Brasil en 1991. En la actualidad dicho país posee sedes diplomáticas no sólo en Brasil y Argentina sino que en los últimos años ha abierto reparticiones en Chile (2010), México (2010), Colombia (2014) y Cuba (2014). Es más, no debe perderse de vista que el incremento de los contactos tanto entre Argentina y EAU, como entre el primer país y las monarquías del Golfo, ha tenido lugar en el marco de un periodo en el cual los citados actores del Golfo también han mostrado interés en un acercamiento a los países sudamericanos. Ver: "UAE diplomatic offensive in Latin America", *IPS*, 29 de abril de 2014.Disponible en: http://www.ipsnews.net/2014/04/133974/, Galindo, Alejandra "The role of Latin America in the foreign policies of GCC states", 3rd Gulf Research Meeting, University of Cambridge, 11-14 july 2012.

gobierno del FPV, la Argentina comenzó a delinear una política exterior más diversificada y de perfil autónomo, que tomó distancia de las relaciones carnales y la inserción excluyente (Miranda, 2001: 173) que caracterizó la década del noventa. Esta política incluyó entre sus ejes el fortalecimiento de las relaciones con los países en desarrollo, en línea con el perfil ideológico de los gobiernos del FPV, más próximo a los países del Tercer Mundo, y en coincidencia con la autopercepción de dicho país en el escenario internacional que se plasma en las palabras del canciller Timerman cuando este señala: "El G-77 indica el lugar donde se coloca la Argentina, y es el sur, el mundo sur, y ese también es un lugar para nosotros" *(*Tiempo Argentino, 09/10/2010). En este sentido, tal como menciona Morasso (2013), la aproximación hacia los países en desarrollo tuvo lugar bajo la idea de que el mundo estaba cambiando y que era el momento propicio para que los países en desarrollo tuviesen un rol activo en el sistema internacional. En este marco Argentina apostó a profundizar las relaciones Sur-Sur como una línea de acción orientada a fortalecer su proyección internacional e incrementar los intercambios comerciales

Mientras tanto, en lo que respecta a los vínculos con el mundo árabe en general y las monarquías del Golfo en particular Timerman mencionaba:

> "Tenemos que crear un canal de diálogo directo con los países árabes, son parte del G-77 que ahora presidimos, necesitamos hacer alianzas. Nos tenemos que dar cuenta de que el mundo pasa hoy por otros lugares, que países que hace 20 años no tenían relevancia cada vez empiezan a tomar mayor importancia" (Cibeira, 2011).

Aún más, en otra alocución del alto representante este refirió que Argentina valoraba las instancias de diálogo con dichos actores en virtud de que las mismas permitían coordinar posiciones políticas en diversos temas de la agenda, así como también constituir nuevas formas de cooperación Sur-Sur (Secretaría de Comunicación Pública, 01/12/2010). Sin ir más lejos, tradicionalmente Emiratos apoyó la posición argentina en torno a la soberanía de dicho país sobre las islas Malvinas, apelando a que las partes reanuden las negociaciones a fin de encontrar una solución definitiva a la controversia.

En este marco no podemos pasar por alto que tanto Argentina como EAU participan de las Cumbres América del Sur – Países Árabes (ASPA). Esta iniciativa que tuvo su origen en 2005, con la primera cumbre de Jefes de Estado de Estado y de

Gobierno del ASPA, fue promovida por el presidente de Brasil, Lula Da Silva, quien entonces expresaba sus expectativas en torno a la posibilidad de abrir paso a una nueva era en las relaciones entre las dos regiones. Vale mencionar que a pesar de que la diplomacia brasileña buscó priorizar el abordaje de los temas económico-comerciales, en el marco de estos encuentros también se han abordado distintas problemáticas de índole política que preocupan a ambas regiones, entre ellas la disputa por la soberanía de las islas. En torno a la posición adoptada por EAU frente al diferendo es menester subrayar que desde la primer Cumbre del ASPA las autoridades emiratíes han respaldado el reclamo argentino por Malvinas (Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 14/01/2013).

Otro punto de contacto entre ambos gobiernos en lo que refiere a los temas de índole política giran en torno al conflicto en Medio Oriente y la cuestión Palestina. De hecho, conforme con declaraciones oficiales, las autoridades de EAU han agradecido la posición argentina en torno a la situación en Medio Oriente y su "búsqueda equilibrada de justicia para los pueblos de la región", manifestada en distintos foros, incluso ante la Asamblea General de la ONU. Es más, Emiratos también recibió positivamente el reconocimiento a Palestina como Estado soberano señalando que el mismo "contribuye al clima de paz en la región" (Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 14/01/2013).

Finalmente, en diversos encuentros entre representantes de ambos países las partes han insistido en la importancia de apostar por la solución pacifica de los conflictos y "en la necesidad de finalizar con la amenaza del terrorismo por medios legales" posicionándose ante un tema candente en la agenda internacional actual (Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 14/01/2013).

Ahora bien, entendemos que para explicar cabalmente la profundización de los contactos políticos entre Argentina y Emiratos hay que atender al contexto en el cual comienzan a tomar lugar los mismos, marcado por la crisis financiera internacional. Asimismo, a los principales ejes de la política comercial externa de los gobiernos de Fernández que, en línea de continuidad con la gestión de su antecesor Néstor Kirchner,

apuntaron a diversificar socios comerciales, receptar inversiones e incrementar el volumen de intercambio comercial.

La promoción de las relaciones económico-comerciales

Al repasar las visitas, encuentros y contactos de alto nivel entre representantes de Argentina y los países árabes durante los gobiernos de Cristina Fernández se encuentra que los mismos buscaron impulsar inversiones y promover negocios. Esto en línea con una serie de "objetivos estratégicos" de dicha gestión que apuntaron a:

> "el crecimiento y la diversificación de nuestras ventas al mundo; la creación de una sólida cultura exportadora en el seno del sector productivo nacional; y la generación de recursos genuinos que garanticen el crecimiento sostenible de nuestra economía, el impulso a la producción y la creación de empleo de calidad, con el objetivo de alcanzar una distribución cada vez más equitativa del ingreso" (Secretaría de Comunicación Pública, 21/12/2011).

Estos objetivos, vale subrayar, fueron acordes con el entonces definido como "modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social" (Fernández, 2007).

En esta dirección, el canciller argentino Timerman señalaba:

> "El crecimiento de nuestras ventas al mundo reconoce como uno de sus pilares a la estrategia de diversificación de nuestra oferta exportable y a una política comercial que prioriza la apertura de nuevos mercados para las exportaciones argentinas, logrando posicionar la producción nacional en mercados menos tradicionales como África – particularmente la región del Magreb-, Medio Oriente, la India y el Sudeste Asiático" (Secretaría de Comunicación Pública, 21/12/2011).

Un conjunto de espacios a los cuales Argentina se ha acercado fundamentalmente tras las crisis de 2008.

En efecto, tras el desencadenamiento de la referida crisis, que afectó particularmente a los países desarrollados; entre ellos a algunas de las economías más grandes del mundo, estos tendieron a reaccionar con una profundización de las políticas proteccionistas. En este marco Argentina optó por redoblar sus esfuerzos en pos de la promoción de exportaciones de productos con mayor valor agregado y, asimismo, de diversificar los destinos de exportación, poniendo énfasis en la apertura de nuevos mercados en países emergentes con altas tasas de crecimiento.

En ese marco el Ministro de Agricultura argentino, Norberto Yauhar, defendía la idea de que frente a un cambio de época se precisaban nuevos socios políticos y comerciales, entre los cuales se destacaba el rol que adquirían los países del mundo árabe valorados por el funcionario como: “los que van a tener mayor crecimiento en los próximos años, son los que tienen mayor estabilidad comercial y son los que tienen mucho más que ver con nosotros en estos momentos que, por ejemplo, la Comunidad Europea” (Telam, 25/11/12). Mientras tanto, el canciller Timerman mencionaba a la península arábiga como “una pieza clave para incrementar las exportaciones” (Telam, 26/02/2014).

En esta dirección, un comunicado de prensa de la Cancillería Argentina, del 14 de febrero de 2014, subraya que las monarquías del Golfo constituyen destinos estratégicos por numerosas razones. “Entre ellas, su papel protagónico en los mercados de gas y petróleo y sus elevados superávits de cuenta corriente que les permiten acumular excedentes para destinar a consumo e inversión.” A la vez que precisa que “Emiratos Árabes Unidos posee uno de los ingresos per cápita más altos en la región y es un hub desde el cual se reexportan productos, desde todo el mundo, a Asia y Medio Oriente”. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Información de Prensa N° 028/14). De esta comunicación oficial se desprenden los intereses que guiaron a Argentina a profundizar sus lazos con este socio potencial, un país que se ha convertido en uno de los principales centros logísticos del mundo, con el cual Argentina espera poder explotar oportunidades económicas y comerciales.

Ahora bien, pese a la intención de profundizar los vínculos con los países del mundo árabe, no podemos negar que el volumen de intercambio comercial tanto entre Argentina y los veintidós Estados árabes, como entre la primera y EAU, es aún bajo. Al respecto, encontramos que en 2013 las exportaciones argentinas al mundo árabe alcanzaron los U$$ 5.992.475.840 FOB (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015a). En tanto, aquellas que tuvieron por destino EAU fueron de U$$ 256.367.750 FOB (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015b).

Mientras tanto, en 2013, las importaciones totales desde mundo el árabe fueron de U$$ 1.334.538.665 CIF (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015a),

convirtiéndose EAU en el tercer país de la región desde el cual Argentina más importó, con un total importado de U$$ 49.494.161 CIF. Si bien muy por detrás de Qatar, con quien se registró un saldo total importado de U$$ 1.060.504.730 CIF, y de Egipto, con compras por U$$ 116.543.176 CIF (Cámara de Comercio Argentino Árabe, 2015b).

Respecto a la composición de las ventas, las exportaciones hacia EAU no escapan de la lógica general en relación a lo que se exporta hacia los países árabes en su conjunto, y las monarquías del Golfo en particular. Por el contrario, los alimentos siguen ubicándose entre los principales productos que Argentina ubica en dicho mercado. Tal es así que las exportaciones de productos agroindustriales representan el 75% de las ventas totales a los Emiratos (Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 21/05/2012). En esta línea, en 2013 gran parte de las exportaciones hacia dicho destino se concentraron en torno al maíz (19.9%), la harina y los pallets de soja (10.8%), la cebada en grano (9.8%) y los porotos de soja (5.4%)(Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013).

Mientras que, entre las importaciones se destacan las de gas, combustible y sus derivados. Sin ir más lejos, cerca del 80% de las importaciones de ese año provenientes de EAU fueron de querosén de aviación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013)[4].

Al respecto, cabe mencionar que en oportunidad de la visita presidencial a Emiratos Árabes Unidos, en 2013, ambos gobiernos firmaron un acuerdo para que Emiratos suministre GNL a Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), a partir de 2014 y por un plazo de 20 años. Específicamente este convenio prevé la provisión

[4] Es interesante destacar que, a grandes rasgos, los productos que Argentina comercia con Emiratos se encuentran en línea con los principales rubros exportados e importados por los países miembros del MERCOSUR hacia y desde las monarquías del Golfo.
En este sentido, un dato que ha de tenerse en consideración reside en que el MERCOSUR y el Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo (CCG), bloque compuesto por EAU, Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Omán y Qatar, firmaron en 2004 un Acuerdo Marco de Cooperación Económica que promueve la cooperación en materia económica, comercial, técnica y de inversión y crea un Comité Conjunto con el legado de trabajar en pos de la conclusión de un Acuerdo de Libre Comercio. Si bien es cierto que las negociaciones en pos de alcanzar tal objetivo se han ralentizado desde 2007 de concretarse la firma de un acuerdo de tales características seguramente redundaría a favor de un incremento de los intercambios comerciales entre este conjunto de actores; entre ellos Argentina y EAU.

de 5 millones de toneladas de GNL al año, convirtiéndose el mismo en el primer acuerdo de largo plazo que Emiratos firmó con un país de Sudamérica.

Ahora bien, considerando que EAU se encuentra entre los países con mayores reservas probadas de hidrocarburos a nivel global, al momento de pensar en las potencialidades del intercambio con este socio potencial se presentan oportunidades para quienes fabrican maquinarias y complementos que puedan resultar necesarios para esta industria. Por otro lado, las características que presentan el suelo y el clima de este país sumado al crecimiento de la población que se espera en el mismo, dan cuenta de las posibilidades que emergen para el incremento de las ventas argentinas tanto de materias primas como de alimentos procesados. De hecho, un 97% del territorio de Emiratos es desértico a lo que se suman temperaturas que en verano superan los 45°, aún más, la escasez de agua es otro factor que limita los cultivos derivando en que EAU deba comprar prácticamente la totalidad de los alimentos que consume.

En esta misma dirección, la proyección de la necesidad de alimentos por parte del conjunto de los países árabes es cada día mayor y Argentina posee condiciones para incrementar el intercambio con los mismos. De hecho, en el último lustro Buenos Aires ha recibido delegaciones, provenientes particularmente de las monarquías del Golfo, que en búsqueda de garantizar la seguridad alimentaria llegaron al país para avanzar en la firma de acuerdos de joint venture con contrapartes argentinas. Estos acuerdos prevén que la parte árabe aporte el capital para la siembra, para luego poder disponer de parte de la producción. Por otro lado, también se ha dado a conocer que empresas procedentes de Arabia Saudita han procedido a comprar tierras que luego serían destinadas a la actividad agrícola en Argentina (Valor Soja, 26/02/2014). No obstante, no ha podido constatarse que capitales de EAU hayan buscado un acercamiento con tal fin. Aún más la compra de tierras en el país sudamericano se ha visto restringida a partir de la adopción de una ley en 2011 que prácticamente prohíbe la adquisición de parcelas por parte de extranjeros (Radic, 2012).

En lo que hace a los productos agroalimentarios per se, en 2012, los gobiernos de Argentina y EAU firmaron una declaración conjunta conforme con la cual estos

pueden ingresar al mundo árabe haciendo uso de la logística y la infraestructura ya instalada en el puerto de EAU, que sirve como centro de distribución al resto de los países de la región. Lo cual resulta trascendental atendiendo a que EAU se presenta como un mercado con mucho potencial, no tanto por su población, que ronda los 8.8 millones de habitantes (Oficina Económica y Comercial de España en Dubai, 2015), sino por lo que se reexporta desde allí hacia todos los países de la región.

En términos de acuerdos firmados, sin pretensión de ser exhaustivos, cabe mencionar que en el marco de la gira presidencial a EAU que tomó lugar en 2013 se avanzó en la firma de un acuerdo de cooperación e intercambio tecnológico en seguridad alimentaria, biotecnología y provisión de alimentos que incluyó el compromiso en pos de la apertura de una Oficina Comercial Argentina en Emiratos. De hecho, al repasar los distintos avances alcanzados en materia comercial no puede pasarse por alto la puesta en marcha de dicho espacio y la apertura de una incubadora de negocios en la zona franca de Dubai para empresas argentinas.

En tanto, en 2015, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua de EAU firmaron un Memorando de Entendimiento que comprende cuestiones relacionadas con la biotecnología, la sanidad animal y vegetal, entre otros temas, por medio de la asistencia recíproca en las áreas de educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, así como de capacitación técnica.

En cuanto al Memorando de Entendimiento en temas de biotecnología el interés emiratí apunta a obtener herramientas para combatir las plagas que atacan a las palmeras de dátiles y hacer que las plantas requieran menor cantidad de agua. A su vez, también se busca poder replicar la experiencia argentina de bitransgénesis bovina, fundamentalmente en camélidos.

En otro orden, a través del Memorando de Entendimiento en Evaluaciones de Conformidad Agrícola, EAU reconoce la certificación del sistema orgánico argentino y autoriza a la cartera agropecuaria argentina a designar certificadores Halal o a certificar por sí mismo, en cumplimiento de las normas y regulaciones de la contraparte. La importancia de este acuerdo radica en que el mismo permitirá la apertura del mercado

Halal al resto de los países musulmanes a través de EAU. Vale mencionar que el mercado al cual se hace referencia se expande desde Medio Oriente hasta el Sudeste Asiático, y se encuentra en constante expansión en función del amplio crecimiento demográfico de la población musulmana. Amén de ello, para la Argentina obtener esta certificación implica la posibilidad de incrementar sus exportaciones por medio de la colocación de un producto diferenciado, orientado a un nicho de mercado que busca un producto con ciertos atributos especiales que implican un valor agregado sobre el mismo.

Finalmente, se evidencia que las partes han apostado no sólo a incrementar el intercambio comercial sino también a cooperar en lo referente a la transferencia de tecnología. En este sentido Emiratos muestra interés en los avances argentinos en las diversas ramas de la biotecnología. Además, es interesante mencionar que ya hace unos años técnicos argentinos del INTA asesorarán a sus contrapartes emiratíes en agricultura de precisión y también en riego en zonas desérticas, dado que Argentina ha desarrollado expertise en el goteo subterráneo.

Teniendo en consideración lo hasta aquí expuesto, con vistas a potenciar las oportunidades de negocios, los gobiernos de Fernández impulsaron acciones que persiguieron un acercamiento con fines comerciales a EAU, entre ellas podemos destacar: visitas oficiales, participación en ferias internacionales, así como también en misiones comerciales.

En torno a las ferias internacionales puede destacarse la creciente participación de empresarios argentinos en la feria Gulfood que toma lugar anualmente en EAU, convertida en la exposición alimentaria más importante de la región, evento al cual representantes argentinos vienen concurriendo desde 2005. Mientras que en lo que respecta a las visitas de alto nivel han sido recurrentes los viajes de funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca hacia el Emirato, respondiendo al ya referido interés de EAU en los cereales y productos alimenticios argentinos. Sólo por citar algunos ejemplos, en mayo y, nuevamente, en noviembre de 2012 una delegación del Ministerio viajó a Abu Dhabi. En tanto, en enero de 2013, el titular de la cartera

agropecuaria efectuó la que sería su primera visita en el año a Emiratos[5], esta vez acompañando a la primera mandataria en su visita al país del Golfo, en el marco de una gira que se caracterizó por poner el acento en las relaciones económicas. De hecho, esto resulta evidente si atendemos a que Fernández viajó acompañada por un importante número de empresarios que formaron parte de una misión comercial multisectorial. También en esta dirección, en 2014 se concretó la primera misión comercial que se desarrolló en el marco del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx)[6] y tuvo por destino Qatar, Arabia Saudita y EAU, evidenciando el interés de Argentina en abrirse espacio en dichos mercados.

Fuera del ámbito netamente comercial, las acciones emprendidas también apuntaron a atraer inversiones desde EAU. De hecho, como ya se señaló, los contactos propiciados por representantes argentinos también son parte de la búsqueda del gobierno nacional de profundizar sus vínculos con países que detentan enormes excedentes de capital.

Ya en su primer visita a EAU en 2013 Fernández se reunió con el titular del Fondo Soberano de Emiratos, un órgano autárquico que posee un fondo de 650 mil millones de dólares conformado por excedentes petroleros para distintas inversiones. Mientras que, apenas días después, una misión oficial encabezada por el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, y el viceministro de Economía, Axel Kicillof, arribó a Abu Dhabi con vistas a instrumentar los acuerdos previamente suscriptos por Fernández y su par emiratí. En dicha oportunidad las autoridades argentinas tomaron contacto con representantes del fondo inversor Mubadala, que pertenece ciento por ciento al emirato de Abu Dhabi y que tiene inversiones en varios rubros, especialmente

[5] Sin ir más lejos el Ministro de Agricultura Argentino volvió a visitar Emiratos en el mes de febrero.

[6] Este programa de promoción de las exportaciones tiene por fin "mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas". Mientras que, entre sus objetivos específicos se encuentran: "incrementar las exportaciones tradicionales, contribuir al desarrollo exportador de las economías regionales, incrementar el número de empresas exportadoras, diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). En pos de alcanzar estas metas se han escogido veinticuatro países hacia donde focalizar los envíos al exterior, nueve Estados Latinoamericanos y quince destinos emergentes. Entre estos últimos, se encuentran países que responden a los criterios de tratarse de BRICS u otros emergentes de gran tamaño, y/o ser naciones emergentes extraregionales con gran capacidad importadora; entre ellos el Ministerio de Relaciones Exteriores ubica a: Qatar, Arabia Saudita y EAU.

en gas y petróleo, telecomunicaciones, energía renovable y en exploración petrolera. Según se informó en aquella ocasión el fondo tiene interés en la exploración en gas y petróleo convencional y no convencional, energía, minería y, a su vez, le interesa la biogenética, particularmente la producción de leche maternizada. (Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación, 07/02/2013).

Ahora, a diferencia de lo que ocurre en otros países sudamericanos[7], no se ha podido constatar que estos fondos hayan concretado inversiones en Argentina si bien existe información que da cuenta de que capitales de Emiratos tienen inversiones en terminales portuarias y cadenas hoteleras en el país. Sin ir más lejos, Dubai Port World, uno de los principales operadores portuarios del mundo, comprometió una inversión de 300 millones de dólares que se volcaron en obras de infraestructura y tuvieron por fin una modernización del Puerto de Buenos Aires. Este proyecto, delineado por Terminales Río de la Plata SA -operador argentino de la red Dubai Port World- junto con la Administración General de Puertos, la Secretaría de Transporte y el Ministerio de Planificación, buscó dotar al comercio exterior argentino de economías de escala en transporte marítimo, evitando transbordos en otros puertos de Sudamérica (Cronista, 06/03/2012).

Cooperación en ámbitos estratégicos

Argentina es uno de los pocos países en desarrollo que ha logrado avances sustanciales en el campo nuclear. De hecho, este se convirtió en el primer país en Latinoamérica en instalar una central nuclear y, con el tiempo, se ha transformado en exportador de sus innovaciones en esta materia. En virtud de su expertise EAU se ha mostrado interesado en conocer los avances argentinos y capacitarse en el uso

[7] Al respecto, el flujo de capitales ha sido un componente importante del acercamiento de las monarquías del Golfo a los países sudamericanos. En este sentido, Brasil se presenta como el país de Sudamérica que ha recibido mayores inversiones provenientes de las monarquías del Golfo. Sólo por citar algunos ejemplos, en 2010 Abu Dhabi Investment Authority adquirió un edificio de oficinas en Río de Janeiro por US$ 300 millones. Además, a finales de ese mismo año dicho fondo, junto a otros ocho, entró con una inversión total de US$ 1.800 millones al banco de inversiones BTG Pactual. Mientras que en 2012 el grupo Mubadala colocó US$ 2 mil millones para estimular las inversiones de EBX, una compañía afincada en petróleo, gas, minería, puertos y electricidad, entre otros. Ver: Radic, Sandra (2012), “Fondos de Inversión de países árabes sobrevuelan América Latina para expandirse”, Economía y Negocios, 23 de junio.

pacífico de la energía nuclear, en el marco de su búsqueda de introducir un cambio en su mix energético.

Tal es así que el representante permanente del Emirato ante la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) reconoció:

> "Argentina tiene un sector nuclear bien desarrollado con varias plantas de energía nuclear en funcionamiento, así como también una fuerte base para la investigación, el desarrollo de recursos humanos y la formación en el campo nuclear, en los cuales Emiratos Árabes Unidos está interesado en beneficiarse" (The National, 15/01/2013).

En efecto, el Emirato ha hecho manifiesto su interés de impulsar la energía nuclear movido por un factor económico, la necesidad de bajar la factura energética y de reubicar recursos hidrocarburíferos que se consumen a nivel interno en el mercado externo, lo cual evidentemente resultaría más rentable; pero también por un factor medioambiental, vinculado a la necesidad de disminuir la emisión de gases contaminantes a la atmósfera[8].

Este elevado nivel de emisiones se encuentra íntimamente vinculado con su volumen de extracción y su escala de producción de hidrocarburos, asimismo, con el amplio nivel de consumo de recursos, favorecido por la política de subsidio a los servicios públicos que caracteriza a las monarquías del Golfo.

El amplio consumo de recursos al cual se hace referencia deriva en gran parte de la generación de energía para ser utilizada en refrigeración, así como también de la necesidad de afrontar el proceso de desalinización. No debe olvidarse que, por un lado, los países situados en torno a las costas del Golfo suelen tener temperaturas que superan los 45 grados y, por otro, que los mismos posee escasas reservas de agua dulce, siendo particularmente preocupante la situación de EAU que debe afrontar una

[8] Al respecto, también hay quienes asocian el interés de este país por la energía nuclear con la amenaza que para este representa el programa de desarrollo nuclear de la República Islámica, a través del tiempo uno de los principales enemigos de las monarquías del Golfo. De cualquier forma, por el momento, parece poco probable que este país esté dispuesto a buscar el desarrollo nuclear con fines militares, ante todo porque esto implicaría enemistarse con EEUU, un aliado estratégico, en un momento en el que Medio Oriente debe hacer frente a una fuerte inestabilidad y a grandes amenazas. Reafirmando esta idea, hay dos formas en que un país puede conseguir el material fisible necesario para una bomba: una que produzca uranio altamente enriquecido, otra que extraiga plutonio del combustible gastado. Ambos procesos implican tecnologías complejas que están sujetas a estrictos controles internacionales. En el caso de EAU este país ha renunciado voluntariamente a estas opciones y ha aceptado un exhaustivo control sobre su programa nuclear.

escasez absoluta de agua (Luomi, 2011: 252)[9]. Como consecuencia, Emiratos ha apostado por sortear la difícil situación que se le presenta recurriendo a la desalinización, un proceso intensivo en energía. Ahora, debido al consumo de recursos que estos procesos demandan, y a los costos medioambientales así como también de oportunidad que estos implican Emiratos viene trabajando con vistas a introducir cambios en su mix energético.

En esta línea, paralelamente a su trabajo en el desarrollo de fuentes de energía renovables, el Emirato fue la primera de las monarquías del Golfo en lanzar un programa de desarrollo nuclear con fines civiles en 2008. Desde entonces ha firmado acuerdos con empresas de Rusia, Inglaterra y Estados Unidos y le ha asignado la licitación nuclear a un consorcio de Corea del Sur para la construcción de cuatro reactores nucleares, mientras la construcción de una planta nuclear se está llevando a cabo en Braka en Ruwais. La entrada en operación del primer reactor se espera para el año 2017, mientras que para 2020 los cuatro reactores deberán estar en funcionamiento (World Nuclear Association, 2015).

En virtud de la relevancia que cobra este tema en lo referente al vínculo bilateral con Argentina, durante la visita de Fernández a Abu Dhabi en 2013, los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países firmaron un acuerdo para impulsar la cooperación en el desarrollo y la aplicación de la energía nuclear con fines pacíficos, constituyéndose el mismo en el primer acuerdo de este tipo que Emiratos firmó con un país latinoamericano. Al respecto, este acuerdo prevé la transferencia de conocimientos, tecnología y material nuclear hacia EAU.

En esta misma dirección, tan sólo un mes después de la visita presidencial, en febrero de 2013, durante la ya referida misión encabezada por Kicilloff y De Vido el Fondo de Inversión de EUA manifestó su predisposición de invertir en energía nuclear. Aún más, la contraparte árabe también expresó su interés en las pequeñas centrales, como el CAREM, primer reactor de tecnología y diseño 100% argentino y, asimismo, se

[9]Afrontan escasez absoluta de agua aquellos países que disponen de menos de 500 m3 de agua fresca renovable por persona por año.

planteó la posibilidad de que un conjunto de técnicos emiratíes visitase las obras que se realizan en Argentina.

A posteriori, en abril de 2014, en el marco de la visita del vicepresidente de Emiratos Árabes a Argentina representantes de ambos gobiernos firmaron un memorando de cooperación, que tiene validez por cinco años, y prevé la colaboración en áreas tales como: educación y promoción de recursos humanos para el desarrollo seguro e integrado de la energía nuclear en EAU; gestión de residuos nucleares; seguridad tecnológica y participación en el proyecto nuclear civil de los Emiratos, entre otras. A su vez, se estipula que la cooperación podrá adoptar diversas formas: intercambio de información científica y técnica en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear; organización de seminarios técnicos, talleres y reuniones; capacitación de científicos y personal técnico; proyectos conjuntos; promoción de investigación y desarrollo conjunto y avanzado; asistencia en forma de soporte técnico de proyectos particulares o estudios desarrollados; intercambio de experiencias en operación y mantenimiento de instalaciones nucleares incluyendo la elaboración de guías de operación y mantenimiento.

Según fuentes del INVAP[10],si bien hasta el momento ambos países han avanzado en la firma de acuerdos marco sin ningún punto ni contrato específico, por las reuniones que se han llevado adelante se detecta que es probable que en poco tiempo EAU quiera tener un centro de investigación nuclear con un reactor pequeño para capacitar a sus técnicos (Granata, 2013).

En esta línea, hay quienes sugieren que el principal objetivo de la Argentina es vender el CAREM, reactor que podría ser útil para abastecer con energía a zonas aisladas, desalinizar agua de mar y realizar monitoreos ambientales (Krakowiak, 2014).

En otro orden, la cooperación en materia satelital entre ambos actores emerge como otra arista de la cooperación en terrenos estratégicos. Al respecto, también en el marco de la referida visita de Fernández a EAU en 2013, se avanzó en la firma de un memorándum de entendimiento entre la Comisión Nacional de Actividades Espaciales

[10]Sociedad estatal argentina dedica al diseño y la construcción de plantas y equipos en áreas de alta complejidad como tecnología industrial, espacial y nuclear.

(CONAE) y la Institución Emiratí de Ciencia y Tecnología Avanzada (Emirates Institution for Advanced Science and Technology - EIAST). Este documento revierte trascendencia en función de que le permite a las partes realizar proyectos espaciales conjuntos, proceder al intercambio de científicos y técnicos y de datos de sus respectivas misiones satelitales, avanzar en el desarrollo de programas industriales y comerciales y, asimismo, en la organización de seminarios y reuniones científicas conjuntas. De hecho, el acuerdo incluye un conjunto de iniciativas de cooperación entre las que se pueden citar: el desarrollo de aplicaciones de información satelital para la gestión y respuesta a las emergencias; la operación de estaciones satelitales terrenas y gestión de misiones satelitales; la organización de programas y facilidades para entrenamiento; el estudio de factibilidad de una alianza de estaciones terrenas para brindar cobertura global y servicios avanzados de segmento terreno.

Como correlato, tras la firma del citado documento se ha avanzado en la colaboración entre estos países paralelamente al trabajo en misiones conjuntas. En esta dirección, en el mes de julio de 2014 Argentina recibió la visita de una delegación del EIAST que manifestó su interés en las instalaciones de ensayo y los laboratorios de la INVAP y la CONAE. Asimismo, se ha dado a conocer que existen proyectos del segmento terreno de la Institución y de la Comisión para el apoyo de las misiones de satélites por las estaciones terrestres. Además, según declaraciones oficiales, está dada la posibilidad de que se efectúen misiones internacionales conjuntas. Vale mencionar que Argentina es el único país de América Latina que lanzó un satélite junto con la NASA, que entre sus uso sirve para el estudio las condiciones de los mares, su salinización, la pesca y la agricultura. En virtud de ello EAU puede descargar las imágenes de los satélites argentinos, lo que redunda en el intercambio de información y conocimientos entre ambos países.

A modo de reflexión

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, históricamente Argentina no ha mantenido un vínculo de privilegio, de hecho ni siquiera una relación cercana con EAU. No obstante, en los últimos años Buenos Aires buscó profundizar los lazos bilaterales

con dicho actor en el marco de su apuesta en pos de una diversificación de las relaciones externas y un estrechamiento de las relaciones con los actores emergentes. Esto se evidencia a partir de la proliferación de visitas, encuentros y reuniones de alto nivel entre representantes de ambos Estados, a su vez, a partir de la apertura de legaciones oficiales y del acuerdo entre las parte en torno a diversos temas de la agenda política.

Ahora bien, no puede pasarse por alto que los vínculos político-diplomáticos en gran medida se han visto traccionados por intereses económicos-comerciales, así como también estratégicos. En tanto la Argentina ha buscado diversificar sus socios comerciales, incrementar el volumen de intercambio comercial e incentivar las inversiones provenientes de un país que cuenta con enormes excedentes de capital. Esto en línea con los grandes lineamientos de política comercial externa del FPV. En efecto, con vistas a alcanzar tales objetivos diversos Informes de Prensa dan cuenta del empleo de variados instrumentos entre los que se destacan las giras, la participación en ferias y misiones comerciales. Por otra parte, se entiende que la aproximación entre las partes también es fruto del interés de EAU de garantizar su seguridad alimentaria, frente a la preocupación que genera el incremento de su población y las dificultades que encuentra para producir alimentos. Aún más, ambos países han demostrado interés en la en la cooperación en un terreno estratégico como resulta el campo nuclear.

En función de lo hasta aquí expuesto puede concluirse que, si bien el vínculo entre Buenos Aires y Abu Dhabi no resulta de primer orden para ninguna de las partes ha cobrado fuerte impulso en los últimos años. Es más, como resultado del trabajo conjunto hoy se abren múltiples ventanas de oportunidad que estos países están en condiciones de explorar en función de la complementariedad de sus economías y de la convergencia de sus intereses y que, de aprovecharse, podrían redundar en favor de la consolidación del vínculo bilateral.

Bibliografía:

AKMIR, Abdeluahed. 2011. *Los árabes en Argentina*. Rosario, Editora UNR

BOTTA, Paulo. 2012. "Argentina e Irán entre 1989 y 1999: Entre las sombras de los atentados terroristas y el cambio de política exterior argentina". *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14, (28): 155-177

CÁMARA DE COMERCIO ARGENTINO-ÁRABE. 2015a. "Evolución del intercambio comercial argentino árabe año 1990-2013". En: http://www.ccaa.com.ar/estadisticas.html (acceso 15 de diciembre de 2015)

CÁMARA DE COMERCIO ARGENTINO-ÁRABE. 2015b. "Intercambio comercial argentino árabe año 2013". En: http://www.ccaa.com.ar/estadisticas.html (acceso 15 de diciembre de 2015)

CARRANCIO, Magdalena. 2001. "Señales de una diplomacia presidencialista: Argentina y los países de Medio Oriente y Norte de África". *La política exterior argentina: 1998–2001. El cambio de gobierno: ¿impacto o irrelevancia?.*Rosario, Ed. CERIR, pp. 251-270

CARRANCIO, Magdalena. 1998. "Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina". *La política exterior argentina: 1994–1997*. Rosario, Ed. CERIR, pp.149-173

CIBEIRA, Fernando. "Con el objetivo de seducir a los petrodólares". *Página 12,* 16/01/2011

DALMAZZO, Gustavo; FRANCISCO, Héctor. 2001, "Los credos de los turcos", *Todo es Historia,* 412

"Empresarios árabes invierten 300 millones de U$$ en el puerto de Buenos Aires", *Cronista,* 06/03/2012. En: http://www.cronista.com/cronistapais/Empresarios-arabes-invierten-us-300-millones-en-el-puerto-de-Buenos-Aires-20120306-0001.html (acceso 15 de diciembre de 2015)

FABANI, Ornela. 2012. "Política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante el primer gobierno de Cristina Fernández". *Revista Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP), 21 (43): 65-88.

FERNANDEZ DE KIRCHNER. Discurso de asunción presidencial, 10 de diciembre de 2007

GALINDO, Alejandra “The role of Latin America in the foreign policies of GCC states”, *3rd Gulf Research Meeting*, University of Cambridge, 11-14 july 2012.

GRANATA, Gabriela. “Otheguy: “La tecnología nuclear argentina tiene un alto reconocimiento”. *CADIEEL*. 17/01/2013.En: http://www.cadieel.org.ar/esp/nota.php?idContenido =14123

GROOSO, Josefina; MOLDAVAN, Pablo; TODESCA, Nicolás. 2009. “Nuevos destinos de las exportaciones argentinas, teoría y evidencia”. *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Nota Técnica, 70

INGRAM, Helen; FIEDERLEIN, Suzzane. 1988. “Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy”. *Political Research Quarterly*. Utah, pp. 725-745

KRAKOWIAK, Fernando. 2014. “La exportación de tecnología nuclear al mundo”. *Tecnología nuclear para el desarrollo Edit U-238*, 2 (18). En:http://u-238.com.ar/la-exportacion-de-tecnologia-nuclear-al-mundo/ (acceso 15 de diciembre de 2015)

LUOMI, Mari. 2011. “Gulf of interest: Why oil still dominates Middle Eastern climate politics”. *Journal of Arabian Studies*. En:http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21534764.2011.628499 (acceso 10 de junio de 2012)

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. 2013. Ficha Económica País Emiratos Árabes Unidos

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. Información de Prensa N° 028/14, 14/02/2014. En:https://www.mrecic.gov.ar/mision-de-comercio-e-inversiones-paises-arabes-del-golfo (acceso 15 de diciembre de 2015)

MIRANDA, Roberto. 1988. “El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales”. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. Rosario, Ed. CERIR

MIRANDA, Roberto. 2001. “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”. *Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de la Plata, 21: 169-195

MORASSO, Carla. “Lineamientos Sur-Sur en la política exterior argentina. El caso de África Subsahariana”. XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.

“No somos los peones de estancia del primer mundo”, *Tiempo Argentino*, 09/10/2010. En: http://tiempo.infonews.com/nota/122038/timerman-no-somos-los-peones-de-estancia-del-primer-mundo (acceso 15 de diciembre de 2015)

“Nuclear power in the United Arab Emirates”. *World Nuclear Association*. septiembre 2015. En: http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-T-Z/United-Arab-Emirates/ (acceso 15 de diciembre de 2015)

OFICINA ECONOMICA Y COMERCIAL DE ESPANA EN DUBAI. 2014. Guía País: Emiratos Árabes Unidos. En: http://www.comexportar.com/wp-content/uploads/2014/05/ASIA-EMIRATS-ARABS-com-exportar-.pdf (acceso 15 de diciembre de 2015)

“Para Timerman “la península arábiga es una pieza fundamental para incrementar las exportaciones”, *Telam*, 26/02/2014. En: http://www.telam.com.ar/notas/201402/53257-para-timerman-la-peninsula-arabiga-es-una-pieza-fundamental-para-incrementar-las-exportaciones.html (acceso 15 de diciembre de 2015)

PAREDES, Rubén. 2010.“Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la política exterior”. *Política Exterior Argentina del Gobierno de Néstor Kirchner*. Rosario, Ed. CERIR, pp. 183-215

PAREDES, Rubén. 2008. “La Política Exterior Argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición”. *La política exterior del gobierno de Kirchner,* Rosario, Ed. CERIR, pp. 311-359

“Posicionamiento estratégico: la corporación saudí Almarai ya produce 30.000 hectáreas en la Argentina”, *Valor Soja*, 26/02/2014. En: http://www.valorsoja.com/2014/02/26/posicionamiento-estrategico-la-corporacion-saudi-almarai-ya-produce-30-000-hectareas-en-la-argentina/#.VnhDJpfy-No (acceso 15 de diciembre de 2015)

RADIC, Sandra. 2012. “Fondos de Inversión de países árabes sobrevuelan América Latina para expandirse”. *Economía y Negocios.* En:

http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=97799 (acceso 15 de diciembre de 2015)

RUSSELL, Roberto. 1990. *Política exterior e toma de decisões em América Latina*. Buenos Aires, GEL

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía*". Revista CIDOB d 'Afers Internacionals*, 104: 157-180

SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. "Timerman acordó con embajadores árabes profundizar la relación con sus países", 01/12/2010. En: http://www.prensa.ar/2010/12/01/14382-timerman-acordo-con-embajadores-arabes-profundizar-la-relacion-con-sus-paises.php (acceso 15 de diciembre de 2015)

SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. "Timerman entregó los Premios Exportar y anunció un nuevo récord de ventas al exterior", 21/12/2011. En: http://prensa.argentina.ar/2011/12/21/26742-timerman-entrego-los-premios-exportar-y-anuncio-un-nuevo-record-de-ventas-al-exterior.php (acceso 15 de diciembre de 2015)

SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. "Emiratos Árabes Unidos destacó la necesidad de incrementar el comercio de productos argentinos", 21/10/2012

SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. "El presidente emiratí resaltó la posición de Argentina por la situación en Medio Oriente", 14/01/2013. En: http://www.prensa.ar/2013/01/14/37687-el-presidente-emitari-resalto-la-posicion-de-argentina-por-situacion-en-medio-oriente-indico-timerman.php (acceso 15 de diciembre de 2015)

SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. "Empresas de los Emiratos Árabes expresaron interés en invertir en la Argentina", 07/02/2013. En: http://prensa.argentina.ar/2013/02/07/38225-empresas-de-los-emiratos-rabes-expresaron-interes-en-invertir-en-la-argentina.php (acceso 15 de diciembre de 2015)

SITIO OFICIAL DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO. “Importante actividad del gobernador Zamora y del príncipe de Bahrein”, 22/06/2011. En: http://www.sde.gov.ar:84/noticias/Noticias.aspx?idNoticia=901 (acceso 15 de diciembre de 2015)

“UAE, Argentina sign five-year cooperation deal”. *World Nuclear News*. 15/01/2013. en: http://www.world-nuclear-news.org/NP-UAE-Argentina-sign-five-year-cooperation-deal-2804148.html (acceso 15 de diciembre de 2015)

“UAE signs cooperation deal with Argentina”. *The National*. 15/01/2013. En: http://www.thenational.ae/news/uae-news/politics/uae-signs-nuclear-cooperation-deal-with-argentina (acceso 15 de diciembre de 2015)

“UAE diplomatic offensive in Latin America”. *IPS*. 29/04/2014. En: http://www.ipsnews.net/2014/04/133974/ (acceso 15 de diciembre de 2015)

“Yahuar: estamos en un cambio de épocas, con nuevos socios políticos y comerciales”. *Telam*. 25/11/12. En: http://www.telam.com.ar/nota/45060/ (acceso 15 de diciembre de 2015)

ZELICOVICH, Julieta. 2011. “Licencias no automáticas de importación y negociaciones de acuerdos de libre comercio: Consistencias e inconsistencias entre la política comercial externa y la política exterior en los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner”. X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba

Recebido em 23 de dezembro de 2015.
Aprovado em 05 de maio de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS NO BRASIL: INDICAÇÕES PARA UMA ANÁLISE À LUZ DA GOVERNAMENTALIDADE

LUCIANO DA ROSA MUÑOZ
Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB)
Professor de Relações Internacionais no Centro Universitário de Brasília (UniCeub)
Professor de História na União Pioneira de Integração Social (UPIS)

RESUMO: É de nosso entendimento que a narrativa brasileira em relações internacionais deve ser submetida à investigação crítica, especialmente quando se trata de analisar o fenômeno dos regimes internacionais nos termos de uma teoria de autonomia. Tal narrativa emprega categorias essencialistas que incluem a separação entre interno e externo, a centralidade do Estado soberano e a necessidade de se descobrir características duradouras de identidade nacional. Com o objetivo de se descartar tais instrumentos positivistas e interpretar o fenômeno dos regimes internacionais em meados da década de 1980 com foco nas contingências internas e nas lutas transversais, este artigo indica a ferramenta genealógica foucaultiana de análise do discurso como um caminho alternativo. Nesse sentido, acreditamos que ao partir de seu conceito de governamentalidade seria possível desestabilizar a narrativa brasileira de autonomia e analisar o fenômeno dos regimes internacionais por meio de uma epistemologia interpretativa.

PALAVRAS-CHAVE: regimes internacionais; autonomia; governamentalidade

THE RENEWAL OF CREDENTIALS IN BRAZIL: INDICATIONS FOR AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF GOVERNMENTALITY

ABSTRACT: It is our understanding that the Brazilian narrative of international relations must be put into critical inquiry, especially when it comes to analyse the phenomenon of the international regimes in terms of a theory of autonomy. Such narrative employs essentialist categories which include the separation between inside and outside, the centeredness of the sovereign state and the need to uncover ever-lasting features of national identity. In order to discard those positivist devices and interpret the phenomenon of the international regimes in the mid-80s by focusing on internal contingency and transversal struggles, this paper indicates the Foucauldian genealogy tool of discourse analysis as an alternative path. Accordingly, we believe that departing from his concept of governmentality would make it possible to destabilise the Brazilian narrative of autonomy and analyse the phenomenon of the international regimes through an interpretive epistemology.

KEYWORDS: international regimes; autonomy; governmentality

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Embora despretensioso, o esforço do presente artigo é deliberadamente provocativo. Tem por objetivo geral defender a adoção de abordagens críticas no campo de Relações Internacionais no Brasil, muito especialmente no que se refere ao estudo da história da política exterior brasileira, o qual tem sido há muito monopolizado pelo pensamento tradicional oriundo do Itamaraty. De maneira específica, o que se indica nas seções seguintes é a possibilidade se de analisar o chamado período da "renovação de credenciais" – quando, na década de 1990, o Brasil adere aos regimes internacionais de meio ambiente, direitos humanos e não proliferação nuclear – sem a necessidade de se recorrer a categorias essencialistas como "Estado soberano" e "identidade nacional" ou à valoração embutida no binômio "autonomia pela distância – autonomia pela participação", conceitos cunhados pelo diplomata Gelson Fonseca Jr. No mesmo sentido, o que se pretende é abrir a possibilidade de se estudar esse período colocando-se em suspenso a tese da continuidade da política exterior brasileira para que se pense a mudança de postura do país em face dos regimes internacionais como função da ruptura de governo operada com o fim do regime militar em 1985.

Significativamente, os conceitos de "governamentalidade" e de "regimes internacionais" possuem uma ontologia e uma historicidade coetâneas. Em seus cursos ministrados no final da década de 1970 no Collège de France, Michel Foucault buscou deslocar a centralidade do Estado moderno por meio da análise de sua ascensão a partir do século XVI – quando também começa a emergir o conceito de soberania – como uma prática histórica e contingente de governo, de modo que se pudesse contextualizá-lo na experiência ocidental e afastar sua reificação jurídico-formal e ahistórica. De modo particular, seu conceito de "governamentalidade" procurou refletir a decadência do Estado de bem-estar social gestado a partir do pós-guerra e de sua estrutura keynesiana de intervenção sobre as condutas, bem como diagnosticar o aparecimento do neoliberalismo nos países de capitalismo desenvolvido. Possui, ao mesmo tempo, um substrato intersubjetivo conectado a seu entendimento do "poder"

como um feixe de relações. Por sua vez, o conceito de "regimes internacionais" reflete as mudanças sistêmicas da economia política internacional na década de 1970 – entre as quais, a corrosão do modelo keynesiano – e também volta-se para uma ontologia relacional, de modo a entender a adesão dos Estados às regras internacionais por meio de arranjos de governo.

Assim, parece-nos adequado propor a análise da adesão do Brasil aos regimes internacionais por intermédio do conceito de governamentalidade. Com esse propósito em mente, o artigo parte da constatação de que o conceito de regimes internacionais não é compatível com a epistemologia positivista, a qual enfatiza os *atributos* dos atores, não suas *relações*. Além disso, sustenta a dificuldade de se empregar uma abordagem transversal sem que se suspenda o hábito mental dos níveis de análise e a separação entre as partes – ou os Estados e seus âmbitos internos – e o todo – ou a exterioridade do sistema internacional, os quais são tributários da tradição de pensamento aristotélica e do processo de individuação das identidades típico da modernidade. Dessa forma, o artigo procura evidenciar que o estudo do período da "renovação de credenciais" – bem como da história da política exterior brasileira – é dominado por essas características, em paralelo ao afã de se construir conceitos nacionais e de se descartar as teorias críticas oriundas dos países centrais. Em sua última seção, procura apresentar o conceito de governamentalidade e indicá-lo como ferramenta alternativa para que se possa problematizar a teoria de autonomia de Fonseca Jr. e ampliar a presença das epistemologias interpretativas no campo de Relações Internacionais no Brasil.

REGIMES INTERNACIONAIS: A EPISTEMOLOGIA POSITIVISTA

Regimes internacionais podem ser definidos amplamente como arranjos de *governo* construídos por Estados a fim de coordenar suas expectativas e organizar aspectos do comportamento internacional em várias áreas temáticas[1]. A título de exemplo, podem-se citar os regimes de não proliferação

[1] "Regimes are broadly defined as governing arrangements constructed by states to coordinate their expectations and organize aspects of international behavior in various issue-areas." (KRATOCHWIL & RUGGIE, 1986, p. 759).

nuclear, meio ambiente, direitos humanos, comércio e sistema monetário internacionais, os quais ganharam estofo e abrangência a partir do pós-guerra. Como quaisquer conceitos, no entanto, "regimes internacionais" também possui sua historicidade própria de emergência. No começo da década de 1980, sua definição e voga procurou explicar por que os Estados não recorreram a *beggar-thy-neighbor policies* – como havia sido o caso do entre-guerras – em decorrência das mudanças sistêmicas ocorridas nos anos de 1970, das quais destacam-se a corrosão relativa da hegemonia norte-americana, a decadência do modelo keynesiano-fordista, o cenário nocivo de interdependência e de estagflação resultante dos choques de oferta do petróleo e a alargada margem de barganha dos países do Terceiro Mundo em sua agenda de desenvolvimento[2].

Assim, levantou-se a hipótese de que os regimes por si sós teriam continuado em alguma medida a constranger e a condicionar o comportamento dos Estados entre si apesar das modificações salientadas, as quais a princípio sinalizavam para que os atores buscassem resolver seus problemas internos por meio de soluções unilaterais. Em que pese sua prestabilidade explicativa, Kratochwil e Ruggie (1986, p. 759) destacam que as maiores críticas direcionadas ao conceito de "regimes" referem-se a seu considerável grau de "lanosidade" ou de imprecisão. Quer dizer, não há critério indisputado que delimite sua fronteira ou que diferencie um regime de outro, tampouco que fixe o limiar de transição entre não regime e regime. Em primeiro lugar, isso decorre de que não há qualquer ponto arquimediano externo que possa por si servir de parâmetro para que se saiba o que os regimes *verdadeiramente* são:

> This is so because regimes are conceptual creations not concrete entities. As with any analytical construction in the human sciences, the concept of regimes will reflect commonsense understandings, actor preferences, and the particular purposes for which analyses are undertaken. Ultimately, therefore, the concept of regimes, like the concept

[2] Não nos caberá aqui esmiuçar uma descrição contextual das mudanças sistêmicas da década de 1970. Para mais informações, por exemplo, acerca do fim do padrão dólar-ouro e de suas repercussões no enfraquecimento do sistema Bretton Woods e da nova complexidade temática envolvida nas negociações da Rodada Tóquio para a liberalização do comércio internacional, ver GILPIN, 2002, p. 155-173; 214-228.

> of "power", or "state", or "revolution" will remain a "contestable concept". (1986, p. 763-764)[3]

No entanto, consideram que o pior entrave para uma análise crítica de regimes internacionais é o desencontro que costuma ocorrer entre epistemologia e ontologia. Por um lado, a ênfase que cerca tal conceito é de ontologia marcadamente intersubjetiva, uma vez que se o define a partir das expectativas compartilhadas entre os atores com relação a determinadas áreas temáticas internacionais. Por outro, a epistemologia positivista assume que "sujeito" e "objeto" devem ser empregados como categorias separadas de análise, bem como almeja perscrutar "forças objetivas" por detrás das mudanças sistêmicas e das motivações de comportamento dos atores em suas interações sociais. Como bem pontuam os autores (1986, p. 764-770), o impacto das normas – e, diríamos nós, dos valores – no bojo dos regimes internacionais não é um processo passivo, que poderia ser explicado por analogia às leis de Newton que *governam* as colisões entre os corpos. Ademais, o ferramental positivista parte do axioma lógico da não contradição, com o que se torna incapaz de dar conta de eventuais *ambiguidades* deliberadamente criadas pelos próprios tomadores de decisão[4].

Na visão de Singer (1961, p. 77-80), entretanto, tanto as ciências naturais quanto as ciências sociais deveriam presumir um observador neutro, o qual, por sua vez, deve escolher focar *ou nas partes ou no todo*, ou nos atores que compõem o sistema ou no próprio sistema como entidade cuja natureza excede a soma das unidades. Tal decisão de nível de análise não poderá, além disso, decorrer de capricho, hábito ou familiaridade – quer dizer, de injunções arbitrárias ou não racionais –, senão de um critério de adequação metodológica

[3] "É dessa forma porque os regimes são criações conceituais, não entidades concretas. Assim como ocorre com qualquer construção analítica nas ciências humanas, o conceito de regimes refletirá os entendimentos do senso comum, as preferências dos atores e os propósitos particulares pelos quais as análises são empreendidas. Em última análise, portanto, o conceito de regimes – tal como os conceitos de 'poder', 'Estado' ou 'revolução' – permanecerá um 'conceito contestável'." (tradução livre)

[4] O âmbito de aplicação do GATT (hoje incorporado ao corpo normativo da Organização Mundial do Comércio) é um bom exemplo da justaposição ambígua de registros, uma vez que, apesar da existência dos princípios da cláusula da nação mais favorecida e da não discriminação, os governos mantêm a responsabilidade de estabilizar suas economias domésticas, o que poderá implicar, em algumas circunstâncias, a utilização de mecanismos restritivos ao livre comércio tais como as medidas de salvaguarda.

tendo-se em conta os fenômenos que se pretende explicar. A bem do rigor científico, os modelos analíticos deverão contemplar três requisitos de validade: deverão descrever, explicar e prever. Assim, quaisquer fenômenos sob estudo exigem que se proceda à sua descrição da forma mais acurada possível, o que significa prover a seu respeito um quadro completo, como *representação* da realidade objetiva. Ademais, tal modelo deverá ser capaz de explicar as relações existentes entre os fenômenos sob investigação por intermédio do estabelecimento de liames causais completos, porém com escolha parcimoniosa das variáveis específicas que irá manejar. Por fim, o requisito positivista mais ambicioso é a possibilidade de previsão dos modelos teóricos em face de desdobramentos fenomênicos futuros.

A despeito de suas boas intenções de inclinação behaviorista para a definição das fronteiras epistemológicas de modelos analíticos e do próprio campo de Relações Internacionais como disciplina acadêmica, Singer (1961, p. 80-89) também pondera as desvantagens envolvidas na necessidade de se escolher entre as partes e o todo, entre o atomismo e o holismo. Uma vez adstrito ao nível de análise do sistema internacional, corre-se o risco de se superestimar aspectos estruturais, com o que se acaba tendendo a explicações deterministas. Nesse sentido, tal viés permite pouca discrepância no comportamento dos atores, isto é, nivela as especificidades das políticas externas dos Estados, assim como tende a apresentá-los como “caixas pretas”, pois ignora aspectos de política interna e da sociedade civil.

De outra parte, uma análise que selecione partir do nível dos atores poderá incorrer nos vícios opostos. Em lugar de homogeneizar, tenderá a sobrevalorizar as diferenças por meio de perspectivas não raro paroquiais ou etnocêntricas. Além disso, a ênfase no Estado tenderá a recair em um de dois males: reificá-lo como abstração ou antropomorfizá-lo para auscultar suas “percepções”. Ao fim de seu texto, o próprio autor tempera sua receita positivista com um grão de sal:

> [T]he international system gives many indications of prospective change, and it may well be that existing institutional forms will take on new characteristics or that new ones will appear to take their place. As a matter of fact, if incapacity to perform its functions leads to the transformation or decay of an institution, we may expect a steady

> deterioration and even ultimate disappearance of the national state as a significant actor in the world political system. (SINGER, 1961, p. 90)[5]

Antes de aparecer como escolha de adequação metodológica, focar ou nas partes ou no todo decorre de um aristotelismo ontológico que permeia o pensamento e a linguagem ocidentais e que dá lugar aos tropos, metáfora e metonímia. Assim, a partir da leitura de Onuf (1995, p. 46-50), é possível discernir duas tendências na física do estagirita: a homogeneização, por meio da qual o todo encerra e contém as partes com o critério nivelador de seus *atributos* comuns; a composição, processo contínuo que leva as partes a agregarem-se em todos cada vez maiores, das formas mais elementares – digamos, do inorgânico – a seres vivos, incluindo os seres humanos. Do corpo humano em diante, passa-se a um aristotelismo ético, visto que vivemos como partes de corpos sociais – desde o século XVII encabeçados por Estados soberanos – cuja *finalidade* é assegurar o bem comum. Na perspectiva teleológica de Aristóteles, o bem mais alto, mais completo ou universal é a perfeição ou fim das coisas, como finalidade pré-ordenada que se realiza plenamente em progressão ao melhor de todos os estados. Em seu tempo, era a *polis* grega o agregado máximo capaz de prover a seus cidadãos a causa final do bem comum. A partir do século XIX, o pensamento hegeliano reinvestiu tal teleologia em um agregado ainda maior ao outorgar esse mandato ético ao Estado-nação (BARTELSON, 1995, p. 215-220).

Apesar do afã positivista por univocidade, pensar um universo de entidades composto por partes e todos segmentados em níveis de análise também implica o uso de uma linguagem metafórica. Assim, o observador neutro posiciona-se em um *ponto fixo* à distância correta do objeto sob escrutínio para que possa *vê-lo com clareza*, descrevê-lo por completo, explicá-lo causalmente e prever sua evolução futura. Como afirma Onuf (1995, p. 42-45), a emergência da modernidade – tributária da tradição de pensamento aristotélica – engendrou um processo de individuação, mediante o qual as

[5] "O sistema internacional dá muitas indicações de mudança prospectiva, e é bem possível que formas institucionais existentes tomarão novas características ou que novas formas aparecerão em seu lugar. Em realidade, se a incapacidade de exercer suas funções leva à transformação ou à decadência de uma instituição, é de se esperar a deterioração constante ou mesmo o eventual desaparecimento do Estado-nação como um ator significativo do sistema político mundial." (tradução livre)

positividades atingem *identidades* singulares – e presumivelmente estanques, as quais se definem por atributos, não por relações. Assim, um espaço homogêneo deve ser emoldurado por coordenadas estandardizadas e objetivas que delimitem seu conteúdo de maneira positiva[6]. Os esquemas baseados em níveis de análise partilham dessa mesma pressuposição, uma vez que traçam *linhas horizontais* que separam os espaços domésticos dos Estados e do sistema internacional.

Filho confesso do Esclarecimento kantiano e comprometido com a promoção do progresso, Keohane (1988, p. 379-383) foi um dos primeiros a admitir não ser plausível almejar a nenhuma grande teoria – ou meta-narrativa – de relações internacionais. Antes disso, é necessário limitar-se a generalizações contextuais e condicionadas e renunciar à formulação de leis universais, uma vez que nosso entendimento da política mundial sempre será incompleto. Em sua conhecida apresentação das duas abordagens sobre as instituições internacionais, o autor abre o flanco de estudo positivista para o diálogo com perspectivas reflexivas e críticas que empreguem epistemologias interpretativas. Ao lado da expectativa de mensuração do comportamento racional dos Estados em face dos regimes internacionais, é preciso ter em conta que as instituições *constituem* os atores e vice-versa. Não basta tratar os atributos e as preferências dos Estados como dados exógenos e estanques, uma vez que são afetados por arranjos institucionais e por *discursos* historicamente contingentes.

De acordo com Keohane (1988, p. 386-391), instituições internacionais podem ser definidos de forma ampla como um conjunto de regras que prescrevem papeis, constrangem a atividade e moldam as expectativas dos

[6] Trata-se do problema kantiano do *parergon*: "The solution goes as follows: a frame, a line of demarcation, an ontological divide, or a geographical or chronological boundary all assert and manifest class membership of phenomena, but the frame or line itself cannot be a member of either class. It is neither inside, nor outside, yet it is the condition of possibility of both. A *parergon* does not exist in the same sense as that which it helps to constitute; there is a ceaseless activity of *framing*, but the frame itself is never present, since it is itself unframed." (BARTELSON, 1995, p. 51). "A solução vai como segue: uma moldura, uma linha de demarcação, uma divisa ontológica ou uma fronteira geográfica ou cronológica, todas elas afirmam e manifestam a classificação dos fenômenos, mas a moldura ou a linha não pode ela mesma receber nenhuma classificação. Não está nem dentro, nem fora, porém é a condição de possibilidade de ambos. Um *parergon* não existe no mesmo sentido que aquilo que auxilia a constituir; há uma interminável atividade de *emolduramento*, mas a moldura propriamente nunca está presente, uma vez que ela mesma não está emoldurada." (tradução livre)

atores. Deve-se reconhecer, porém, que algumas instituições específicas também se exteriorizam por intermédio de práticas. Na modernidade, a mais importante dessas práticas é a soberania dos Estados. Nesse quesito, a abordagem reflexiva é crítica à reificação do Estado soberano operada pelo racionalismo, o qual é tomado como um dado *a priori* sem que se considere a densidade de sua constituição como prática histórica. Em reverberação ao problema dos níveis de análise, também é possível problematizar a redução racionalista à dicotomia doméstico-internacional ou à separação entre interno e externo. Sem poder abandoná-la, Keohane (1988, p. 392-393) sugere à "escola reflexivista" o reexame das mudanças de preferência que emergem das complexas interações entre as instituições internacionais e os processos de política doméstica.

De sua parte, Kratochwil e Ruggie (1986, 771-774) defendem que se procure compatibilizar a ontologia intersubjetiva dos regimes internacionais com o emprego de epistemologias interpretativas. Assim, no jogo entre os regimes e os Estados nacionais, é preciso partir de pelo menos duas dimensões de perspectiva: as lutas de *legitimação* por meio das quais um dado regime torna-se, por exemplo, hegemônico e estável; e os processos políticos envolvidos na ascensão e extensão de determinado *conhecimento* no âmbito internacional. Simultaneamente, não se pode esquecer que tal jogo repousa sobre hábitos mentais – de homogeneização e de identidade – característicos da modernidade, cujo fio condutor extrapola a tradição de pensamento aristotélica.

BRASIL: IDENTIDADE, ATRIBUTOS, FINALIDADES

No que diz respeito à narrativa brasileira em relações internacionais, o entendimento hegemônico repousa sobre um positivismo subjacente e também submete-se aos imperativos de um aristotelismo ontológico e ético. Lafer (2007, p. 17-20) busca refletir sobre o significado da identidade internacional de um país no atual mundo globalizado, onde a diluição entre "interno" e "externo" parece ter posto em dúvida uma das hipóteses clássicas de teoria das relações

internacionais: a que confere à política externa uma esfera de *autonomia* em relação à política interna. Considera, no entanto, que Estado e governo mantêm-se como instâncias públicas indispensáveis de intermediação entre os espaços doméstico e internacional. Assim, *nossa* intermediação externa – encargo do Ministério das Relações Exteriores – deve partir de uma visão de identidade coletiva, de um *nós* assinalador de especificidades. Em seu diagnóstico, o autor utiliza-se da noção de "forças profundas" – diretamente da história diplomática francesa – como fatores de persistência (no passado, no presente e no futuro) que expliquem a identidade internacional do Brasil, ou seja, o conjunto de *predicados* que o singularizam como ator no sistema internacional.

Dessa forma, o "Brasil" é visto, descrito, explicado (e previsto) como sujeito das relações internacionais – com seu governo, território e população – que dispõe de certos traços de essência e de atributos que informam e caracterizam suas ações. Para Lafer (2007, p. 21), assoma a ação contínua no tempo do MRE, o qual logrou afirmar-se ao longo da história brasileira como instituição permanente da nação, apto a *representar* seus interesses, porque dotado de autoridade e de memória:

> O *locus standi* para esta afirmação [do MRE, do país] vem residindo na competência diplomática com a qual o Brasil, com visão e estilo grocianos, tem operado de maneira contínua a sua presença na vida internacional como potência média de escala continental e relevância regional (LAFER, 2007, p. 74).

Nesse sentido, é possível dizer que o Brasil dispõe de quatro predicados ou atributos principais, os quais lhe conferem, *naturalmente*, como fim pré-ordenado (ou vocação) um papel na tessitura da ordem mundial: (1) a competência de seu corpo diplomático; (2) seu *status* como potência média; (3) sua escala continental (ou, em outras palavras, a grandeza de seu território) e (4) sua relevância regional na América do Sul, cuja identidade distingue-se de outras regiões do mundo pelo vetor da paz. De acordo com Lafer (2007, p. 75-77), *seu* estilo de ação grociano implica a sensibilidade para exercitar a virtude aristotélica do meio-termo, para atuar como *tertius-inter-partes* e mediar posições entre grandes e pequenos no plano multilateral. Ao mesmo tempo, o

meio-termo aristotélico é uma das fórmulas da justiça, o que pode transformar-se em um argumento de legitimidade apto a alcançar abrangência generalizadora e ser do interesse dos demais protagonistas da vida internacional.

Também influenciado pela escola francesa de relações internacionais, Cervo (2008, p. 37) entende que o conceito de identidade nacional é uma categoria instrumental adequada para desvendar o jogo da multicausalidade através da História. Em sua análise, tampouco se problematiza o "Brasil", o qual emerge como sujeito dado que possui *sua* diplomacia e política exterior. Nesse sentido, Cervo apresenta seu conceito de "acumulado histórico", mediante o qual busca ver *continuidade evolutiva* na inserção internacional e na história da política exterior do país:

> A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta. [...] Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade inerentes à política exterior, tanto mentais quanto práticos. Contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao imprimir-lhe a lógica da racionalidade e ao dar prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura (CERVO, 2008, p. 26-27).

Parece-nos importante apontar quatro aspectos do conceito de "acumulado histórico" que desnudam, uma vez mais, um aristotelismo ontológico e ético: (1) o "Brasil" é um ente, cuja política exterior exibe traços de continuidade inerentes, os quais resistem ao tempo e submetem a casualidade à causalidade, o acidental ao previsível; (2) o "Brasil" possui princípios e valores de conduta externa – desacoplados das injunções domésticas – que se impõem aos *governos* e às mudanças de regime político; (3) em sua "realidade externa", o "Brasil" age como Estado soberano segundo a lógica da racionalidade – suas ações tecem uma cadência contínua de causas e efeitos passível de descrição, explicação e previsão no tempo; (4) o "Brasil" é um ente monolítico dotado de um *telos* ou mandato ético, visto que sua política exterior evolui ao longo do tempo rumo a uma causa final ou finalidade pré-ordenada.

A partir de um perspectiva essencialista, valorativa e progressiva da história da política exterior do Brasil, Cervo (2008, p. 27-31) detecta em seu "acumulado histórico" predicados e finalidades que caracterizam o país em sua inserção internacional. De um lado, o Brasil é juridicista e cordial, uma vez que zela pelo cumprimento dos pactos internacionais, dá preferência à solução pacífica de controvérsias, age de modo não confrontacionista e abstém-se de exibir sua grandeza nacional e sua superioridade econômica no trato com os vizinhos. De outro, está vocacionado a responder a um processo de desenvolvimento em curso – por meio da atuação de sua diplomacia, cujo esforço de trazer insumos externos deve estar confiado aos homens de Estado – e a perseguir um modo próprio de inserção internacional, o que presume a *autonomia* de seu processo decisório e a formulação própria de sua política exterior.

Embora conceitue "autonomia decisória" como o *elo interno* do Estado em sua inflexão para conformar o sistema internacional, Saraiva (2014, p. 9-10) também presume que há um padrão histórico na inserção internacional do Brasil, o qual expõe *continuidade* em sua política externa do século XIX aos tempos mais recentes. Partindo da imagem poética de uma *seta no tempo*, o autor afirma que há um núcleo comum de pensamento que se sobrepõe às *ressignificações* já sofridas pelo conceito de autonomia e que aproxima o Império brasileiro ao desafios do país em suas relações internacionais no século XXI. Segundo Saraiva (2014, p. 28), a *inteligência brasileira* em relações internacionais que surge nas décadas de 1950 e 1960 – cuja "seta no tempo", supomos, deve apontar para a "Escola de Brasília" – não pode ser subestimada como "força profunda" na conformação da identidade nacional, uma vez que está encarregada da formulação de conceitos próprios à realidade do país. Assim, as "forças intelectuais" também têm um papel na causalidade da prática dos Estados.

Na visão de Ramalho da Rocha (2006, p. 92-93), a *participação* do Brasil nos regimes internacionais desempenhou papel extremamente relevante na afirmação de sua identidade nacional e, *progressivamente*, na inserção internacional do país. Sua mudança de comportamento em face do meio

ambiente, por exemplo, representou – a partir da realização da Rio-92 – o caso mais notório em que, ao aderir a um conjunto de regimes internacionais, o Brasil mudou para *melhor* a imagem que projetava no exterior. Até a década de 1980, com efeito, o país era visto como uma espécie de "vilão ambiental", um destruidor da natureza, particularmente da floresta amazônica. Ao menos em parte, a identidade do Brasil constitui-se pela utilização de "argumento moral", isto é, seu apoio a instituições e sua adesão a regimes internacionais em defesa de uma ordem internacional regida por normas. Ao apresentar tal *autoridade moral* como atributo de sua política externa, o país busca ter influência nos processos políticos internacionais por meio de uma retórica normativa e legalista que converta discurso em ação (RAMALHO DA ROCHA, 2006, p. 101).

Ao trabalhar o vínculo entre a transição de *governos* e regimes políticos e a política exterior, Cervo (2008, p. 34-41) pensa em um problema cognitivo, o qual busca resolver pela prevalência da continuidade. Assim, variáveis tais como a identidade nacional, a racionalidade das políticas de Estado e a autonomia decisória do homem de Estado devem ser analisadas independentemente de eventuais rupturas internas. Não distante do "argumento moral", afirma que os parâmetros de conduta do Brasil em sua política exterior – sedimentados ao longo do tempo em seu "acumulado histórico" – pouco sofreram com as mudanças de governos e de regimes, bem como espelham a percepção de um país satisfeito consigo mesmo, que confere ao exterior um crédito de simpatia e benevolência. No que atine, mais especificamente, à transição do regime militar para o civil, em 1985, Cervo (2008, p. 50) considera que a política exterior e o modelo de inserção internacional do Brasil foram afetados apenas superficialmente, visto que já desde o fim do regime militar vinham sendo preparadas a abertura política e a cooperação com a Argentina na área nuclear.

De acordo com Fonseca Jr. (1998, p. 268-275), duas categorias são centrais para se entender a inserção internacional do Brasil: a "identidade" e a "relação". O primeiro passo para se estar no sistema internacional é a definição *do que se é*, a marca de identidade. O processo para se alcançar tal definição

está centrado em uma dialética entre o que oferece o sistema e as raízes nacionais de identidade. No caso brasileiro, o marco ocidental e a dicotomia Norte-Sul são os dois balizadores sistêmicos que definem sua identidade bifacetada: "país em desenvolvimento" que reivindica como pobre, mas está vocacionado à riqueza. Nesse sentido, desde os anos de 1960, desenvolveu-se o modelo "ocidental autônomo", talvez a mais articulada e completa tentativa de desenhar, de forma própria, a identidade internacional do Brasil. Segundo o autor (1998, p. 303), tanto a política externa independente (PEI) quanto o pragmatismo responsável foram alternativas de inovação diplomática que tiveram por objetivo principal a *ampliação de autonomia*, explorando a margem de manobra obtida pelas potências médias do Terceiro Mundo ao tempo da *détente*.

Em ambos os momentos, tratou-se de sustentar a "autonomia pelo contraste", em duas dimensões: *distância* em relação à disputa ideológica e defesa de propostas reformistas da ordem mundial; universalização e retomada de contatos bloqueados por hipotecas ideológicas. No período que medeia as décadas de 1960 e de 1970, a razão brasileira definiu-se pelo contraste com a *irracionalidade dos poderosos*, a qual teve claras expressões na corrida armamentista e em uma ordem econômica injusta. O esgotamento da Guerra Fria e a consagração liberal, no entanto, desafiaram os países sem reserva de poder a refazerem o discurso (FONSECA JR., 1998, p. 340-347). Embora admita a circunstância do refazimento do discurso a partir de fins da década de 1980, Fonseca Jr. mantém-se fiel à sua hipótese da "continuidade matizada". Em sua visão, o período da "renovação de credenciais" – em que o Brasil se insere nos regimes internacionais – não representou ruptura em sua inserção internacional, senão passagem de uma autonomia a outra:

> A autonomia, hoje [em 1998], não significa mais "distância" dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por "participação", por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondem à nossa complexidade nacional. [...] A definição de "atitudes positivas" nos novos temas [em especial, meio ambiente, direitos humanos e não proliferação nuclear] passa a ser uma das preocupações centrais da diplomacia brasileira (FONSECA JR., 1998, p.368-369).

Conforme o autor (1998, p. 287-289), o Brasil é uma “nação imperfeita”, cujo processo de aperfeiçoamento – ou progresso – , na falta de referenciais globais, deve ser medido por pontos de *aproximação* específica, atribuindo-se à própria dinâmica democrática o encaminhamento das soluções. Tal avanço será marcado por critérios de solução ética – ou de “autoridade moral” –, por exemplo, no caso dos direitos humanos e na qualidade de cumprimento do controle ambiental. A *nação completa-se* à medida em que se aproxima de um ideal internacional de atingimento de certos valores. Dessa forma, a “renovação de credenciais” – ou a nova relação estabelecida entre o Brasil e os regimes internacionais a partir de fins da década de 1980 – marcou a passagem de uma identidade negativa (no período da Guerra Fria, quando o país era visto como violador dos direitos humanos e devastador do meio ambiente) para uma identidade positiva, em que e há credibilidade suficiente – uma vez resgatadas as hipotecas – para se imaginar que suas dificuldades e contrastes serão superados.

Parece-nos que aqui, ainda uma vez, o entendimento corrente não foge das premissas epistemológicas positivistas. No que concerne às análises de Fonseca Jr., queremos destacar alguns pontos principais: (1) há somente “relações” entre a parte – o Brasil com sua “identidade nacional” – e o todo – o sistema internacional em suas condicionantes estruturais; (2) tal análise em dois níveis carrega consigo algo como um “ranço hegeliano”, uma vez que o “Brasil” almeja obter reconhecimento em face do sistema, em uma dialética progressiva de autoconsciência; (3) sua “razão de Estado” ou a racionalidade de sua diplomacia identificam-se não com o “poder”, mas com a ética; (4) o par “autonomia pela distância – autonomia pela participação” submete as injunções de política interna à tradição diplomática do país, vale dizer, utiliza-se do conceito de autonomia para aplainar as disparidades dos governos e regimes políticos, militar e civil; (5) o cotejo entre “distância” e “participação” implica um olhar teleológico e valorativo acerca da inserção internacional do Brasil, o qual estaria perpassando um processo constante e contínuo de *melhoramento*.

Consideramos que o maior problema cognitivo a ser enfrentado pelo pensamento brasileiro em relações internacionais – que encontra na "Escola de Brasília" um de seus polos principais de gravitação – é a necessidade de se incorporar os debates teóricos da disciplina. Segundo Jatobá (2013, p. 41-44), existem no meio acadêmico brasileiro duas estratégias em face das teorias hegemônicas ou *made in USA*. Por um lado, há o *conformismo* para que se utilize sem questionamento as teorias ortodoxas ou de *mainstream* – onde assoma a abordagem racionalista presente no realismo e no liberalismo; por outro, há seu *descarte* em nome da elaboração de conceitos próprios enraizados nas experiências e nos interesses nacionais ou regionais – estratégia cujo defensor maior entre nós é Amado Cervo. Ambas as estratégias, contudo, apresentam deficiências: o apego acrítico às teorias dominantes não leva em conta o papel crescente das abordagens críticas – conforme reconhecido pelo próprio Keohane. De sua parte, o rechaço da estratégia de "descarte" à crença na objetividade científica e sua denúncia da parcialidade de interesses e valores hegemônicos são aspectos salientados pelas próprias teorias críticas desde a década de 1980.

Ao mesmo tempo, é difícil sustentar que os conceitos aplicáveis ao campo de Relações Internacionais possam prescindir de pressupostos teóricos – tal como o recurso às "forças profundas" da História por Cervo, Lafer e Saraiva. Ademais, a valorização do papel histórico do Itamaraty como *atributo* da *identidade* nacional e o relevo atribuído a sua atividade negociadora para a "renovação de credenciais" – o qual ecoa a aceitação acrítica dos conceitos de autonomia formulados por Fonseca Jr. – resultam do virtual monopólio do MRE sobre a prática e o pensamento diplomáticos e do lugar central que ocupou na formação acadêmica do campo de Relações Internacionais no Brasil a partir da década de 1970. Não se pode simplesmente conformar-se com as teorias dominantes, tampouco investir no exclusivismo de conceitos brasileiros. Em paralelo a Kratochwil e Ruggie, Jatobá (2013, p. 43) defende que se atualizem as autoimagens da disciplina e que se explore o potencial crítico de novos enfoques interpretativos como algumas vertentes do construtivismo social, o pós-estruturalismo, o pós-colonialismo e os estudos de gênero.

GOVERNAMENTALIDADE: POR UMA EPISTEMOLOGIA ALTERNATIVA

Para que se possa compatibilizar a ontologia intersubjetiva ou relacional dos regimes internacionais com epistemologias interpretativas, parece-nos crucial, em um primeiro momento, pôr em suspenso a própria dicotomia agente-estrutura e o dever de escolha entre as partes e o todo. Como afirma Ashley (1989, p. 275-278), a narrativa behaviorista em relações internacionais – acima ilustrada pelo pensamento de Singer – faz a estrutura depender da prática dos Estados, dando ao ator individual o posto de agência soberana e o privilégio do registro final de valores e de significados. De seu lado, a narrativa estruturalista – em especial, de Kenneth Waltz – volta-se para o polo oposto. Nesse caso, a prática da agência é considerada uma manifestação superficial de estruturas profundas, cujos valores holísticos conteriam a verdade essencial acerca da voz emancipatória do sujeito soberano e autoconsciente na História. Desde uma perspectiva pós-estruturalista, contudo, seria preciso ocupar um não-lugar, vale dizer, submeter à incerteza a fronteira entre os polos opostos, entre as partes e o todo, entre ambas as proposições – e trabalhar em suas margens:

> But what comes of this paradoxical oppositon, as poststructuralism understands it, is not a stable synthesis, an absolute ground, or a new sovereign center for the monological interpretation of history. What emerges instead is a respect for this paradox as *an opposition in which it is never possible to choose one proposition over the other*. It is an *undecidable* oppositon that destabilizes all pretense to secure grounds at the end of history, as poststrutcturalism well knows, but it is also an oppositon that must be respected as an inescapable feature of the ways in which one may think about history. (Grifos no original) (ASHLEY, 1989, p. 274)[7]

Respeitar os paradoxos e não decidir-se por quaisquer dos polos implica ir de encontro à pedra angular das abordagens racionalistas: o axioma da não

[7] "Mas o que resulta dessa oposição paradoxal, segundo entende o pós-estruturalismo, não é uma síntese estável, uma base sólida ou um novo centro soberano para uma interpretação monológica da História. O que emerge ao invés disso é o respeito por esse paradoxo como *uma oposição na qual nunca é possível escolher uma proposição sobre outra*. É uma oposição *indecidível* que desestabiliza toda pretensão de se assegurar um fundamento ao fim da História, como bem sabe o pós-estruturalismo, mas é também uma oposição que deve ser respeitada como uma característica inescapável da maneira como se deve pensar sobre a História." (tradução livre)

contradição. Mais do que isso, partir da indecidibilidade das oposições significa rechaçar vieses valorativos de análise. É nossa percepção que a narrativa brasileira em relações internacionais assume uma valoração nacionalista – talvez mesmo paroquial – da "realidade". No que concerne à "relação" que se entrevê entre "identidade nacional" e regimes internacionais, parece haver somente duas posições: ou o país mantém-se *distante* dos regimes para refutar a "irracionalidade dos poderosos" que se expressa por intermédio de estruturas injustas; ou busca ser por eles reconhecido mediante a projeção de uma "atitude positiva" de engajamento e *participação* nesses mesmos regimes internacionais, doravante estruturas propícias à "busca por autonomia". Não optar entre as partes e o todo também implica problematizar a "linha horizontal" que os divide, que marca a fronteira segura entre "interno" e "externo". Uma epistemologia pós-estruturalista, assim, deve suspeitar de conceitos essencialistas tais como "Estado soberano" e "identidade nacional", desde logo reduzidos a conceitos contestáveis.

É preciso suspender as abordagens lineares, no tempo e no espaço. Para uma epistemologia alternativa, ao invés disso, seria relevante investigar a *transversalidade* das relações. Conforme Ashley (1989, p. 296-297), as "lutas transversais" não são compatíveis com a interpretação cartesiana do espaço, a qual insiste em estabelecer fronteiras absolutas entre o "dentro" e o "fora". Quatro pontos principais permitem sua compreensão: (1) as lutas transversais envolvem *the hazardous play of power in history*; (2) tais práticas de poder servem à legitimação do "homem moderno" e do Estado soberano, de suas condutas e de suas fronteiras; (3) tais lutas são transversais porque não são nem domésticas nem internacionais, uma vez que não respeitam o emolduramento – ou a parergonalidade – advinda do "princípio de soberania"; (4) tais lutas jamais completam-se, jamais descansam na síntese dialética de algum projeto autônomo e imutável; ao contrário, as lutas transversais sempre estão imbricadas em processos de inscrição, rasura e reinscrição de economias discursivas.

Assim, não se trataria de pensar as "relações" entre dois entes pré-fixados – digamos, o Brasil com sua "identidade nacional" e os regimes

internacionais com suas condicionantes sistêmicas –, senão um feixe de relações que se atravessem em rede, sem que ocupem uma topografia determinada; relações entendidas em uma dispersão que dispense o recurso analítico a uma *presença soberana*, a um centro emanador de sentido, quer sejam as partes, quer seja o todo. Em suas abordagens genealógicas, Foucault (2014, p. 100-106) faz uso de um conceito relacional de poder, cuja análise não deve postular, como dados iniciais, a soberania do Estado ou a unidade global de uma dominação, senão entendê-las tão somente como efeitos ou formas terminais dessas mesmas relações. Nesse sentido, o "poder" não deve ser considerado um atributo ou algo que se adquira, mas sim uma correlação desigual e móvel que se exerce a partir de inúmeros pontos em função de uma multiplicidade de focos de resistência. Não se deve pressupor, ademais, que exista uma oposição binária ou dualidade global entre dominadores e dominados – digamos, entre o "poder estrutural" dos poderosos e o "argumento moral" de um país que almeja desenvolver-se – senão que o "poder" irradia-se de baixo para cima, desde os afrontamentos locais.

Segundo entende Foucault (1999, p. 8-21), há uma ligação estreita entre tais lutas transversais e suas relações de poder e a inscrição de economias discursivas ou de "regimes de verdade". Em toda sociedade, a produção do discurso é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certos procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar o acontecimento e o aleatório. Essa vontade de verdade busca apoiar-se em um suporte institucional, o qual lapida a *ordem do discurso* – ou de suas narrativas – mediante regras de interdição, de exclusão e de discriminação entre o "falso" e o "verdadeiro" que pressionam e silenciam discursos dissonantes. Uma epistemologia alternativa, ao contrário, deve procurar despir-se das metáforas positivistas de visibilidade e clareza. Não se deve tratar o discurso como "documento", como signo transparente que *representa* a verdade de alguma coisa, mas antes *atravessar sua opacidade importuna* para reencontrá-lo em seu volume próprio, em sua qualidade de "monumento", o qual se erige como efeito de relações de poder, o qual doravante investe a "realidade" conforme certos valores e significados. Tampouco se deve buscar a transição contínua e

suave de discurso a discurso, senão defini-los em seu jogo de regras específico (FOUCAULT, 2013, p. 169-170).

Que se refute a ordem; que se refute o progresso. Analisar cada economia discursiva em sua opacidade irredutível implica pensá-las cada qual de acordo com seus próprios termos. Em outras palavras, desde que se parta de uma epistemologia pós-estruturalista, rota deverá estar a visão hegeliana da História, a qual presume que o tempo marcha em linha progressiva de aperfeiçoamento rumo à completude prevista de um *telos* redentor. Assim, não há *melhoramento* na sucessão das discursividades; não há *Geist* vocacionado a nada; não há tentativa de se enxergar pontos de origem que prefigurem o presente. Mais do que isso, é fulcral que se elimine o "Estado soberano" – digamos, o "Brasil" – como categoria inicial de análise, para que deixe de exercer sua função primordial de sujeito monolítico – quer seja jurídico-político, quer seja gramatical – que imprime "sentido" ao processo histórico, que está mandatado a cumprir fins e que inscreve continuidade ao "real" por meio de sua "política exterior". É preciso pensá-lo não como sujeito, mas como objeto de discursos que lutam por definir o que seja sua "identidade nacional"; é preciso pensá-lo, ao mesmo tempo, como uma entre outras tecnologias de poder que possui sua historicidade própria:

> Será que é possível repor o Estado moderno numa tecnologia geral de poder que teria possibilitado suas mutações, seu desenvolvimento, seu funcionamento? Será que se pode falar de algo como uma "governamentalidade", que seria para o Estado o que as técnicas de segregação eram para a psiquiatria, o que as técnicas de disciplina eram para o sistema penal, o que a biopolítica era para as instituições médicas? (FOUCAULT, 2008, p. 162)

Como salienta Gordon (1991, p. 4), Foucault introduz em seus cursos no Collège de France o conceito de "governamentalidade" como crítica direta à necessidade de se formular uma teoria do Estado. Assim, o mesmo estilo de análise utilizado para se estudar tecnologias de poder e práticas de *governo* sobre as condutas endereçados a sujeitos particulares e instituições locais – ou o poder disciplinar – poderia servir para o estudo do governo de populações inteiras no nível da soberania política, de modo a não haver descontinuidade metodológica entre as abordagens microfísica e macrofísica do poder. Isso se

explica, pois uma teoria do Estado tende a deduzir as atividades de governo de supostas *propriedades essenciais* ou *propensões inerentes* aos Estados. De modo distinto, a premissa nominalista da análise foucaultiana sustenta que o Estado é apenas um conceito desprovido de essência. Assim, a natureza da instituição do Estado deve ser entendida como *uma função das mudanças nas práticas de governo*, não o oposto.

De acordo com Foucault (2008, p. 164), a palavra *governar*, antes de adquirir seu significado propriamente político a partir do século XVI, abrangia um vastíssimo domínio semântico. Poderia referir-se ao deslocamento dos corpos no espaço, aos cuidados e à cura que se pode dispensar a um indivíduo, ao exercício de mando ou a uma atividade prescritiva, ao controle que se pode ter sobre si mesmo e sobre os outros, sobre sua alma ou maneira de agir, ou mesmo ao comércio como processo de troca circular de um indivíduo a outro. Em quaisquer dos casos, jamais se governa um Estado ou estrutura política – os homens é que são governados. Em seu entender (2008, p. 219), é em uma arte de governar os homens que se deve procurar o ponto embrionário da governamentalidade cuja entrada na política assinala, desde fins do século XVI, o limiar do Estado moderno. No vácuo de decadência da pastoral cristã – cujo governo visava às almas e às condutas – o Estado moderno nasce quando a governamentalidade torna-se uma prática política calculada e refletida.

Até o século XVI, o pensamento tomista fornecia sólidas bases a um *continuum* teológico-cosmológico que autorizava o soberano a governar por analogia a Deus e à natureza viva – donde a concepção de "lei natural" –, por analogia ao pastor e ao pai de família. Desde então, efetiva-se uma gradual "desgovernamentalização do cosmo". As leis da natureza submetem-se à razão científica – sobretudo, à física newtoniana – e a razão de Estado, como mais um tipo de governamentalidade, emerge como uma nova "arte de governar", como um novo princípio de inteligibilidade do "real" (2008, p. 311-319). Por sua própria concepção, o "Estado" – como ideia reguladora da razão governamental – surge como algo que se pretende imutável e que deve ser mantido. A razão de Estado vai ser o ajuste entre a realidade do Estado e sua

essência eterna; é o que vai permitir manter o Estado em *status*, em estado de imobilidade (2008, p. 384-386). Historicamente, o "Estado" consolida-se como tecnologia de poder na Europa do século XVII por intermédio de três instrumentos principais: a balança de poder, o direito internacional e o dispositivo diplomático-militar (2008, p. 390-410).

O conceito de "governamentalidade" aparece em Foucault (2008, p. 117-146) de maneira não sistemática e relativamente dispersa. O *governo* é uma tecnologia de poder que passa a ter a *população* como seu alvo principal. O problema dessa "arte de governar" emerge com a própria modernidade no século XVI e começa a desvencilhar-se do poder de *soberania* – o qual se exerce de forma coercitiva com base no *território* e se conjuga com o poder disciplinar – a partir do século XVIII, quando surge a economia política e a noção de *laissez-faire* e de liberdade de conduta. Nesse triângulo soberania – disciplina – governo, a governamentalidade reveste-se de uma forma liberal de exercício do poder, a qual contrasta com o poder soberano do príncipe, territorial e centralizado. Ao mesmo tempo, as técnicas de biopoder – ou de "fazer viver" a população – impõem-se gradativamente ao antigo poder real de vingança de sangue sobre os súditos. Como pontua Joseph (2011, p. 54), a governamentalidade também permite que se compreenda o neoliberalismo que se desenvolve no pós-guerra, o qual reage ao Estado do bem-estar social e a suas medidas intervencionistas de inspiração keynesiana.

Para que empregue uma epistemologia alternativa, parece-nos crucial que se substitua o "Estado soberano" por "governamentalidade" como categoria inicial de análise; mais do que isso, que se o entenda como construção histórica, como uma entre outras "artes de governar". A ferramenta foucaultiana da "governamentalidade" é útil porque permite contornar o afã essencialista de se localizar a "identidade nacional" como atributo ou predicado imutável do Estado – no passado, no presente e no futuro; porque elimina o Estado como *Geist* que dê continuidade, progressão e finalidade ao processo histórico; porque torna possível a compreensão das articulações de suporte mútuo entre tal ou qual tecnologia de poder e tal ou qual economia discursiva, sem que se busque comparar regimes de saber-poder historicamente

dessemelhantes por meio de valorações, tampouco que se tente entendê-los um nos termos do outro; enfim, a ferramenta da "governamentalidade" parece-nos útil porque permite que se atravesse as fronteiras entre níveis de análise, entre doméstico e internacional. Em lugar do "Brasil", devem ser pensadas as lutas transversais que o (re)investem constantemente.

De modo provisório e indicativo, seria possível partir da hipótese de que em meados da década de 1980 – quando acaba o regime militar e se inicia o processo de redemocratização no Brasil – ocorre uma alteração de técnica de governo *em função da qual* o país dá início a sua adesão aos regimes internacionais. Nesse sentido, o *afastamento* dos regimes de meio ambiente, não proliferação nuclear e direitos humanos – o qual foi visível entre 1968 e 1978 – estaria relacionado a uma tecnologia de poder de *soberania* que teve por alvo a defesa do território nacional dentro de uma lógica de segurança e desenvolvimento tocados pelo Estado. A partir de 1988, ao contrário, as técnicas de biopoder – e sua ênfase na salubridade do meio e na qualidade de vida da população –, bem como a ampliação dos direitos fundamentais e a implantação de um modelo neoliberal de eficiência e redução das atividades do Estado poderiam explicar a *participação* do Brasil no quadro dos regimes internacionais, a qual se completa com a adesão ao TNP em 1998.

Assim, para uma análise da "renovação de credenciais" no Brasil *à luz* da governamentalidade – que se debite à ironia a metáfora de clareza –, é indispensável por em suspenso o "estado da arte" – ou a "arte do Estado" – da narrativa brasileira assente em relações internacionais. No que se refere à mudança de postura do país a partir da década de 1980 em face dos regimes internacionais, seria preciso despojar-se da valoração entre "atitudes negativas" e "atitudes positivas"; seria preciso deixar de lado o recurso à "busca por autonomia" como categoria de análise suave e contínua; seria preciso descentralizar a função do "homem de Estado" – ou do corpo diplomático – como filtro único de compreensão por meio de quem *representa* o "Brasil"; seria preciso abrir mão de algum "acumulado histórico" seguro que cristalize o saldo das lições históricas; que aponte os desvios de rota, os erros e acertos

conforme fins *certos*; seria preciso, também, suspeitar do "argumento moral" para entendê-lo como efeito de lutas e de relações de poder.

Não se trataria de cotejar "autonomia pela distância" – na década de 1970 – e "autonomia pela participação" – na década de 1990. Ao contrário, seria o caso de abordar a própria transição, rearticulação e ruptura discursiva que se efetiva na passagem de um regime político a outro. É de nosso entender que se modifica então a governamentalidade do Estado brasileiro. Passa-se de um "governo do território", no qual assomam os poderes de soberania e disciplinar, para um "governo da população", a partir do qual as técnicas de biopoder tomam frente. Segundo entendemos, tal modificação engendra uma nova economia discursiva que implica o refazimento do que se considera a "identidade nacional" ou a "ideia de Brasil" – doravante "Brasil cordial", pacífico, democrático e cumpridor de seus deveres. Parece-nos, nesse passo, que se deva compreender sua "distância" ou sua "participação" em face dos regimes internacionais *como uma função de governamentalidade*, não para que se submeta política externa a política interna, mas para que se desconheça seus próprios limites.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito embora não se proponha a *resolver problemas*, consideramos que o argumento do presente artigo ficou bastante claro. Indicamos a utilização da análise de discurso foucaultiana como caminho alternativo e possível para o estudo do período da "renovação de credenciais" no Brasil, uma vez que tanto seu conceito de "governamentalidade" quanto o conceito de "regimes internacionais" possuem ontologias intersubjetivas. Nesse sentido, defendemos que se suspenda a análise da adesão do Brasil aos regimes com base nos conceitos "autonomia pela distância" e "autonomia pela participação", visto que partem da ultrapassada dicotomia agente-estrutura, assim como estão revestidos por pressupostos modernos que envolvem a separação interno-externo e a crença no progresso. Mais do que isso, investem em atributos estanques e atemporais de identidade nacional, por meio dos quais o Brasil –

como ator unitário – ou se afastaria dos regimes por considerá-los um símbolo da estrutura de poder hegemônico, ou procuraria neles engajar-se em sua busca por autonomia e reconhecimento internacional. Em lugar disso, o que se propôs foi interpretar a "renovação de credenciais" em função da mudança de governamentalidade e de economia discursiva ocorrida no país desde meados da década de 1980, quando se encerra o regime militar.

Parece-nos por ora salutar ressaltar a possibilidade dessa proposta de análise como uma maneira de se ampliar o espaço reservado às teorias críticas no campo de Relações Internacionais no Brasil. Mais especificamente, o que se sustenta é que o pensamento de Michel Foucault – o qual teve grande impacto na vertente do pós-estruturalismo – possa ter lugar na problematização da história da política exterior do Brasil. No "estado da arte" da chamada "Escola de Brasília", impera uma verdadeira "arte do Estado", visto que a influência teórica da escola francesa de relações internacionais – em torno da premissa das "forças profundas" e da valorização do "homem de Estado" – aparece recoberta pela vontade de se criar conceitos próprios ou nacionais, entre os quais destaca-se o conceito de autonomia decisória. Consideramos que um fenômeno histórico como o da "renovação de credenciais" mereceria receber um tratamento teórico crítico que utilize conceitos que lhe são contemporâneos, tais como "regimes internacionais" e "governamentalidade". Seria o tempo de se reduzir a influência exercida por categorias analíticas afeitas ao Estado nacional e a uma retórica terceiro-mundista, as quais estão envoltas em um debate de centro-periferia já datado.

Ao invés disso, o que sustentamos é a necessidade de se analisar a "renovação de credenciais" com base nas lutas de poder e na ascensão de determinados saberes ou regimes de verdade. Nesse sentido, é interessante notar como a tese da separação entre política interna (inconstante) e política externa (constante) no Brasil reverbera a própria defesa da *autonomia* e da exclusividade do Itamaraty na condução dos assuntos internacionais do país, assim como seu distanciamento do governo e da sociedade brasileiras. Ao mesmo tempo, pensar o corpo diplomático como um atributo indelével da identidade nacional serve ao propósito de se legitimar a continuidade de suas

tradições e de suas próprias atribuições, desde logo identificados com a essência mesma do país. A narrativa construída em torno da "renovação de credenciais" reforça seu papel histórico e seu "espírito de corpo", bem como ignora ou reduz a importância e a complexidade dos fatores de ordem interna. Em lugar da presença soberana desses "homens de Estado", a qual serve de moldura de demarcação entre o "dentro" e o "fora", preciso é que se possa investir na imprecisão das margens, na transversalidade das relações.

REFERÊNCIAS

ASHLEY, Richard K. Living on Border Lines: Man, Poststructuralism, and War. In: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael J. (eds.). *International/intertextual relations*: *postmodern readings of world politics*. Nova York: Lexington Books, 1989, p. 259-321.

BARTELSON, Jens. *A genealogy of sovereignty***.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações.* 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

_____. *Segurança, território, população*. Curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *A arqueologia do saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

_____. *História da sexualidade 1: A vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 1ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

GILPIN, Robert. *A econonomia política das relações internacionais*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GORDON, Colin. Governmentality Rationality: An Introduction. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (eds.). *The Foucault Effect: studies*

in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 1-51.

JATOBÁ, Daniel. Los desarollos académicos de las Relaciones Internacionales en Brasil: elementos sociológicos, institucionales y epistemológicos. *Relaciones Internacionales*, número 22, febrero – mayo 2013, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – Universidad Autónoma de Madrid, España, p. 27-46.

JOSEPH, Jonathan. Governmentality of What? Populations, States and International Organisations. In: KIERSEY, Nicholas J.; STOKES, Doug (eds.). *Foucault and International Relations: new critical engagements*. London and New York: Routledge, 2011, p. 51-65.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (Dec., 1988), pp. 379-396.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. A State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, Vol. 40, No. 4 (Autumn, 1986), p. 753-775.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ONUF, Nicholas. Levels. *European Journal of International Relations*, 1995, p. 1-35.

RAMALHO DA ROCHA, Antonio Jorge. O Brasil e os regimes internacionais. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 75-124.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 36, nº 1, janeiro/junho 2014, p. 9-41.

SINGER, David J. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*. Vol. 14, No. 1, The International System: Theoretical Essays (Oct., 1961), p- 77-92.

Recebido em 05 de outubro de 2015.
Aprovado em 06 de junho de 2016.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: "THE EUROPEAN UNION IN AFRICA"

CARBONE, Maurizio (ed.). *The European Union in Africa: Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance?* Manchester, Manchester University Press, 2013. Reprinted 2016 in paperback, 330 p., ISBN 978-1-78499-387-0

ANDRÉ MIQUELASI

Graduado em Relações Internacionais – Faculdades Integradas Rio Branco (SP)
Mestrando em International Relations and Democratic Politics - University of Westminster (UK)

African and European affairs are intimately and historically entwined. The twentieth first century, however, has been characterized by the ascension of a relatively new player: the European Union (EU). It was not until the 1990s, with the advent of a Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), which were added together with more traditional external policies, such as trade and development, that the EU acquired a "proper" foreign policy dimension.

With these characteristics in mind, "The European Union in Africa", originally released in 2013 and re-released in paperback in 2016, is a collection of papers written by different experts on the field of European studies. It is edited by Maurizio Carbone[1] and endeavours to evaluate the EU's foreign policy in Africa in the twenty-first century. The volume aims to challenge traditional views enclosed in the subtitle: "incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance?".

In the introductory chapter, Carbone sets out the background for the subsequent analyses, singling out two main "tracks" in which the EU-African relations are set against: the Cotonou Agreement[2] with its complementary Economic Partnership

[1] Professor of International Relations and Development and Jean Monnet Chair of EU External Policies at the University of Glasgow, UK.
[2] The Cotonou Agreement, was signed in 2000 between the EU and ACP (African, Caribbean and Pacific) developing countries. It emerged as a substitute to the Lomé Convention, by limiting non-reciprocal trade preferences, and adding conditionalities for aid reception.

Agreements (EPAs), and the Joint Africa-EU Strategy (JAES)[3]. The volume is divided in two parts. The first, consisting of six chapters, is called “Actors and Contexts”.

The first three chapters focus on the dynamics of EU’s foreign policy. Fredrik Söderbaum (Chapter 2) questions the EU’s capacity to act as a unitary and coherent actor, highlighting “turf wars” amongst EU institutions and between the EU and its member states. It is also emphasized that Africa serves as ground for EU’s projection as a global actor, but this is limited by European states fears that the EU may outshine them globally. Next, Gorm Rye Olsen (chapter 3) compares the EU activity in Africa with those of the United States and China. While the US explicitly seeks material self-interests, the EU and China find in Africa a way of gaining significance in the international arena, albeit with different approaches: the EU seeks inter-regional cooperation, whereas, China favours engagement with strategic countries. Richard Whitman and Toni Haastrup (chapter 4) discuss the emergence of a distinctive EU security strategic culture. By observing CSDP missions, they find evidence that the EU’s security behaviour is based on: the development-security nexus, human security and preference for local enforcement.

The last two chapters of this section shift the focus to the African side. Ian Taylor (chapter 5) argues that Africa should not be dismissed as irrelevant. With increased assertiveness, it was able to engage with new players such as Brazil, Russia, and Iran. However, clientelism and patronage funnels benefits towards African elites. Mary Farrell (chapter 6) analyses the dynamics of regional integration. Although the EU has prominently promoted integration in the continent, it is argued that regionalism in Africa should be seen through the lens of African’s own agency and self-concern.

The second part looks into individual policy areas. Chapters 7 and 8 discuss development. First, Carbone (chapter 7) argues that during the 2000s, new global trends made the EU adopt a stance towards better donor coordination and recipient ownership. Member states pressurized the EU to disburse and spend quickly, without providing adequate resources. At the same time, the EU failed to transfer ownership to African parliamentary and civil society stakeholders. In chapter 8, Gordon Crawford analyses the promotion of human rights and democracy, finding a “chasm” between

[3] The JAES, signed in 2007 between the EU and the African Union (AU), covers the whole African continent. It can be considered as an ambitious political agreement with a focus on “equal partnership”.

rhetoric and implementation. The EU represents itself as a normative actor, while evidence shows that it "realistically" prioritizes security and economic concerns.

The next two chapters emphasize economic relations. Christopher Stevens (chapter 9) highlights the fact that the EU Commission failed to exercise "hard power" over the EPA negotiations. The EU's lack of a consistent strategy is to be blamed. In the tenth chapter, Alan Matthews examines the improved market access for African farmers and coastal communities brought by improvements in agriculture and fisheries policies. However, some benefits were offset by persisting protectionism through the maintenance of export subsidies to European producers.

Chapters 11 and 12 deal with "hot" issues in the global agenda. Amelia Hadfield (Chapter 11) explores EU's energy policy. It is argued that the EU has improved coherence and developed an energy-development-sustainability nexus. However, the same cannot be said of North Africa, where the Neighbourhood policy does not offer the same degree of policy coordination. Next, Simon Lightfoot (Chapter 12) investigates EU's climate change policy. Although Africa is extremely vulnerable to the effects of global warming, the EU's "green" rhetoric is not empirically matched, due to the lack of financial commitments towards climate-change mitigating strategies.

The next two chapters explore the social aspects of the relation. Tine Van Criekinge (Chapter 13) examines EU's external migration policy. It is argued that the EU selfishly ignored Africa's concerns about "brain-drain" and remittances, and due to lack of internal coherence, the Union redirected efforts towards readmission and migration control. In chapter 14, Jan Orbie tackles the promotion of a "decent work" agenda, taking a historical-institutionalist perspective. He describes how the Commission failed to engage its "labour" directorate general. On the African side, development policies are usually in the hands of financial ministries, while labour ministries and trade unions are excluded.

Finally, Michael Smith (chapter 15), wraps up the collection by reviewing the contributions to the book. But overall, what is the impression that the volume leaves to the reader? Does it really challenge traditionally held views?

First, there is a pervading sense that the EU fails to act coherently in every realm of its foreign policy. The picture is of a bureaucratic mess, that cannot be untangled. The reason for this may lie in the nature of the EU's foreign policy, that can

be described as “multifaceted”, entailing different policy areas, “multi-method”, combining supranational and intergovernmental procedures, and “multilevel”, comprising national, European and international levels (Keukeleire & Delreux, 2014:14). This should not come as a surprise, since this dynamic is also present in the internal dimension of EU’s policies. It is important to notice, however, that despite these intricacies, the EU in Africa was able to evolve into a “productive policy making machine”. It seems that the EU has well developed the art of “muddling through” in its foreign policy (Richardson, 2015).

Second, it is undeniable that the European countries possess both economic wealth and military resources that surpasses those of the African continent. Nevertheless, the EU has not been able to translate this theoretical advantage into empirical benefit. Obviously, it is due to the issue of lack of coherence. But also, it is important to notice, that contrary to expectations, Africa, and especially its sub-Saharan part should not be considered as simply as a passive actor in this relation. Africa is an important player in the international arena, capable of exercising its own agency, even if it is marred by persistent clientelism and patronage.

Finally, the EU has not lost relevance in Africa. The relationship with Europe still offers African stakeholders a rich roster of policies unmatched by any other actors. African countries can take advantage of the lack of coherence from the part of the EU: As Stevens (chapter 9) shows with the EPA negotiations, the completion of these partnerships was delayed because African ACP members took advantage of other trade alternatives, countering the EU Commission’s initial “hard position”. Nonetheless, relevance is a two-way street. Africa is increasingly becoming indispensable for the EU, either in its aspirations to become a global power (Chapter 3), or materially, as indicated by the pervasiveness of the security nexus in the areas of development, food, energy, climate change, and migration. Although, there are emerging players gaining ground in Africa, European-African “inter”-dependency seems to be imperishable.

Ultimately, the book is a great contribution for those who are interested in this “somewhat new” relation between the EU and Africa. Students of the European Union will benefit from a collection that portrays the EU’s foreign policy in a deep analytical manner, based on relevant empirical evidence. Although it concentrates on the EU, students of African international relations, will gain from a comprehensive evaluation

of the activity of one of its most important partners, within a work that considers the relevancy of African agency and brings many insights to the role of Africa in the international context. Students of international relations in general, will gain from a detailed depiction of a well institutionalised multilateral foreign policy, in action. Definitely, "The European Union in Africa" is a must, for those interested in knowing more about the most recent chapter in this historical relationship.

References

CARBONE, Maurizio. (ed.) *The European Union in Africa: Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance?* Manchester, Manchester University Press, 2013.

KEUKELEIRE, Stephan; DELREUX, Tom. *The Foreign Policy of the European Union*. 2nd edition. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

RICHARDSON, Jeremy. "The EU as a policy-making state: a policy system like any other?" In: RICHARDSON, Jeremy and MAZEY, Sonia. (eds.). *European Union: power and policy-making*. Abindgon, Routledge, p.3-32, 2015.

Recebido em 28 de agosto de 2016.
Aprovado em 09 de março de 2017.