UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

BRUNNA BOZZI FEIJÓ

RELAÇÕES SUL-SUL E A PERSPECTIVA BRASILEIRA DA DÉTENTE: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA "CORREÇÃO DE RUMOS PARA A ÁFRICA" DO BRASIL (1974-1979)

PORTO ALEGRE
2016

BRUNNA BOZZI FEIJÓ

RELAÇÕES SUL-SUL E A PERSPECTIVA BRASILEIRA DA DÉTENTE: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA "CORREÇÃO DE RUMOS PARA A ÁFRICA" DO BRASIL (1974-1979)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

PORTO ALEGRE

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Feijó, Brunna Bozzi
Relações sul-sul e a perspectiva brasileira da détente : uma análise histórica da "correção de rumos para a África" do Brasil (1974-1979) / Brunna Bozzi Feijó. -- 2016.
173 f.

Orientador: Paulo Gilberto Fagundes Visentini .

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Relações Sul-Sul. 2. Détente. 3. Brasil. 4. África. 5. Atlântico Sul. I. Visentini , Paulo Gilberto Fagundes, orient. II. Titulo.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

BRUNNA BOZZI FEIJÓ

RELAÇÕES SUL-SUL E A PERSPECTIVA BRASILEIRA DA DÉTENTE: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA "CORREÇÃO DE RUMOS PARA A ÁFRICA" DO BRASIL (1974-1979)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 26 de maio de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini - orientador
(PPGEEI-UFRGS)

Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
(PPGEEI-UFRGS)

Profa. Dra. Ana Regina Falkembach Simão
(ESPM-SUL)

Prof. Dr. José Rivair Macedo
(PPGH-UFRGS)

AGRADECIMENTOS

"Nenhuma história é a história de um homem só". Tomo de empréstimo a frase de Pryia Basil para agradecer a grande oportunidade de aprendizado, intelectual e pessoal, que me foi dada ao longo da escrita desta dissertação de mestrado. Agradeço aos colegas Guilherme Stein, Alexandre Gonzales e Ângelo Ferreira pelo apoio e pelas horas de estudo que compartilhamos juntos. Agradeço ao incentivo e aos conselhos de Mamadou Alpha Diallo, desde o momento do processo seletivo ao PPGEEI. Aos colegas Erik Ribeiro e Nilton Cardoso pelo estímulo intelectual e pelas trocas de experiência sobre nossas respectivas pesquisas. Considero-me uma pessoa de muita sorte por ter realizado esse trabalho com o apoio, o estímulo cotidiano e o incentivo intelectual de Nathália Cadore e Anselmo Otavio.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Paulo Gilberto Fagundes Visentini pelo voto de confiança em minha proposta de pesquisa e ao professor Camilo Pereira Carneiro Filho pelo incentivo e pela paciente realização dos mapas desta dissertação. Sou imensamente grata aos professores e às professoras que tive ao longo da graduação e da pós-graduação por cultivarem a percepção de que o "sul" não é apenas um recorte temático dentre outros possíveis; é, sobretudo, um método de observação. Ao professor Luiz Dario Teixeira Ribeiro serei grata, ao longo de toda minha vida acadêmica, pela pergunta feita no tempo da graduação – *mas você já leu Pepetela?* – depois da qual nunca mais voltei a compreender a história da mesma forma.

Por fim, agradeço ao governo brasileiro pela crença na importância da pesquisa e na autonomia intelectual do pesquisador, sem a qual teria sido muito difícil a dedicação exclusiva a este empreendimento.

“Por detrás da política mais crua, mais linear, há sempre uma ética que se dissimula. É isso que descobrimos de forma evidente, assim que consideramos o caso concreto”.

Simone de Beauvoir
(O Existencialismo e a Sabedoria das Nações)

RESUMO

A partir de 1974, a política externa brasileira em relação à África foi reformulada, o que, nas palavras do então ministro de relações exteriores do Brasil, tratou-se de uma "correção de rumos para a África". O aumento de representações diplomáticas em países africanos, assim como a política de reconhecimento irrestrito das independências e dos governos de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, rompendo com um padrão histórico de ambivalências quanto ao colonialismo português, consistiram nas principais medidas tomadas. A questão que orienta a presente pesquisa é a de compreender de que forma a "correção de rumos para a África" se relacionou ao processo mais abrangente de criação de convergências, políticas e econômicas, com países em desenvolvimento e/ou países pós-coloniais, elemento característico da política externa brasileira desenvolvida durante o governo do presidente Ernesto Geisel. Trata-se de uma pesquisa eminentemente documental, cujas fontes primárias foram produzidas no âmbito do Ministério de Relações Exteriores do Brasil e de outros órgãos vinculadas ao Poder Executivo, em sua maioria depositadas junto ao CPDOC/FGV. O argumento central da pesquisa é que o autoproclamado "pragmatismo" da política externa do governo Geisel foi sintomática da revisão ao padrão de inserção internacional do país, o qual, desde a II GM, tornara-se cognoscível por meio da prioridade dada às relações com o Norte industrial em matéria de cooperação econômica, tanto quanto da urgência concedida à segurança compartilhada do hemisfério ocidental. O argumento parte da constatação de que a détente da Guerra Fria foi interpretada, no Brasil, como um tipo de consenso, ainda que precário, entre potências industriais em prol da consolidação de áreas de influência no Terceiro Mundo. A revisão ao então "pertencimento ocidental" em matéria de desenvolvimento e de segurança teve na grande janela de oportunidade das relações Sul-Sul na década de 1970 uma condição de emergência. No Atlântico Sul, essa revisão mostrou-se em seus contornos mais nítidos, dado o papel pregresso de resguardo ao "avanço comunista" conferido ao Brasil em suas relações com o continente africano. A partir de 1974, o agenciamento, político e econômico, de países africanos pós-coloniais, sobretudo em matéria de descolonização portuguesa, foi crucial para estabelecer um novo sentido à inserção do Brasil no Atlântico, em que tanto a noção de segurança, quanto a de desenvolvimento, se deram por bases mais autóctones – em que o próprio socialismo africano passou a ser lido como manifestação de "pragmatismo".

Palavras-chave: Brasil. África. Détente. Atlântico Sul. Relações Sul-Sul.

ABSTRACT

In 1974, Brazil reshaped its foreign policy towards Africa, which, in the words of the Brazilian secretary of state at the time, meant a "correction of course towards Africa." The main steps taken were an increase in the number of diplomatic outposts in African countries and the unbound recognition of the independences of Angola, Guinea-Bissau and Mozambique, which broke away from a historical pattern of ambivalence toward Portuguese colonialism. The issue that guides this research is understanding the role that this "correction of course towards Africa" played in the overarching process of economic and political convergence with developing and/or post-colonial countries, a defining component of Brazilian foreign policy during the Ernesto Geisel administration. This is chiefly an archival research, whose primary sources where retrieved from Brazil's Department of State and other offices associated with the country's Executive Branch, most of which are archived in the Contemporary Brazilian History Research and Documentation Center of the Getulio Vargas Foundation (CPDOC/FGV). This paper main argument is that the self-proclaimed "pragmatism" in Geisel's foreign policy was a manifestation of an overhaul of the country's pattern of international involvement. Since World War II, this pattern had been marked by a high priority given to the relations with the industrial North in issues of economic cooperation as well as by a sense of urgency for shared security in the Western Hemisphere. The leading thread of the analysis assumes that the Cold War's *deténte* was interpreted in Brazil as an agreement, albeit precarious, among industrial powers over their respective zones of influence in the Third World. The critical revision of Brazil's "belonging to the West" in issues of development and security found solid ground in the major window of opportunity presented by the South-South relations of the 1970's. This revision was the most evident in the South Atlantic due to Brazil's previous role in the thwarting the "spread of communism" in Africa. From 1974, the economic and political pursuit of newly independent African countries, especially of former Portuguese colonies, was central in establishing a new sense of Brazilian insertion in the South Atlantic, in which both security and development ties were locally founded – and in which African socialism began, on its turn, to be conveyed by the Brazilian government as an instance of "pragmatism."

Key Words: Brazil. Africa. *Détente*. South Atlantic. South-South Relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Projeto de Expansão das Representações Diplomáticas a partir de 1974 85
Figura 1 - Representação Cartográfica das Votações na AGNU (1955, 1965, 1975)..... 39
Figura 2 - Mapa da Expansão das Representações Diplomáticas a partir de 1974 86
Figura 3 - Rotas de Cuba a Angola (1975/1976)..... 110
Figura 4 - Regimes coloniais/segregacionistas na África (1974)..... 117
Figura 6 - A Região de Casamance 141

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CARICOM – Comunidade do Caribe

CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa

CSONU – Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

CSN – Conselho de Segurança Nacional

DSN – Doutrina de Segurança Nacional e de Desenvolvimento

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

FEB – Força Expedicionária Brasileira

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

MRE – Ministério de Relações Exteriores

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OPA – Operação Pan-Americana

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde

PALOP – País Africano de Língua Oficial Portuguesa

RPC – República Popular da China

PEI – Política Externa Independente

SNI – Serviço Nacional de Informações

SWAPO – Organização do Povo do Sudoeste Africano

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica

TNP – Tratado de Não Proliferação Nuclear

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12

2 A DÉCADA DE 1970 E O OCIDENTE CONTESTADO: CONVERGÊNCIAS SUL-SUL E A DETÉNTE COMO CONSENSO 30

2.1 A SOCIALIZAÇÃO DE ESTADOS PÓS-COLONIAIS E AS RELAÇÕES SUL-SUL 30

2.1.1 A década de 1970 para as relações Sul-Sul 37

2.1.2 O lugar do Brasil nas relações sul-sul na década de 1970 42

2.2 A DÉTENTE COMO CONSENSO 50

2.2.1 O conceito tradicional de détente e a pentarquia de Henry Kissinger 51

2.2.2 A détente na interpretação de Araújo Castro e de Azeredo da Silveira 55

2.3 O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E A CORREÇÃO DE RUMOS PARA A ÁFRICA 67

2.3.1 Aspectos Gerais da Política Externa do Governo Geisel (1974-1979) 67

2.3.2 A Correção de Rumos para a África: conteúdo e significado 73

2.3.3 Três ênfases de análise à Correção de Rumos para a África 87

2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES 91

3 A AGÊNCIA AFRICANA NA DÉCADA DE 1970 E A REVISÃO BRASILEIRA DE PROPOSIÇÕES EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DE DESENVOLVIMENTO 94

3.1 A ÁFRICA ATLÂNTICA PÓS-COLONIAL: ASPECTOS DA MITIGAÇÃO DA DOUTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL 94

3.1.1 Contexto histórico de emergência da DSN 95

3.1.2 A Obra de Golbery do Couto e Silva: a África colonial na DSN 99

3.1.3 Agência africana pós-colonial e a DSN: Argélia, Guiana e Angola 106

3.2 A COOPERAÇÃO AFRICANA NA DÉCADA DE 1970 E SUA INCIDÊNCIA NA POLÍTICA DOMÉSTICA DE ATORES EXTRA-CONTINENTAIS 114

3.2.1 Estados Unidos e República Popular da China 118

3.2.2 Brasil: a abertura política e o episódio da exoneração de Sílvio Frota 125

3.3 SENEGAL E NIGÉRIA: NEXOS DA CORREÇÃO DE RUMOS PARA A ÁFRICA 136

3.3.1 Relações Senegal-Brasil: uma diplomacia de prestígio 141

3.3.2 Relações Nigéria-Brasil: coincidência de pragmatismos 148
3.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES 155

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 159

REFERÊNCIAS 164

1 INTRODUÇÃO

As relações entre o Brasil e os países da África, sobretudo os de sua costa ocidental atlântica, foram intensificadas durante a década de 1970. A este período, o historiador José Saraiva chama de "idade de ouro" das relações entre Brasil e África (SARAIVA, 1996). Em alusão ao pensamento político e social do Brasil contemporâneo, o diplomata brasileiro José Vicente Pimentel, por sua vez, diz haver uma corrente ainda hoje saudosista da política externa formulada em relação à África durante deste período (PIMENTEL, 2000)[1]. Os eventos ocorridos ao longo da década de 1970 não apenas destoam junto à análise de longo prazo da política externa brasileira por força de sua singularidade, como constituíram, tal qual evidenciado por Pimental Sá, episódios de significado simbólico perene, próprio dos momentos inaugurais ou de transição.

A partir de 1974, quando tomou posse o presidente Ernesto Beckmann Geisel, a aproximação entre Brasil e África, que já se mostrara em ascensão em governos anteriores, sobretudo o de Emílio Médici, foi dinamizada, e a política externa brasileira em relação à África, como um todo, passou por reformulações. Nas palavras do então ministro de relações exteriores do Brasil, Antônio Azeredo da Silveira, tratou-se de uma verdadeira "correção de rumos para a África" colocada em prática desde 1974. Na trajetória bastante dinâmica e profícua das relações entre Brasil e África durante a década de 1970, a política externa elaborada durante o governo de Ernesto Geisel representou o ponto máximo. No quinquênio arrolado entre 1974 e 1979, foram expandidas as representações diplomáticas do Brasil na África Subsaariana, além de firmada uma política de irrestrito reconhecimento às independências de Guiné-Bissau, Angola, Moçambique. Dessa forma, o Brasil revia uma política de tradicionais ambivalências quanto ao colonialismo europeu que as "relações especiais", ou os "laços de amizade", com Portugal – como era fraseado pelos políticos da época – haviam ensejado até então.

A correção de rumos para a África, em realidade, fazia parte de um grupo de outras duas correções – para o Oriente Médio e para a República Popular da China – que constituíram o eixo articulador da política externa elaborada de 1974 a 1979: o chamado Pragmatismo Responsável e

[1] Os saudosistas, ou nostálgicos, na opinião de Pimentel – à época da publicação do artigo, 2000, Diretor-Geral do Departamento de África e Oriente Próximo do Ministério de Relações Exteriores do Brasil –, são aqueles que "[...] costumam sublinhar as nossas responsabilidades históricas e se queixam de que já não há uma *política africana* com brilho e ousadia comparáveis à dos anos 70." (PIMENTEL, 2000, p.5).

Ecumênico. Sua principal característica foi a de mitigar os efeitos das constrições ideológicas, típicas da bipolaridade, à inserção internacional brasileira. Coincidiu, no plano doméstico, com a inauguração da abertura do regime instaurado pelo golpe civil-militar de 1964, sob a forma do que, posteriormente, ficou conhecido como o grande mote da política doméstica de Ernesto Geisel, uma "abertura lenta, gradual e segura".

Política externa e política interna tinham, após 1974, uma íntima relação de continuidade e até de mútua-dependência, dado que, segundo resumiu Ernesto Geisel, "[...] a mesma distensão que procurávamos fazer no ambiente interno também queríamos fazer no exterior" (GEISEL, 1997, p.339). Essa distensão em política externa significava mais do que o mero aumento quantitativo de parceiros comerciais ou de quórum simpático ao Brasil em meios multilaterais. No contexto em que se sucedeu, significou a criação de convergências com países fora do circuito ocidental tradicional e, portanto, de bases ideológicas distintas das premissas internamente aceitas e cultivadas pelo regime civil-militar. Além disso, como denota o conteúdo das três correções de rumo, a maior expressão dessa distensão não se deu no estreitamento de laços com o gigante industrial socialista da época, a URSS, ou com os países imediatamente sob sua influência direta e territorial, mas por meio da busca de diálogo com nações igualmente em desenvolvimento da África, da Ásia e do Oriente Médio.

Com efeito, a aproximação entre países considerados periféricos no esquema corrente da Guerra Fria a despeito da natureza ideológica de seus regimes domésticos foi um processo observado em várias instâncias das relações internacionais na década de 1970, quando se avolumaram evidências do amadurecimento e do crescimento de mecanismos de concertação interperiféricas (ROSENBAUM; TYLER 1975). Por um lado, foi um período caracterizado pela profusão de movimentos revolucionários no Terceiro Mundo – dos quais os êxitos dos projetos de independência de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau fizeram parte. Por outro lado, foi quando se mostrou incontestável a ascendência econômica e política de diversos países tradicionalmente periféricos, a exemplo do próprio Brasil do "milagre econômico"; como também da República China Popular, que tomara o lugar de Taiwan junto da Organização das Nações Unidas (e de seu Conselho de Segurança); da Índia, que fizera seus primeiros testes nucleares; ou dos países africanos, notoriamente a Nigéria e a Argélia, os quais, juntamente com países árabes, lideraram o embargo da OPEP como tática de pressão econômica contra a ajuda norte-americana e portuguesa ao Estado de Israel durante a Guerra do Yom Kippur.

Além disso, na década de 1970 foram iniciados vários empreendimentos de cooperação horizontal com vistas à cooperação ou à integração regionais, a exemplo da primeira reunião formal da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1970; assim como da consolidação da Comunidade Andina (CAN), criada em 1969, por meio da entrada da Venezuela, em 1973; da criação da Comunidade do Caribe (CARICOM), também em 1973, com sede em Georgetown; da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), na África Ocidental, criada em 1975; ou do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), na América do Sul, criado em 1978.

Levando em consideração o panorama geral de incremento das relações Sul-Sul na década de 1970 e que este não é um elemento exclusivamente característico da política externa brasileira, mas do tabuleiro geral das relações internacionais do período, a questão que orienta a presente pesquisa é a de interpretar a correção de rumos para a África como fenômeno circunscrito ao processo mais abrangente de criação de convergências, políticas e econômicas, entre países em desenvolvimento e/ou países pós-coloniais. Ao fazê-lo, busca dar historicidade às relações entre Brasil e África no contexto específico da década de 1970 e, simultaneamente, conceder maior especificidade às condições históricas de emergência das relações Sul-Sul na esteira dos processos de descolonização e de ulterior pluralidade de espaços de concertação internacionais por eles viabilizados.

Considerando, ainda, que as "relações Sul-Sul" não se tratam de um processo que dispensa a localização de seus agentes e sujeitos históricos específicos – os Estados nacionais que o constituíram – tal operação de interpretação só é exequível por intermédio da busca dos significados particulares do continente africano no esquema geral da inserção internacional brasileira da época. Neste sentido, dois são os pressupostos, mutuamente dependentes, de consecução da pesquisa. O primeiro é que as relações com a África eram então indissociáveis da estratégia geral de segurança afeta ao espaço do Atlântico Sul – de forma que no desenho da política de correção de rumos há uma ênfase clara e consciente naqueles países do perímetro da costa atlântica africana.

Desde a elaboração da Doutrina de Segurança Nacional brasileira, na esteira da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, o Atlântico Sul passou a constituir um foco privilegiado de racionalização dos esforços em defesa – assim como ulterior nexo à colaboração ou à barganha com potências capitalistas do hemisfério, sobretudo, os Estados Unidos. A

segurança, outrossim, era subentendida como pré-condição ao funcionamento adequado do sistema produtivo do país, bem como de sua adequação ao eixo capitalista e industrial corrente. Por conseguinte, a consecução de táticas inscritas na esfera da segurança era garantidora dos meios necessários ao seu desenvolvimento socioeconômico – raciocínio materializado nas instituições e nas práticas criadas a partir do golpe de 1964.

Ainda, a noção de segurança não é constituída por objetivos universalmente identificáveis para qualquer localização de tempo e espaço, mas envolve noções historicamente dadas do que é considerado um perigo iminente, latente ou em potencial. Nesse sentido, e este é o segundo pressuposto de pesquisa, a segurança do período encontrava-se viesada, ainda que em vias de transição, pela percepção da necessidade de compartilhamento de um projeto de segurança ocidental e hemisférico. Era uma necessidade oriunda do que se percebia como uma possibilidade plausível da ação de insurgência, direta ou quinta-colunista, de agentes da órbita socialista no território nacional ou nas adjacências consideradas essenciais – a dizer, a América do Sul e a África Atlântica. São dois pressupostos relacionados ao binômio desenvolvimento/segurança, racionalizado e institucionalizado pelos governos militares, sobretudo pela elaboração das políticas sob o guarda-chuva político-ideológico da Doutrina de Segurança Nacional e de Desenvolvimento.

Em suma, os dois pressupostos indicam que os novos regimes africanos – sobretudo os dos países de língua portuguesa, dado que de inclinação socialista – cumpriam os pré-requisitos para serem considerados, ao menos potencialmente, como ameaças ao bom equilíbrio das relações econômicas do hemisfério ocidental. No entanto, o oposto se sucedeu e o Brasil tornou-se o primeiro país do mundo a reconhecer o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), apesar da reconhecida ajuda militar cubana, e da ajuda técnica da União Soviética. O reconhecimento do governo brasileiro não ocorreu, todavia, em brancas nuvens. O gesto foi interpretado como de complacência, senão de aprovação, aos regimes socialistas no hemisfério e, em função disso, a política de correção de rumos para a África se sucedeu com o ônus de graves conturbações tanto no cenário doméstico quanto no internacional em desaprovação ao governo brasileiro.

A distensão bifacetada – interna e externa – que fora colocada em marcha no Brasil, a partir de 1974, foi um processo que motivou disputas intestinas no regime militar e suscitou críticas externas ao governo do Brasil. A interpretação da correção de rumos, portanto, é

indissociável de questionamentos acerca da extensão e da natureza das mudanças operadas quanto àqueles dois pressupostos que, outrora, havia tornado a questão de defesa nacional uma matéria privilegiada no tratamento da política externa para a África (tanto quanto do continente sul-americano) e, mais do que isso, um tema endereçado de forma coletiva porquanto intermediado pela noção de pertencimento ao mundo "ocidental/democrático" por definição contrastante aos regimes "socialistas/autoritários".

O argumento central da pesquisa é que o autoproclamado "pragmatismo" da política externa do governo Geisel foi sintomático da revisão ao padrão de inserção internacional do país, o qual, desde a II GM, tornara-se cognoscível por meio da prioridade (embora não necessariamente traduzível em alinhamento automático) dada às relações com o Norte industrial em matéria de cooperação econômica, assim como do sentido de urgência concedido à segurança compartilhada do hemisfério ocidental. O fio condutor da análise parte da constatação de que a fase da détente da Guerra Fria foi interpretada, no Brasil, como um tipo de consenso, ainda que precário, entre potências industriais. A détente, como salientou o ministro Azeredo em sua comunicação pessoal com o Presidente Geisel, visava e tendia, gradualmente, ao estabelecimento de uma "Grande Aliança" em prol da consolidação de áreas de influência sobre as nações do Terceiro Mundo. Ou seja, ao invés de denotar um afrouxamento relativo no antagonismo entre sistemas de rivalidade ou de incompatibilidade atávicas – a acepção tradicionalmente aceita do termo – a détente, na perspectiva brasileira, tinha o grande potencial de cristalizar uma situação *de fato* semelhante a uma "entente".

Na raiz desta percepção, questionadora da versão tradicional da détente, estava, sem dúvidas, a crítica do Brasil quanto aos limites que a relação de proximidade privilegiada com o "mundo ocidental" colocavam ao seu próprio desenvolvimento socioeconômico – limites que chegavam a um limiar sem precedentes na segunda metade da década de 1970, isto é, na quadratura do Choque do Petróleo, bem como do sistemático protecionismo de seus tradicionais parceiros comerciais, os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental. Ou seja, dois eventos que somaram às causas do malogro do "milagre econômico" pelo qual passava a economia brasileira, tanto quanto punha em dúvida a advogada capacidade de gestão da arquitetura econômica mundial por parte das nações plenamente desenvolvidas. Como afirmou o ministro Antônio Azeredo da Silveira, em 1975, os países do Norte industrializado e os do Sul comportavam-se, em suas palavras, "como inimigos",

> [...] inquieta-nos uma configuração classista do Mundo Ocidental, que o identifique apenas como a soma dos países mais industrializados do Norte. Esse critério, de raízes puramente econômicas, relegaria a grande maioria dos países da América Latina, da África, do Oriente Próximo e mesmo da Ásia a uma posição de forasteiros do progresso (SILVEIRA, 1975b, p.2)

A revisão ou a contestação ao modelo de "pertencimento ocidental" em matéria de desenvolvimento e de segurança – elementos de um mesmo binômio indissociável tanto quanto caro ao regime militar brasileiro – teve na grande janela de oportunidade das relações Sul-Sul na década de 1970 uma condição material de emergência. A criação de consensos políticos, como evidenciado pelos novos arranjos na ONU, assim como a criação de mecanismos de cooperação comercial, tornaram-se mais plurais e passaram a espelhar, ainda que de maneira assimétrica e imperfeita, uma sociedade internacional cujos atores haviam triplicado em número desde o final da década de 1940. Mais do que isso, as relações com as nações de África deixaram de ser espelhos territorialmente deslocados das relações com suas respectivas ou ex-colônias europeias – com Portugal, como é frisado pela historiografia da política brasileira, esse processo aconteceu de forma relativamente mais tardia.

Um dos efeitos duradouros das independências afro-asiáticas foi a crítica à modernidade introduzida pelo humanismo liberal e civilizacional do ocidente industrializado – cuja sombra permanente caracteriza-se pelas continuidades dos violentos processos de colonização ou de completa supressão de sistemas sociais inteiros. Ao par dessa crítica, ou como um subproduto dela, deu-se a contestação, a um tempo política e epistêmica, dos trajetos possíveis para se alcançar o desenvolvimento socioeconômico, então, em larga medida, sob o monopólio material e intelectual do Ocidente – o mesmo Ocidente da Paz de Vestfália, exemplo universalmente reconhecido de respeito cuidadosamente seletivo à soberania dos povos. Sabia-se, do ponto de vista dos países de industrialização tardia, assim como das nações recém-egressas de processos, frequentemente violentos, de independência nacional, que o seu caminho rumo ao desenvolvimento seria por definição distinto daqueles realizados pelos países berço da Reforma Protestante ou das revoluções industriais.

O Movimento dos Não Alinhados tinha, em suas raízes, a clara percepção dessa diferença. Como é sabido, a Conferência de Bandung guarda uma simbologia quase mitológica na história das relações internacionais contemporâneas por representar uma espécie de experiência em negativo da Conferência de Berlim, definindo temporalidades demarcadas e conflitantes. Outras

organizações, de menor pretensão e maior especificidade institucional, a exemplo da UNCTAD e do G77, partilhavam, à sua maneira, desse mesmo pressuposto. Logicamente, os arranjos multilaterais não detinham a exclusividade sobre o poder de mudança das instituições e do arranjo das relações internacionais advindo dos processos de descolonização. Os países pós-coloniais, ao nível da elaboração de suas táticas políticas individuais, eram igualmente agentes privilegiados da mudança. No início da década de 1970, por exemplo, a Nigéria, enquanto membro da OPEP, ameaçara colocar o Brasil na lista de embargo à venda de petróleo em razão da incoerência histórica do Brasil quanto ao colonialismo português. Era a mesma Nigéria que, enquanto prócer da defesa da soberania inegociável das nações africanas, tornou-se um foco constante de pressões ao governo norte-americano, em razão das incoerências deste quanto aos regimes segregacionistas do governo de Salisbury e Pretória – além, é claro, da utilização das bases portuguesas nas Ilhas dos Açores por manobras militares da OTAN.

A capacidade de efetivar políticas de reciprocidade e de exercer poder de barganha, de dissuasão e de persuasão – em suma, os predicados inscritos no que formalmente se denomina como capacidade de agência individual – foi ascendente no continente africano desde o momento dos primeiros movimentos de independência. Seguramente, na década de 1970, a permanência da instituição colonial portuguesa, assim como a dos governos africanos segregacionistas e racistas, foi combatida por intermédio de uma rede política pregressa, garantida e fortalecida desde a década anterior – embora suas origens se estendessem para antes disso – quando a maioria das nações africanas alçou a independência formal.

A partir de 1974, o agenciamento político e econômico de países africanos pós-coloniais, sobretudo em matéria de descolonização portuguesa, foi crucial para estabelecer um novo sentido à inserção do Brasil no Atlântico Sul, no qual a noção de desenvolvimento como subproduto da segurança hemisférica compartilhada pôde ser contestada. O contraste feito entre desenvolvimento e segurança era condizente com a revisão das ideias de segurança qualificada pela posição que o Brasil assumira ao aderir ao lado ocidental da Guerra Fria – e à relação de oposição dicotômica, tanto quanto maniqueísta, entre ocidente, democrático e cristão (o "mundo livre"), e leste comunista, autoritário e materialista (o "oriente", menos usado no léxico do português brasileiro). Tratar de relações Sul-Sul não sugere uma realidade dada ou pré-fixada: claro está que lida com as relações entre países de industrialização tardia e/ou de experiência colonial, mas esta identificação não reduz suas dimensões históricas, processuais ou evolutivas. A

experiência das relações entre Brasil e África no período da détente sugere que as relações Sul-Sul, neste dado período histórico, se constituíram no sentido contrário ao da criação de um grande "consenso ocidental" acerca das vias de desenvolvimento, assim como as de segurança coletiva (especialmente caras ao contexto da Guerra Fria)[2].

A política externa brasileira de seu período republicano tem sido constantemente interpretada como instrumento ativo da busca por autonomia decisória, o que, de forma geral, se traduz na pluralização dos meios institucionais e das parcerias econômicas de forma a dar maior sustentação e flexibilidade à inserção internacional do Brasil e lhe revestir de certa blindagem frente ao inesperado. É a autonomia, afinal, predicado que garante ao país os instrumentos práticos para uma ação livre de alinhamentos automáticos ou de coalizões engessadas que comprometeriam a consecução de seus interesses de longo prazo. Enquanto se possa afirmar, sem excessivas dificuldades, e até de forma intuitiva, que há países nitidamente mais autônomos do que outros, a "busca por autonomia" é em si uma característica que dificilmente se pode desatrelar da conduta oficial de qualquer governo nacional no planisfério.

A constatação de que o Brasil republicano visara, como visa, à autonomia decisória, destarte, não é suficiente para suprimir as fartas evidências históricas de que nas relações com a África frequentemente operou a cristalização da lógica de pertencimento ocidental como nexo prioritário de suas diretrizes de ação externa. Ora, mesmo em períodos caracterizados por rompantes de universalismo, como a Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart, o então inquestionável pertencimento ocidental colocava-se como condição mediadora nas relações com os países africanos[3].

---

[2] Fala-se em relações Sul-Sul e não em Terceiro Mundo por uma escolha teórica: o Terceiro Mundo, ainda que possa ser relacionado a uma categoria meramente economicista, pressupunha, ao longo da segunda metade do século XX, um potencial de articulação e de crítica frontal às potências, ou seja, assim como o Movimento dos Não Alinhados, tinha uma proposta explicitamente revisionista em suas bases – a exemplo do modelo dos três mundos elaborado por Mao Tsé Tung na década de 1970. Essa característica de revisionismo ou de crítica frontal, entretanto, não pode – a não ser ao custo de muitas imprecisões – ser conferida à política externa brasileira da década de 1970. Por outro lado, fazia-se, como será argumentado, uma crítica interna às constrições ocidentais – inclusive com inéditas rusgas com os EUA – sem que, no plano ideológico ou de construção de uma agenda em política externa houvesse o objetivo de confrontação direta ou de revisão do sistema capitalista.

[3] Como, por exemplo, na opinião expressa pelo ministro San Tiago Dantas, à época da eclosão das guerras por independência em Angola: "Cumpre notar que no caso de Angola jamais o Brasil olvidou os laços de solidariedade histórica que o unem a Portugal. Pelo contrário, **o que tememos, ainda hoje, é que uma posição política demasiado rígida comprometa o papel que a cultura portuguesa pode representar na África a longo prazo**, e tornar difícil, senão impossível, a transformação dos vínculos atuais em outros, de caráter comunitário, cuja preservação seria útil a todos os povos de língua portuguesa e manteria Angola e Moçambique **no quadro cultural e político do Ocidente** (DANTAS, 2009, p.271, grifo nosso)". Opinião à qual caberia a pergunta, *o que* seria o quadro cultural e político "fora" do Ocidente? A barbárie? O comunismo? Não há resposta objetiva aparente.

Em muitas áreas do conhecimento, como na antropologia, na linguística e na sociologia, os pressupostos por trás da construção histórica do "Ocidente" têm sido perscrutados. Na história política ou das relações internacionais, entretanto – e possivelmente pelo pressuposto inaugural da racionalidade de seus agentes por excelência, os Estados e os estadistas – o Ocidente ainda é tido como fenômeno largamente naturalizado, ou seja, um dado, e não uma variável. "Ocidente", como "Sul", como "Terceiro Mundo" não denotam categorias autoexplicativas, tampouco monolíticas. Sobretudo, não representam entidades estritamente cartográficas. Dado que não são categorias fixas, guardam relação de estrita condicionalidade com as relações políticas de um determinado tempo histórico – sem prejuízo à observação de mudanças, assim como de continuidades em face de modificações estruturais (como se observa na sucessão de relações coloniais por relações neocoloniais, por exemplo).

Por não ser categoria de sentido exaustivo, a prerrogativa de "defesa dos interesses do Ocidente" – intangível, porém, sempre figurada como um "bem maior" – servia a uma multiplicidade de objetivos, plenamente manejáveis pelas elites dirigentes nacionais. Quanto à manipulação desta lógica de pertencimento, as décadas de 1960 e de 1970, palco dos movimentos políticos propalados ou inspirados pelas independências africanas, estão repletas de exemplos. Em nome do Ocidente, o ditador Antônio Salazar orgulhava-se da manutenção das colônias na África, ainda que por meio da manutenção de guerras nefastas (até mesmo para a economia doméstica portuguesa); o governo racista de Ian Smith advogava contra a "insidiosa" cooperação econômica entre China Popular e Tanzânia e Zâmbia; o espectro político conservador norte-americano vinculava iniciativas de dessegregação racial e de aprovação de legislação trabalhista à "ameaça vermelha". É preciso lembrar que, sem qualquer indício de autocrítica, o famoso discurso de Winston Churchill acerca da "cortina de ferro", tido como inaugural da Guerra Fria, foi proferido no Westminster College, universidade norte-americana que, à época, era adepta do separatismo de Jim Crow e não aceitava alunos negros. Em suas raízes, a defesa ocidental, *leitmotiv* da Guerra Fria, guardava estrita correção com o colonialismo e os pressupostos racialistas que o haviam condicionado e lhe dado suporte ideacional e epistêmico. As independências africanas, portanto, ofereceram muitas ferramentas políticas, econômicas e ideológicas de crítica e contestação ao Ocidente: surgiram, com elas, novos entes dotados da capacidade de agência e que, por sua vez, buscavam a autonomia em um cenário de disputas.

Como afirmou o escritor brasileiro Álvaro Lins durante o governo de Juscelino Kubitschek, em nome do Ocidente podia-se, mais do que relativizar o significado devastador do colonialismo, relativizar a própria importância das instituições democráticas nacionais. Lins teceu essa impressão enquanto embaixador brasileiro em Lisboa, quando notou a facilidade com que o bovarismo das elites brasileiras em viagem à Europa vinculava a relativa ascendência econômica europeia, de séculos de história e de tradição, à especificidade contextual das instituições salazaristas. Álvaro Lins não tinha como saber, porém, que escrevia em tom premonitório. Poucos anos após ter sido exonerado do cargo de embaixador, foi dado um golpe de Estado no Brasil que, entre outras coisas, buscou legitimidade nos "valores ocidentais". Estes valores ocidentais, pensava-se e argumentava-se, estavam sob a perceptível ameaça do autoritarismo socialista, então representado pelas propostas de reformismo social do presidente João Goulart. Em março de 1964, fazia-se para muitos brasileiros, cabe lembrar, uma "revolução democrática".

Enquanto que, na atualidade, somente a custo de muitas dificuldades e superando um senso geral de anacronismo, se buscaria a legitimação de qualquer item da pauta política (externa ou interna) do Brasil em uma alegada relação de pertencimento ocidental (ou do senso de urgência de, outrossim, defendê-lo) é preciso reconhecer que este já foi um traço bem definido na sua elaboração pregressa. Na política externa e na diplomacia – que são, por excelência, meios de propagação de discursos enunciadores de identidades nacionais, assim como de seus respectivos princípios reguladores – este fenômeno histórico torna-se observável. O Ocidente é uma noção manipulável, como continua, reiteradas vezes, a ser manipulada sob a forma tentativa de criação de consensos ideológicos, frequentemente em favor dos países do Norte industrializado. Falava-se em nome do Ocidente, enquanto uma civilização própria e coesa, durante a Guerra Fria. Atualmente, busca-se nova coalizão, de forma tácita ou explícita, sob o signo civilizacional: ora como contrarreação ao terrorismo islâmico, como Samuel P. Huntington explora em "O Choque de Civilizações", ora com certa nostalgia face aos "mistérios" que se abrem a uma configuração política nova, em que não há mais a prevalência óbvia de uma pequena quantidade de atores estatais, como argumenta Henry Kissinger em "Ordem Mundial" [4].

[4] No que cabe a indagação de Céli Pinto acerca da eficácia e dos usos práticos do discurso político: "O discurso existe porque ele é uma tentativa de dar sentido ao real, uma tentativa de fixar sentidos, precária mas exitosa: precária enquanto não essencial e por isso, constantemente ameaçada de ser desconstruída; exitosa porque, no que pese a ameaça, contém uma continuidade histórica. Quando o tema é o discurso político, esta dinâmica é muito simples de ser observada: o que é um discurso político, se não uma repetida tentativa de fixar sentidos em um cenário de disputa?" (PINTO, 2006, pg.80).

A construção teórica que guia esta pesquisa parte da constatação do filósofo argentino Walter Mignolo de que, na ausência de um "ponto zero" sobre o qual iniciar análises sociais, há, na construção epistêmica, a presunção de uma geopolítica do poder em curso (MIGNOLO, 2009). O universalismo europeu é, em si, um meio de manutenção de relações de subalternidade, razão pela qual pode ser inscrito sob o signo das estratégias geopolíticas tradicionais. Esta constatação tornou-se uma ferramenta útil à leitura da construção intelectual do diplomata brasileiro Araújo Castro ao final da década de 1960 e de 1970: para ele, as teorias de política internacional então produzidas – sobretudo as que incutiam o senso de necessidade de se realizar "equilíbrios de poder" entre os Estados econômica e militarmente mais sólidos, dado o pressuposto de sua maior racionalidade – eram, em si, uma manifestação inédita da capacidade de projeção de poder dos seus lugares de produção intelectual. Tornou-se um grande crítico da "pentarquia" de Henry Kissinger, conceito propulsor do projeto de détente. Tornou-se, em suma, crítico aos significados da própria détente: não indicava à paz; indicava, sim, a harmonização econômica e o armistício estritamente aos seus formuladores.

Enquanto que Araújo Castro serve como guia teórico à consecução da pesquisa, E.H Carr lhe faz as vezes de "testemunha ocular". A apropriação de Carr nesta pesquisa não é, estritamente, a de sua formulação teórica formal, porquanto já esteja datada em muitos aspectos. Suas impressões, de certa forma pessoais, acerca dos rumos que tomava a produção histórica e em ciência política na década de 1970 permanecem, entretanto, válidas: para ele, o pessimismo subliminar do que denominou de "pragmatistas de língua anglo-saxão" era um efeito do elitismo espantado com o poder de mudança e de renovação desde os países do Terceiro Mundo. Era um crítico da apropriação de eventos históricos como forma de ilustrar narrativas militares acríticas – chegou a chamar um ilustre historiador da Marinha norte-americana de Funes, *el memorioso*, personagem de Jorges Luís Borges desprovido da capacidade de esquecer. A comparação denotava, portanto, uma narrativa meramente colecionadora e incapaz de produzir síntese – a não ser que para alguma utilidade prática imediata. Ironicamente, a obra de Carr é saudada como um marco do realismo político, mesmo que seus métodos não sejam lembrados de forma equivalente.

Nem Araújo Castro, nem E. H. Carr sobreviveram à década de 1980 para presenciar a ascendência epistêmica que o realismo político relegaria – sobretudo às interpretações históricas relativas aos eventos internacionais que, com possivelmente excessiva automaticidade, são circunscritos como "episódios da Guerra Fria". O teórico das relações internacionais Fred

Halliday, por sua vez, elaborou o que poderia em muitos aspectos ser considerado uma continuação crítica da perspectiva de Castro e Carr aos bem definidos limites do realismo político à análise de fenômenos afetos a países fora do circuito das potências econômicas. Nesse sentido, dentre os trabalhos mais duramente criticados por Halliday está o do realista Kenneth Waltz, cuja obra de 1979, Teoria das Relações Internacionais, tornou-se canônica para a "virada científica" das Relações Internacionais.

Além da óbvia crítica à excessiva ênfase no papel moderador das potências – tanto mais quando considerado o viés quase apologético de Waltz à noção de ordem bipolar –, a segunda grande crítica de Halliday ao modelo proposto por Waltz está na sua automática desconsideração da ordem doméstica dos Estados como fator relevante de análise. A maior parte das considerações teóricas de Fred Halliday foi elaborada por intermédio de sua vasta investigação histórica sobre as revoluções do Terceiro Mundo. Emerge destas análises a premissa de que há uma relação de mútua dependência entre ordem internacional e ordem doméstica, e que não há grande utilidade em uma separação cirúrgica entre elas – premissa sem a qual muitas questões acerca das mudanças propaladas desde países periféricos sequer poderiam começar a ser formuladas.

Estas duas premissas, constitutivas do arcabouço teórico proposto por Halliday (a crítica à ênfase excessiva no papel das potências, como a constatação da interdependência entre os domínios doméstico e internacional) são cruciais para a investigação da correção de rumos para a África. Não apenas porque a política externa do governo Geisel coincidiu com um período interno de transição, mas, principalmente, porque caso se desconsidere a dimensão interna destes eventos, será igualmente desconsiderada a celeuma e o potencial de disputa causados pela aproximação aos países africanos de regime socialista – a exemplo do antagonismo criado com o então ministro do Exército e seus apoiadores da linha dura. Em suma, a análise da incidência doméstica da correção de rumos para a África corrobora para evidenciar seus desdobramentos e inflexões políticas – ou seja, o potencial de efetivar mudanças por meio da observação de agência de países periféricos.

Esta é uma pesquisa, em suma, eminentemente documental. Foi realizada, principalmente, embora não exclusivamente, por meio da análise e da seleção de fontes depositadas junto ao Acervo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira, pertencente ao Centro de Documentação em História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV). Esse extenso *corpus* documental consiste em

parte substancial dos documentos oficiais produzidos no âmbito do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, assim como eventuais documentos produzidos no âmbito do Serviço Nacional de Informações (SNI), como das trocas de informações pessoas entre o ministro Azeredo da Silveira e o presidente Ernesto Geisel, de 1974 a 1979. Subsidiariamente, foram pesquisados os depoimentos – concedidos por meio de sucessivas entrevistas – de Silveira e de Geisel, ambos publicados, igualmente, por meio do CPDOC. A autobiografia política do General Sílvio Frota, exonerado por Geisel ao final de 1977, foi importante para acessar a interpretação da linha dura do regime civil-militar brasileiro quanto à política externa do governo. Por fim, a construção teórica e analítica do General Golbery do Couto e Silva, ministro-chefe da Casa Civil do governo Geisel, foi crucial para analisar a mudança observada quanto ao papel do Brasil para o Atlântico Sul no cenário anterior e no posterior às independências africanas. A datação das fontes, coincidente com o governo de Ernesto Geisel, forneceu o recorte temporal da pesquisa - isto é, o quinquênio compreendido entre os anos de 1974 até 1979.

Em termos de exposição da pesquisa e de seus argumentos centrais, optou-se pela divisão em dois capítulos: o primeiro visa a compreender as condições domésticas da correção de rumos, ao passo que o segundo busca depreender as condições materiais dessa correção no agenciamento político e econômico das principais nações africanas envolvidas no observado redirecionamento da política externa brasileira. Adicionalmente, o capítulo inaugural versa sobre questões eminentemente teóricas e afetas aos desafios específicos colocados à análise das relações Sul-Sul durante a Guerra Fria. São desafios relacionados às excessivas generalizações acerca da inserção internacional dos países periféricos – oriundas, conforme se argumentará, da adaptação forçada de suas especificidades aos quase dogmas do realismo político dominante nos anos finais da Guerra Fria. Em seguida, explora como a noção tradicional de détente, entendida como trégua ou relaxamento entre as superpotências nucleares, foi interpretada, no Brasil, como o estabelecimento de um progressivo consenso – e, mesmo, de uma aliança – entre elas. O corpus teórico principal dessa análise provém das palestras do embaixador brasileiro em Washington, Araújo Castro, acerca da natureza da détente e de sua incidência no não alinhamento e nas relações periféricas de forma geral. O capítulo analisa como essa concepção própria de détente foi precursora de uma política externa, de forma geral, bastante assertiva e universalista. Os componentes e o significado das correções de rumos para a África são analisados, de forma mais

detida, à luz do Pragmatismo Responsável em seus aspectos gerais e das contingências da economia e da política brasileira da segunda metade da década de 1970.

No capítulo dois, o foco de análise transita de questões eminentemente afetas à política nacional para questões atinentes às nações do além-mar. Em primeiro lugar, é feita uma análise do papel da África para a elaboração da Doutrina de Segurança Nacional do Brasil, ao final da Segunda Guerra Mundial, de forma a elucidar as maneiras pelas quais a premissa central da DSN – o papel do Brasil na segurança coletiva do Atlântico Sul – foi progressivamente mitigado pela ascensão de países pós-coloniais. Assim, relações de natureza econômica e política com a Argélia, por exemplo, são apresentadas como cruciais à superação do corolário geopolítico ponderado por noções típicas da Guerra Fria e da cisão ideológica bipolar. Além do caso da Argélia, as relações com a Guiana (ex-Guiana Inglesa) foi constitutiva desse processo de mitigação, dado que, na década de 1970, o território da Guiana fazia parte da operação logística de translado de tropas cubanas com rumo ao quadro de operações em Angola. As relações triangulares Guiana/Cuba/Angola levaram à hipótese de guerra por alguns segmentos domésticos brasileiros, que temiam movimentos de insurgência na hileia amazônica. Ao invés disso, como será demonstrado, o governo optou por criar as bases de uma instituição de segurança coletiva – infensa ao modelo ideológico ocidental – crucial para o estabelecimento do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978. Assim, era dado mais um passo em direção a uma compreensão de defesa desatrelada do restritivo binômio Leste/Oeste da geopolítica bipolar.

Em segundo lugar, o capítulo analisa como a política de reciprocidade dos países africanos em prol da manutenção de suas soberanias – e da exaustão dos regimes segregacionistas e racistas remanescentes, como na Rodésia e na África do Sul – incidiram nos cálculos domésticos de atores extracontinentais. É analisada, de forma abrangente, a relação da política externa africana com a militância dos congressistas negros norte-americanos e, num segundo momento, com os esforços da República Popular da China ao projeto de construção da Ferrovia Binacional Tazara, entre Zâmbia e Tanzânia, no período de dificuldades, tanto domésticas quanto externas, que caracterizaram a fase da Revolução Cultural. Em um terceiro momento, e de forma mais detida, é analisada a forma com que a correção de rumos para a África incidiu no processo de abertura do regime civil-militar brasileiro. Argumenta-se que os opositores da abertura coincidiam com aqueles de percepções mais reducionistas quanto à nova política de aproximação aos países africanos, ou seja, segundo as quais a correção de rumos era uma manifestação de

incontestável negligência do governo à prerrogativa de combate ao avanço comunista. Nesse sentido, o reconhecimento automático do Brasil ao governo angolano produziu os efeitos mais graves na celeuma doméstica referente à abertura e, em última instância, colaboraram para o episódio de exoneração do Ministro do Exército, o General Sílvio Frota, que acusara a própria figura do presidente brasileiro de complacência comunista.

Os três casos apresentados de relações extracontinentais com o ativismo antissegregacionista e anticolonial africano (os EUA, a RPC e, por fim, o Brasil) evidenciam a forma como o anticomunismo, associado às relações com a África, servia, frequentemente, como uma ferramenta de sólida resistência à mudança social. Como pré-condição a essa resistência, a apropriação do argumento de pertencimento – e, mais importante, da necessidade constante de proteção – às instituições e aos costumes "ocidentais". Em nome deste interesse maior, segundo argumentavam os poucos congressistas negros norte-americanos da década de 1970, acabava-se por defender a manutenção de práticas segregacionistas por intermédio, por exemplo, da Emenda Byrd, que criava exceções ao embargo norte-americano à Rodésia do Sul. No Brasil, a linha dura militar, apoiada por seus simpatizantes no congresso, via na aproximação com governos africanos unicamente a cristalização da complacência do governo quanto "imperialismo russo" nas margens tão próximas do Atlântico – e, por meio dessa percepção, buscava arregimentar a opinião geral de que era necessária a manutenção de seus estritos corolários ideológico ao nível doméstico.

O governo da Rodésia do Sul, por sua vez, argumentava que a construção de uma linha férrea por intermédio de ajuda chinesa – a mesma que viabilizaria maior autonomia logística e comercial nos países vizinhos, Tanzânia e Zâmbia – levaria, invariavelmente, ao contágio comunista a toda África Oriental, pondo em risco, em última instância, o próprio equilíbrio de forças ocidentais no continente africano como um todo. É preciso lembrar, ainda, que foi em nome dessa entidade intangível, porém inquestionável de um ponto de vista político, o Ocidente, que o próprio Antônio Salazar defendia a legitimidade da manutenção das guerras coloniais no que chamava, eufemisticamente, de "territórios ultramarinos portugueses". No século XIX, interesses escusos sobre o território e o povo africanos eram eivados de um senso ético e humanista, em que a ciência do racismo, a eugenia, era mais diretamente voltada ao indivíduo do que, propriamente, às suas coletividades; no XX, quando passam tais coletividades tornam-se Estados formais, a lógica humanizadora persiste, embora sob novos preceitos – dentre os quais

por meio da reformulação do "fardo do homem branco" ao, como afirmou um proeminente teórico das Relações Internacionais, "fardo de intervir das grandes potências" [5]. Não é sem razão que Fred Halliday foi levado a relacionar essa insidiosa relação de continuidade ao 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." (HALLIDAY, 2007, p. 15). A tradição colonial, entretanto, não teria uma descendente facilmente transposta aos novos tempos – em que dos Estados pós-coloniais surgiriam movimentos políticos e epistêmicos de monta, capazes de influir, decisivamente, nessa relação de continuidade.

A parte final do segundo capítulo explora a especificidade das relações pregressas do Brasil com o Senegal e com a Nigéria – dois dos principais parceiros africanos do Brasil na década de 1970 – para o estabelecimento das diretrizes da correção de rumos para a África, sobretudo quanto à política de reconhecimento irrestrito dos governos do PAIGC, da Guiné-Bissau, e do MPLA, de Angola. A análise acerca da Nigéria e do Senegal não tem a pretensão de exaurir as possibilidades de pesquisa acerca da agência de países africanos no tocante à correção de rumos para a África. Há, claramente, muitos recortes possíveis para o tema – como a óbvia participação da sociedade civil, de ambos os lados do Atlântico, a qual o presente estudo, reconhecidamente "estadocêntrico" não abordou. Mesmo por meio de recortes que privilegiam a ação formal entre governos, e seus representantes, faz-se a ressalva de que outras análises enriqueceriam a pesquisa, a exemplo das particularidades dos movimentos de libertação de Moçambique, sobretudo da FRELIMO, em sua renitente crítica ao lapso de senso crítico por parte do governo brasileiro quanto ao colonialismo lusitano; ou ao papel do Quênia nas relações com a África Oriental, dado que foi também um foco de ação, embora menor, nesta fase da política externa brasileira; a ação de longo prazo do Senegal, sob o governo de Senghor, como intermediador entre Brasil e Portugal na questão da descolonização; etc.

Esta pesquisa reconhece que há um enorme hiato, resultante apenas parcialmente da dificuldade de acesso a fontes primárias, relacionado à perspectiva de agência dos governos africanos e sua incidência na elaboração política brasileira no período bastante profícuo da década de 1970. Por meio da pesquisa acerca do papel de Senegal e Nigéria quanto à política africana geral, procura-se contribuir para a supressão deste hiato. O Senegal é um país de forte

[5] Trata-se do realista norte-americano John Mearsheimer, auto-intitulado sucessor direto de Morgenthau e de Kenneth Waltz, na obra *The Tragedy of Great Power Politics*.

senso de integração com seus pares regionais – e, assim como Brasil em relação à América Latina, tem esta ideia resguardada como preceito constitucional. É o país africano territorialmente mais próximo do Brasil, como era, à época das independências das colônias portuguesas, um dos países, também, mais próximos de Portugal. O prestígio pessoal e a capacidade interlocutória do presidente Senghor, prócer da negritude e da ala moderada do MNA, foi fundamental para a orientação dada à correção de rumos – de tal forma que, de fato, seu início foi dado em Dacar, em novembro de 1974. A Nigéria, por sua vez, não tinha na diplomacia presidencial uma capacidade semelhante de insuflar políticas de convergência ou de reciprocidade – seu maior poder persuasivo, também em contraste ao Senegal, estava em seu enorme mercado e relativo poder militar. Foi um dos países que de forma mais intransigente fez frente às incursões estrangeiras em território angolano – mesmo face aos Estados Unidos. Ainda, como membro da OPEP, e o bom trânsito entre os países árabes, foi crucial para exercer pressão sobre o governo brasileiro – como, por outro lado, para incutir a relação de solidariedade quanto o Brasil passou a ser enfaticamente criticado pelos EUA.

Em síntese, a presente pesquisa tem o objetivo geral de oferecer uma interpretação ao fenômeno das relações Sul-Sul com base na experiência histórica singular, porquanto vis-à-vis as inflexões particulares das relações Brasil-África, da segunda metade da década de 1970. Para isso, assume como ponto inicial uma compreensão crítica da noção tradicionalmente aceita da détente, bem como dos arcabouços teóricos das relações internacionais hegemônicos à época (e.g. a doutrina realista norte-americana assim como proposta por Henry Kissinger), por meio dos quais se depreende pouco ou quase nenhum espaço para se averiguar a capacidade de agência de países pós-coloniais. Não se advoga, ao Brasil, o papel de um arauto do não alinhamento – argumento que, de toda forma, não se sustentaria face às características domésticas do regime ditatorial brasileiro, tampouco junto aos traços gerais de sua política externa, que embora tenha sido caracterizada por rusgas, então inauditas, com os EUA, jamais deixou de assentir à importância do relacionamento com o Norte industrializado. O surgimento de uma importante janela de oportunidade colocada pela emergência das relações Sul-Sul na década de 1970, não obstante, foi crucial para colocar em cheque pressupostos até então tidos como muito dificilmente questionáveis. Sobretudo, a noção de uma defesa intransigente do "Ocidente democrático/mundo livre".

Pode-se, assim, arrazoar que a correção de rumos para a África, como expressão específica e regional das relações Sul-Sul, não é cognoscível apenas como fenômeno meramente ou idealisticamente *simultâneo* à bipolaridade em seu sentido mais abrangente (ou seja, a bipolaridade como perímetro limitador à agência dos países em desenvolvimento, posto que marcadora de diferenças geopolíticas e ideológicas inconciliáveis). Haja vista a natureza de contestação e de críticas desde o interior da esfera ocidental (e, não, propriamente, exógenas ou "frontais") em matéria de defesa, como em táticas de cooperação econômica, as relações Sul-Sul operaram, como demonstra a correção de rumos para a África, como fenômeno histórico enfaticamente *concorrente* a essas limitações ideológicas. O "pragmatismo" – atribuído a si pelo governo brasileiro e, concomitantemente, aos regimes socialistas africanos – significava, naquele contexto histórico específico, que a distinção entre regimes políticos domésticos deixava de ser o elemento final ou definidor de convergências ou de divergências em política externa. A "prova dos nove" dessa inflexão estava em sua sustentação no perímetro historicamente sensível – e especialmente sensível ao pensamento geopolítico institucionalizado a partir de 1964 – das relações entabuladas no Atlântico Sul.

2 A DÉCADA DE 1970 E O OCIDENTE CONTESTADO: CONVERGÊNCIAS SUL-SUL E A DETÉNTE COMO CONSENSO

"Nenhum país, por mais forte que seja, nenhuma superpotência cria realidade externa. Influi nela, mas não a cria"
Azeredo da Silveira

2.1 A SOCIALIZAÇÃO DE ESTADOS PÓS-COLONIAIS E AS RELAÇÕES SUL-SUL

Em uma obra publicada, pela primeira vez, na década de 1960, o historiador inglês E. H. Carr reuniu transcrições de palestras e de conferências que proferira sob a temática da produção do conhecimento histórico. O resultado dessa compilação deu-se no livro "Que é História?", que se tornou seminal tanto ao diletante quanto ao estudioso que se interessasse na intersecção entre o estudo dos fatos históricos e o estudo da política ou das relações internacionais. O tema central da obra estava na apuração do significado de "fato histórico", ao qual Carr consistentemente separou da pura e simples noção de fonte primária (ou "fato cru"). Segundo Carr, datas, nomes, a precisão temporal, espacial e sequencial em que determinados eventos transcorreram: são todas informações determinantes para a constituição do fato histórico, mas não são equivalentes à noção de fato histórico. A apuração do fato histórico, ou a metodologia de trabalho do historiador, consiste em um conjunto de duas tarefas mutuamente dependentes: a rigorosa prospecção e seleção de fontes primárias e a sua ulterior interpretação intelectual, embasada em pressupostos teóricos delimitados.

A interpretação sem o rigor da análise das fontes suceder-se-ia pelo caos do relativismo (senão em uma história panfletária, utilitarista ou, no pior dos casos, pura e simplesmente desonesta). Por outro lado, as fontes sem a interlocução humana do historiador proveriam uma história incapacitada do poder de síntese (ou seja, em nada diferiria de meros inventários das coisas pretéritas, como uma genealogia familiar, por exemplo). São dois riscos perpétuos, a que Carr identificou como a "Cilas e Caribdes" do ofício do historiador. A proposta de história política de E. H. Carr assentava-se no reconhecimento desses riscos e, ao mesmo tempo, em uma profunda crítica epistêmica à tradição europeia novecentista de produção histórica, que tomava a "fonte" pela "narrativa" e punha-se a realizar enormes compêndios das histórias nacionais, ao qual conferia o pomposo, tanto quanto ilusório, título de "histórias universais". Cita entre os arautos dessa tradição, o historiador alemão Leopold Von Ranke, tomado como pai da moderna

historiografia alemã, o qual, por volta de 1830, cunhara o aforismo de que função do historiador era a de despir-se de qualquer subjetividade e, dessa forma, "[...] apenas mostrar como realmente se passou (*Wie es eigentlich gewesen*)" (CARR, 1982, p.37)[1].

À semelhança da história produzida por Ranke, E. H. Carr citou o trabalho do britânico Lord Acton, responsável pela compilação do primeiro Manual de História Moderna de Cambridge. Na carta que instruía os colaboradores da obra, Acton explicitou a exigência de que "[...] nosso Waterloo deve ser tal, que satisfaça franceses e ingleses, alemães e holandeses da mesma maneira" (CARR, 1982, p.38). O desejo de Lord Acton permaneceu insatisfeito – e não é uma afirmação de todo modo temerária afirmar que assim permanecerá. Posto que um perfeito acerto de contas europeu, verdadeiramente derradeiro, acerca da Batalha de Waterloo – como da Primeira ou da Segunda Guerra Mundial – seria de tal forma decantado que talvez só lhes restasse um apanhado limitado de datas, de locais e de nomes.

Dito de outra forma, Lord Acton não solicitava uma síntese histórica ou processual, mas um inventário serial de fontes primárias. O século XIX foi um "bom século para os fatos", na visão de Carr, porque o projeto de elevação da História ao "rol das ciências formais" coincidiu com os projetos de legitimação dos então incipientes Estados-nação. Razão pela qual a História virou sinônimo do "corte e costura" de fontes primárias a serviço das narrativas que buscavam reconstruir, de forma grandiloquente, os acontecimentos relacionados à política dos "homens de Estado". Tratava-se de um bom século para os fatos, ademais, porque seu pretenso universalismo prescindia de qualquer necessidade de crítica epistêmica. Segundo a concepção de fato histórico formulada por E. H. Carr, o problema da afirmação de Ranke ou de Acton estava apenas parcialmente em terem se dado por satisfeitos com uma noção meramente descritiva da história política (transformando-a em um rol das anedotas de homens de Estado e de diplomacia de gabinete). O problema maior, em realidade, estava na crença de que a sua seleção seria estritamente imparcial e, portanto, potencialmente aceitável do ponto de vista de qualquer indivíduo – independentemente de sua nacionalidade, de seu gênero, de seu estrato social ou de seu contexto político imediato[2].

---

[1] Nas palavras de Carr, "Três gerações de historiadores alemães, ingleses e mesmo franceses marcharam para a batalha entoando as palavras mágicas "Wie es eigentlich gewesen" como um encantamento - destinado, como a maioria dos encantamentos, a poupá-los da obrigação cansativa de pensarem por si próprios (CARR, 1982, p.37)".

[2] Posto que, nas palavras de Carr, "[...]o historiador é necessariamente um selecionador. A convicção num núcleo sólido de fatos históricos que existem objetiva e independentemente da interpretação do historiador é uma falácia absurda, mas que é muito difícil de erradicar" (CARR, 1982, p.39).

Os desafios à produção do conhecimento histórico – ou as fragilidades da tradição "nacionalista" de Ranke ou de Acton identificadas por E. H. Carr – não estão na dificuldade de formular um conhecimento objetivo ou cientificamente defensável, mas na dificuldade de despir seus interlocutores das sujeições políticas próprias de seu tempo. O próprio Carr apontava a propaganda típica da Guerra Fria e da bipolaridade como o grande desafio colocado à história internacional e à historiografia produzidas nas décadas de 1960 e de 1970. Observou na emergência das nações afro-asiáticas – e de seus ulteriores processos revolucionários, na década de 1970 – um inequívoco potencial de mudança das relações internacionais, e, por outro lado, um momento de auto-reflexão para a ciência histórica. Segundo E. H. Carr, não há "[...] nada como uma revolução para criar um interesse pela história." (CARR, 1982, p.16). Por essa razão, buscou atualizar sua obra de acordo com os eventos, largamente protagonizados pelo Terceiro Mundo, na década de 1970 (objetivo, entretanto, apenas parcialmente cumprido em decorrência de sua morte no ano de 1982).

Outros autores, de formas distintas, apontaram os engodos da pretensão de universalismo da tradição histórica e historiográfica europeia. Claro está que os projetos de escrita de histórias universais, principalmente ao fim do século XVIII e no século XIX, largamente eurocêntricas, relacionavam-se com a própria construção dos Estados-nacionais e de suas necessárias narrativas acerca de tradições e de costumes em comum – ou seja, a fabricação de características, supostamente atávicas, que pudessem consolidar noções compartilhadas e coletivas pressupostas em uma nação. De forma ambidestra, por outro lado, essas narrativas relacionavam-se à urgência colocada por esses mesmos Estados na expansão extraterritorial das suas capacidades de projeção de poder. Sua preservação regional e doméstica dependia disso. Assim é que as "histórias universais" são, simultaneamente e na mesma medida, histórias da asserção da instituição colonial europeia. Não será preciso desenvolver o tema, posto que existem variadas, e mais oportunas, obras que versam sobre o assunto. Michel de Certeau, em *A Escrita da História*, vocalizou uma crítica eloquente acerca do papel da ciência histórica nos projetos de colonização do continente latino-americano[3]. Edward Said, em "O Orientalismo", retratou a forma com que

[3] Reproduzo um excerto de seu prefácio, a título de exemplo do que Certeau identificou como história colonizadora, que, embora endereçasse a colonização da América Latina, poderia, igualmente, referir-se às tantas narrativas de colonização africana (e suas mitologias ao gosto do "fardo do homem branco"): "Américo Vespúcio, o Descobridor, vem do mar. De pé, vestido, encouraçado, cruzado, trazendo as armas européias do sentido e tendo por detrás dele os navios que trarão para o Ocidente os tesouros de um paraíso. Diante dele a *América* Índia, mulher estendida, nua, presença não nomeada da diferença, corpo que desperta num espaço de vegetações e

uma pletora de sociedades foi sintetizada e reduzida, pela produção científica e literária europeia, sob o denominador comum da noção de "oriente" – promovendo a docilização dos povos necessária à colonização territorial. Immanuel Wallerstein, em *O Universalismo Europeu*, fez uso do trabalho de Said para afirmar que tal universalismo não ficara recluso a um passado de colonialismo tradicional, mas fora atualizada em ferramentas políticas próprias dos séculos XX e XXI (e.g. no universalismo seletivo dos "direitos humanos").

A metodologia histórica proposta por Carr assume dificuldades singulares quando transposta à pesquisa das relações sul-sul, de forma geral, ou às relações entabuladas pelos países africanos, de forma específica. O acesso às fontes primárias relativas à história política dos países inscritos em processos de descolonização é limitado: se não pelo fato de que a manutenção e a conservação de arquivos públicos não eram, exatamente, prioridades em tempos de guerra, então porque tampouco constituíam interesse imediato dos países colonizadores. Como ainda, em muitos casos, não constituem. A história dos processos de descolonização consiste, em muitos aspectos, em uma história do tempo presente, haja vista que influi de forma direta em interesses correntes. Um exemplo contemporâneo dá-se pela reiterada prática do governo britânico de fazer uso de omissões e de brechas jurídicas para evitar a desclassificação de arquivos coloniais do Quênia e das Ilhas Maurício, quando a causa do sigilo – negar a publicação de evidências da atividade criminosa do governo britânico – é óbvia (COBAIN; NORTON-TAYLOR, 2013). Como argumentou Muryatan Santana Barbosa em sua tese acerca da iniciativa de compilação e de publicação da obra História Geral da África, patrocinada pela UNESCO, a seleção de fontes para a criação de narrativa históricas que beneficiem interpretações com base em fatores endógenos, em oposição à ênfase de fatores exógenos (eurocêntricos), não é uma atividade óbvia (BARBOSA, 2012). Em realidade, sua pesquisa aponta para o oposto disso: o projeto

---

animais exóticos. Cena inaugural. Após um momento de espanto neste limiar marcado por uma colunata de árvores, o conquistador irá escrever o corpo do outro e nele traçar a sua própria *história.* Fará dele o corpo historiado – o brasão – de seus trabalhos e de seus fantasmas. Isto será a América "Latina". Esta imagem erótica e guerreira tem valor quase mítico. Ela representa o início de um funcionamento novo da escrita ocidental. Certamente, a encenação de Jan Van der Atraet esboça a surpresa diante desta terra, que Américo Vespúcio foi o primeiro a perceber claramente como uma *nuova terra* ainda inexistente nos mapas – corpo desconhecido destinado a trazer o nome de seu inventor (Américo). Mas o que assim se disfarça é uma colonização do corpo pelo discurso do poder. *É a escrita conquistadora* (CERTEAU, 2011, p. 9-10, grifos do autor)". Cumpre lembrar que a Rodésia (atual Zimbábue) também espelhou o nome de um colonizador; diz-se que "Nigéria" foi um nome cunhado pela esposa de um administrador colonial britânico no século XIX; "Libéria" provém de uma corruptela de "Liberdade" (a qual pretensamente os ex-escravos norte-americanos encontrariam), dentre outros exemplos que evidenciam, na história da África, a história colonizadora a que se referia Michel de Certeau.

representou um desafio de grandes proporções, em que interesses de financiamento à pesquisa e interesses eminentemente geopolíticos estiveram, frequentemente, associados[4].

Também na tarefa de interpretação teórica, posterior à seleção de fontes primárias, a análise histórica das relações sul-sul encontra muitos desafios. O exame das origens e da extensão da conformação política das relações sul-sul é largamente eclipsado pela ênfase na bipolaridade como o nexo derradeiro de interpretação dos fenômenos internacionais e transnacionais ocorridos ao longo da Guerra Fria. As relações sul-sul não têm seu valor enquanto fenômeno histórico próprio onerado pelas interpretações que as enfatizam como mero *continuum* da política das potências. Como respaldo a essas generalizações, estava a percepção, contemporânea à détente, que contrastava a singularidade das expressões domésticas dos Estados Unidos, da União Soviética, e das demais potências econômicas menores, a uma massa homogênea, amorfa e de ação meramente reflexa, dos Estados na sua periferia. Ou seja, um entendimento economicista de Terceiro Mundo, no qual a existência das relações-sul era cognoscível apenas como dado econômico ou estatístico.

Cabe salientar que nem mesmo o alegado primeiro uso do termo "terceiro mundo" pelo demógrafo e estatístico francês Alfred Sauvy, no periódico *L'observateur*, de agosto de 1952, denotava um entendimento tão reducionista, tal qual feito pelo Secretário de Estado Henry Kissinger, do termo. Embora, à época, difundida pela mídia uma interpretação embasada em contrastes econômicos – ou seja, um "terceiro grande grupo de Estados" em oposição aos dois pólos de desenvolvimento econômico e tecnológico – Sauvy fazia alusão direta ao Terceiro Estado do contexto da Revolução Francesa, o que, por definição, implicava, necessariamente, projetos ou perspectivas de criação e de coalizão política (TABAH, 1991).

A história da Guerra Fria é, também, uma história de generalizações reputadas ao papel do Terceiro Mundo na modulação das relações internacionais. Pode-se, com efeito, remontar as origens dessas generalizações ao período inicial da Guerra Fria, nas décadas de 1940 e de 1950, caracterizado pelas "doutrinas de contenção". Em uma época de grande desenvolvimento dos meios de comunicação, seria ingenuidade desconsiderar os efeitos da propaganda para a conformação de ideais políticos coletivos. Abundam os estudos acerca do papel dos governos –

[4] Em sua palestra na 3ª Edição da Semana da África da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, transcorrida entre 20 e 23 de junho de 2015, Barbosa sublinhou, por exemplo, o fato de que a Líbia de Muammar al-Gaddafi era um dos países mais interessados no financiamento do tomo de história política recente da compilação. Após a queda de Gadaffi e da grande desestabilização da Líbia, em 2011, o financiamento, naturalmente, cessou.

sobretudo o norte-americano – para o uso sistemático da propaganda política no período da Guerra Fria, o que o advento da televisão como meio de comunicação de massa foi fundamental[5]. A formação política da população quanto ao antagonismo bipolar tornara-se, com a Guerra Fria, uma tarefa privativa dos governos. Conforme argumentou o diplomata norte-americano George Kennan, no telegrama considerado como um dos documentos inaugurais da Guerra Fria,

> Devemos assegurar que o nosso público seja educado para as realidades da situação russa. Eu não posso enfatizar demasiadamente a importância disso. A imprensa não pode fazer isso sozinha. Isso deve ser feito principalmente pelo Governo, que é necessariamente mais experiente e mais bem informado sobre os problemas práticos envolvidos. (KENNAN, 1946, tradução nossa).

Para o historiador Eric Hobsbawm, a origem da Guerra Fria, aos olhos de seus principais contendores ocidentais, baseava-se numa crença "retrospectivamente absurda, mas bastante natural após a Segunda Guerra Mundial, de que a Era da Catástrofe não chegara de modo algum ao fim (HOBSBAWM, 2010, p.228)". Esta crença, somada ao desenvolvimento inaudito da tecnologia nuclear, resultou na pretensão de universalismo da tese que tornava se não iminente, então factível, a possibilidade de uma catástrofe nuclear de proporções globais. Assim é que, ao longo da Guerra Fria, termos como "tecnofobia", "exterminismo" e "catastrofismo" tornaram-se correntes tanto no léxico acadêmico quanto no literário e artístico, sobretudo em língua anglo-saxônica[6]. Explica-se, assim, a existência da ampla discussão acadêmica acerca do pessimismo subjacente na construção do modelo realista das Relações Internacionais, de larga ascendência epistêmica durante a Guerra Fria (BELL, 2008). Neste sentido, a apropriação do contratualismo hobbesiano por teóricos vinculados às origens do realismo político (e.g. Hans Morgenthau), ao

[5]Conforme se depreende da análise de Tony Shaw acerca dos incentivos da Central Intelligence Agency (CIA) à indústria filmográfica norte-americana, a propaganda ideológica propagada pelo recurso da imagem teria um efeito multiplicador que o rádio, até então, jamais alcançara (SHAW, 2007). Em uma extensiva análise acerca do processo de produção e de filmagem de "Revolução dos Bichos" – um filme da década de 1950, baseado no livro homônimo de George Orwell – o historiador Daniel Leab defende que houve o claro interesse por parte da CIA em dar um determinando viés à narrativa. Ao invés de uma crítica ao autoritarismo e ao totalitarismo, a obra tornou-se uma pura e simples crítica ao comunismo, de forma geral, e à União Soviética, de forma específica. O autor defende que o filme foi uma super simplificação que subvertera o trabalho de Orwell – além de um retumbante desastre de bilheteria (LEAB, 2007).

[6]Na década de 1970, o escritor e ensaísta Isaac Asimov, o criador das "leis da robótica", denunciou o que entendia como "tecnofobia": os indivíduos temiam o desenvolvimento abismal do que, no seu entendimento, poderia fugir do controle do cálculo humano e se voltar contra eles. Em 1975, Asimov publicou um livro chamado "Escolha a Catástrofe", no qual conjecturava sobre as prováveis formas de fim do mundo, dentre os quais, sob um holocausto nuclear. Enquanto que "catastrofismo" foi usado por Asimov – tido como um dos "pais" da ficção científica em língua inglesa –, "exterminismo" foi cunhado pelo historiador britânico E. P. Thompson – notório pelo seu trabalho acerca da formação da classe operária inglesa – no livro *Exterminismo e Guerra Fria* de 1982.

presumir uma essência humana eminentemente egoísta, constituiria a principal motivação ao pessimismo implícito em suas conclusões analíticas.

Por outro lado, essa interpretação acerca das origens do pessimismo realista (e.g. vinculado ao contratualismo hobbesiano) não é consensual. A interpretação de E. H. Carr acerca do pessimismo explícito nas teses de muitos dos seus contemporâneos, por exemplo, não foi, de forma alguma, condescendente. No prefácio à segunda edição de "Que é História", escrito ao final da década de 1970, Carr interpelou a onda de ceticismo e decadência do pensamento europeu e norte-americano, caracterizando-a como uma "manifestação de elitismo": necessariamente originado em países que estavam, até então, seguros de seus privilégios, mas que tiveram suas crenças abaladas em razão de movimentos originados no Terceiro Mundo[7].

> Há cinco séculos estes países têm sido os incontestáveis senhores do mundo. Eles poderiam pretender, com alguma plausibilidade, representar a luz da civilização em meio a um mundo externo de bárbara escuridão. Uma época que crescentemente desafia e rejeita esta pretensão certamente deve construir a catástrofe. (CARR, 1982, p.11).

Em 1975, o escritor e jornalista colombiano Gabriel Garcia Márquez, descrevera, com detalhes de testemunha ocular, a Operação Carlota: nome da operação por meio da qual os cubanos auxiliaram o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) na guerra de independência. A operação – cujo nome provinha de uma escrava cubana que liderara um motim contra os espanhóis, em um latifúndio produtor de açúcar, em 1843 – consistia, basicamente, no translado aéreo de tropas, com o uso de aeroportos improvisados e, pelo mar, por meio dos navios *El Vietnam Heroico, La Plata e El Coral Island* (MÁRQUEZ, 1977). A pretensa universalização da "distopia", promovida pelo Ocidente, esbarrava na permanência da "utopia", ecoada pelos Estados pós-coloniais e pelas ulteriores relações políticas por eles ensejadas. Ao ser agraciado com o Prêmio Nobel de Literatura, em 1950, o escritor norte-americano William Faulkner dissera que a ansiedade de escrever sob o receio constante da ameaça nuclear limitara muito as capacidades criativas da literatura de seu tempo. Em 1982, ao receber a mesma premiação, Gabriel Garcia Márquez, em resposta direta a Faulker, dissera que, do ponto de vista da história latino-americana, todas as agruras relacionadas ao subdesenvolvimento, às guerras insufladas por países estrangeiros e ao colonialismo não foram capazes de "[...] de subjugar a persistente

[7] *Que é História?*foi inicialmente publicada em 1962. O autor pretendeu adicionar alguns capítulos a obra, tendo em vista muitos dos acontecimentos da década de 1970 – sobretudo relativos à emergência do Terceiro Mundo. Carr, entretanto, faleceu antes de completar esta segunda edição, da qual apenas o prefácio chegou a ser publicado, juntamente com um resumo esquemático feito a partir de manuscritos inacabados.

vantagem que a vida tem sobre a morte." (GARCIA MÁRQUEZ, 2014, p.13). Em síntese, o discurso de Márquez renunciava a distopia ao fazer uma derradeira afirmação da validade da utopia[8].

A história da Guerra Fria, e da assunção da bipolaridade, consiste, também, em uma história de generalizações acerca do papel dos Estados periféricos na estruturação das relações internacionais. Implícita na própria ideia de uma "ordem bipolar", conceito oriundo das teorias realistas elaboradas durante a Guerra Fria (e que muito dificilmente podem ser desassociadas de um papel de subproduto direto dela) está o papel secundário, reflexo ou caudatário dos Estados periféricos. Parafraseado E. H. Carr, pode-se afirmar que também o século XX foi um bom século para os fatos. Henry Kissinger, secretário de Estado norte-americano de 1969 a 1975, apresentou a versão atualizada da ideia de história inscrita no pretenso universalismo de Ranke ao afirmar que "nada importante pode vir do Sul. O eixo da história começa em Moscou, vai a Bonn, atravessa até Washington e, então, prossegue a Tóquio. O que acontece no Sul é de nenhuma importância (Henry Kissinger apud KRUPAT, 2000, P.88, tradução livre)".

2.1.1 A década de 1970 para as relações Sul-Sul

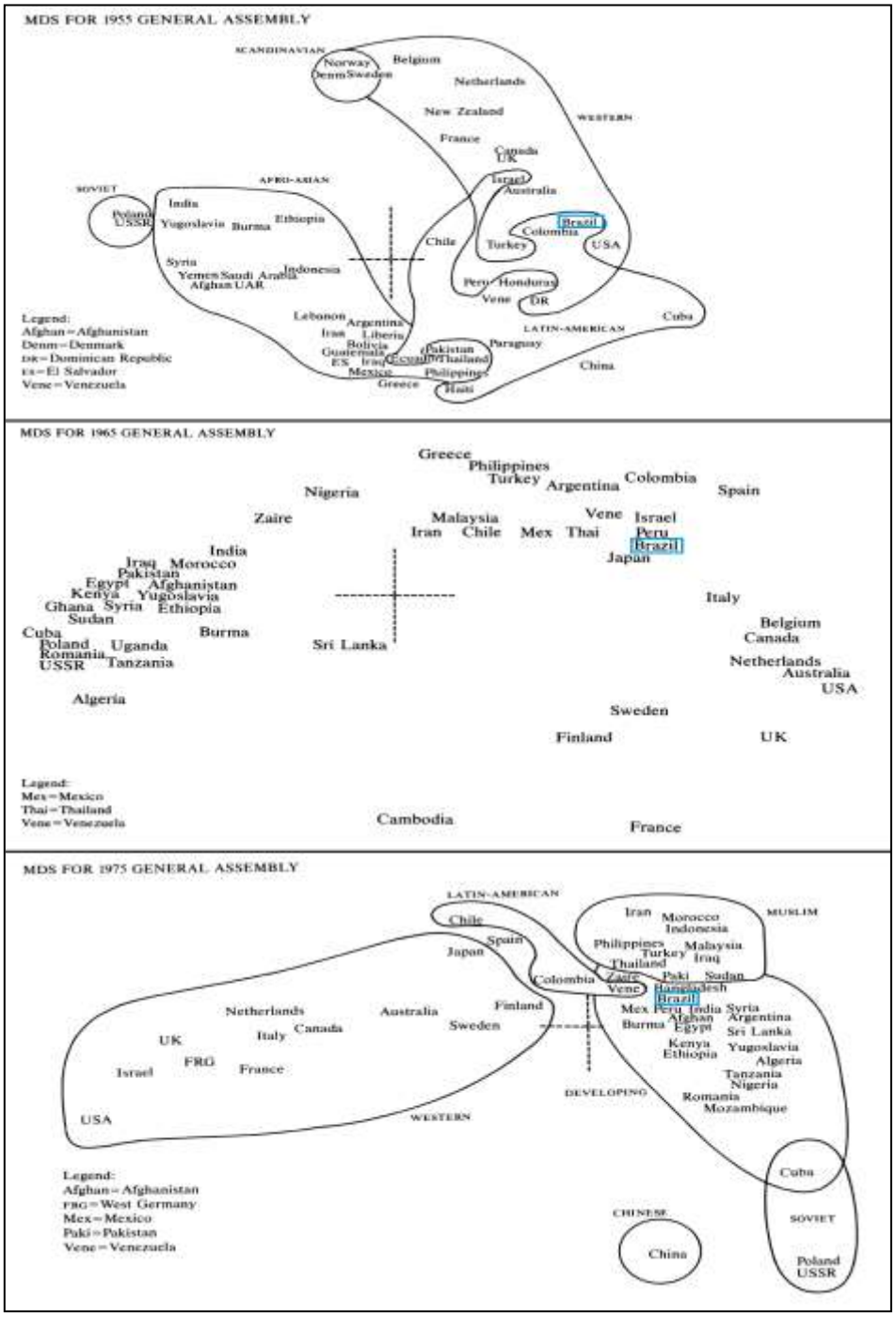
Na década de 1970, observou-se um grande incremento das convergências entre países em desenvolvimento, posto que foram majoradas suas trocas comerciais e suas manifestações de consenso e de convergência política, assim como foram criados diversos projetos de integração regional. O movimento ascendente das convergências interperiféricas, tanto no domínio econômico quanto no político, deu-se em consonância com as modificações da cartografia política oriunda da emergência de novos Estados pós-coloniais. Em 1946, por ocasião da assinatura da Carta de São Francisco, que deu origem à Organização das Nações Unidas, estiverem presentes os plenipotenciários de 47 Estados nacionais. Este número compreendia, grosso modo, o conjunto de Estados soberanos reconhecidos perante a ONU ao fim da Segunda Guerra Mundial. Ao final da década de 1970, este número havia quase triplicado, dado que a ONU contava, agora, com um conjunto de 153 membros plenos.

[8] "Uma nova arrasadora utopia da vida, onde ninguém possa decidir pelos outros até mesmo a forma de morrer, onde, de verdade, seja certo o amor e seja possível a felicidade, e onde as estirpes condenadas a cem anos de solidão tenham, enfim e para sempre, uma segunda oportunidade sobre a terra." (MÁRQUEZ, 2014, p.14).

A grande emergência de Estados nacionais, um fenômeno inédito em proporções na história contemporânea, foi simultânea à emergência da prerrogativa da noção da bipolaridade. Este noção assentava-se sob a evidência de que um número bastante limitado de Estados detinha uma óbvia ascendência tecnológica, militar e geoestratégica, sobre uma maioria crescente de nações periféricas. Tomados esses dois fenômenos históricos em suas particularidades – as relações interperiféricas e a asserção da bipolaridade –, a década de 1970 afigura-se não apenas como o ápice, até então, das relações entre o mundo em desenvolvimento, como, igualmente, o período de ascensão e de ocaso do projeto de détente (ou de distensão) entre os dois principais contendores da Guerra Fria.

O incremento das relações sul-sul constituiu um fator de estruturação da sociedade internacional na década de 1970 – no sentido de que nenhum país, por mais poderoso que fosse, poderia ser alheio ou completamente refratário a este processo. Aceder a esse componente estrutural difere de afirmar que as relações encetadas pelo Terceiro Mundo deram-se de uma forma única ou equivalente para todos os países em desenvolvimento ou pós-coloniais. Uma forma de visualizar a extensão das mudanças operadas pelo estabelecimento de relações políticas entre países em desenvolvido dá-se pela observação das votações feitas no âmbito da Organização das Nações Unidas. Em um artigo escrito no início da década de 1990, Steven Holloway transformou os consensos criados nos marcos das da Assembleia Geral da ONU em uma "cartografia política" dos Estados votantes (HOLLOWAY, 1990). Usando o método de escala multidimensional (MDS, da sigla em inglês), alocou graficamente os Estados entre si de acordo com sua posição relativa nas votações no plenário da AGNU – sua posição de proximidade ou distância dada pelas convergências ou divergências correspondentes aos seus votos. O resultado dos mapeamentos de Steven Holloway para as assembleias ocorridas nos anos de 1955, 1965 e 1975, com o destaque para as sucessivas posições brasileiras (em azul), encontra-se na Figura 1.

Figura 1 - Representação Cartográfica das Votações na AGNU (1955, 1965, 1975)



Fonte: Holloway et al. (1990).

No mapa de 1955, o Brasil está relativamente mais próximo do Bloco Ocidental (*Western*), bem ao lado dos Estados Unidos e diametralmente oposto do bloco soviético e do bloco afro-asiático (embora mais próximo deste do que daquele). As linhas curvas são uma

tentativa do autor de destacar blocos distintos de votação, mas, como demonstram os países latino-americanos no primeiro mapa, essa coesão era mais um esforço do autor do que uma característica auto-evidente (e.g. entre o Brasil e a Argentina existem vários países fora do contexto regional latino-americano)[9]. Cabe destacar que, na Assembleia de 1955, o grupo afro-asiático era, ainda, numericamente limitado. Eram poucos os países africanos independentes àquela data. No mapa seguinte, de 1965, o Brasil continuou muito próximo dos países pró-ocidentais, como o Estado de Israel, o Japão e Estados da Europa Ocidental – porém, relativamente mais afastado dos Estados Unidos.

No mapa de 1965, a tarefa de separação em grupos é mais complicada, razão pela qual, provavelmente, o autor não buscou fazer agrupamentos coesos como no caso de 1955. Para a Assembleia Geral de 1975, tornou-se possível, novamente, agrupar os países em conjuntos coesos, embora de forma sensivelmente diferente dos agrupamentos existentes na AGNU de 1955. A década de 1970 inaugurou uma coesão inaudita entre as nações em desenvolvimento (*developing*). Na Assembleia Geral de 1975, o Brasil assumiu uma posição que convergia com as de nações africanas e de países muçulmanos, em um contexto geral que evidenciava as diferenças entre o bloco ocidental (com os Estados Unidos numa grande distância), o bloco em desenvolvimento, e o bloco soviético (em que Cuba apresentava-se como a "última fronteira" entre estes dois blocos). O caso da China Popular é ímpar, pois não estava próxima o suficiente de nenhum dos grupos para ser englobada por eles e, embora mais próxima do grupo em desenvolvimento e soviético do que do ocidental, o autor optou por colocá-la apartada dos demais.

O mapeamento de Holloway, nos marcos da Assembleia Geral da ONU, atesta à transposição da construção de uma agenda que enfatizava o antagonismo do tipo Norte-Sul sobre o antagonismo Leste-Oeste, arquetípico da cisão bipolar da Guerra Fria. É importante destacar, em primeiro lugar, que, por mais que a Assembleia Geral da ONU constituísse um palanque privilegiado para a construção de consensos políticos e do compartilhamento de projetos e de ideais comuns, não representava a estrutura de realidade política da época. Tanto mais porque uma das principais críticas à ONU estava (como ainda está) na assimetria de seu principal órgão

[9] Cumpre ressaltar que a representação de Holloway é seletiva: para fins de objetividade e clareza, não colocou todos os países em seu "mapeamento", mas apenas aqueles que julgou de maior representatividade para o seu estudo. Além disso, nem todas as votações foram abarcadas pela análise, mas apenas as julgadas de "caráter político". Votações de caráter procedimental - por exemplo, acerca da duração de uma determinada discussão, ou a ordem da pauta de discussões - foram propositalmente excluídas.

decisório, o Conselho de Segurança, no qual cinco Estados têm o direito de veto e, por definição, ascendência em decisões relativas à paz e à guerra. Em termos simples, o mapeamento de Holloway é tão-somente uma cartografia dos plenários da Assembleia Geral, não uma "fotografia" da política internacional de forma absoluta. Em segundo lugar, a existência de um bloco em desenvolvimento condiz com a observação de que as questões típicas da Guerra Fria (ou seja, subjacentes à cisão Leste-Oeste ou bipolar) foram paulatinamente suplantadas sob um processo que guardava estreita relação com a sistemática emergência de Estados pós-coloniais.

Embora o Movimento dos Não Alinhados (MNA) tenha sido uma evidência de grande coordenação, política e ideológica, do recrudescimento das relações sul-sul na segunda metade do século XX, interpretar a convergência interperiférica como fenômeno equivalente ao MNA seria o mesmo que tomar a parte pelo todo. O surgimento do "espírito de Bandung" não torna a análise da política externa brasileira, na década de 1970, uma tarefa auto-evidente. Mais uma vez: o entendimento de que as relações sul-sul tornaram-se estruturais não significa que o seu entendimento prescinda da análise das experiências históricas e, portanto, singulares, dos países que a constituíram. Nesse sentido, a observada aproximação entre o Brasil e os países que conformam a África Atlântica deve ser buscada nos próprios nexos internos e particulares desta relação. Tal processo não será elucidado por meio de quaisquer generalizações (por mais robustas que aparentem ser) acerca do Terceiro Mundo, mas apenas por meio da análise da política internacional dos Estados imediatamente implicados nesta dinâmica.

Segundo a análise de Pu Xiaoyu, a socialização de um Estado é uma via de mão dupla (XYAOYU, 2012). Isto é, quando um Estado ascende à sociedade internacional, independentemente da forma como o faz, e.g secessão ou revolução, e por maiores que sejam as constrições estruturais dadas, e.g as inscritas na cisão bipolar, a sociedade previamente conformada comportará mudanças atinentes à recepção deste "novo integrante". Em outras palavras, não é concebível uma forma de absoluta homogeneização ou de conformação na estrutura das relações internacionais. Tanto mais porque, considerando-se a história das relações internacionais do século XX, não se trata da emergência de "uma" unidade estatal, mas da triplicação do número absoluto destes Estados. Essa observação, aparentemente simples, é bastante útil enquanto pressuposto básico à análise histórica das relações sul-sul ao longo da Guerra Fria, porquanto leva à consideração de que foi um processo constituído por um conjunto

de mudanças regionais, vis-à-vis às experiências históricas de cada Estado com seu entorno político imediato.

2.1.2 O lugar do Brasil nas relações sul-sul na década de 1970

A política externa brasileira também foi objeto do tratamento generalizante dispensado às relações sul-sul durante a Guerra Fria. O Pragmatismo Responsável apresentou uma série de evidências da nítida convergência entre o Brasil e o que poderia ser, grosso modo, descrito como um pleito político tipicamente do Terceiro Mundo. O Brasil foi o primeiro país no mundo a reconhecer o governo do Movimento Popular de Independência (MPLA) de Angola, que recebera ajuda técnica e logística de Cuba e da União Soviética; foi o único país latino-americano a votar favoravelmente na resolução da ONU que condenava o sionismo como uma prática de racismo; estabeleceu relações diplomáticas com a República Popular da China; buscou aproximar-se das nações do Oriente Médio, em um período de boas relações com a Arábia Saudita, o Kuwait, o Irã e, principalmente, com o Iraque. Reconheceu a Organização de Libertação da Palestina como um governo legítimo, único representante do Estado da Palestina. Por iniciativa brasileira, foi criado o Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, congregando todos os países sul-americanos cujos territórios fazem parte deste bioma, o que representou um marco para o estabelecimento de uma noção compartilhada de defesa e de cooperação.

Quanto à autoidentificação do Brasil no contexto da Guerra Fria, como afirmou o presidente Ernesto Geisel em seu depoimento ao CPDOC-FGV, após deixar a Presidência da República,

> [...] na questão do Terceiro Mundo, dos subdesenvolvidos, o Brasil não se filiou a qualquer organização correlata. Comparecíamos às reuniões e conferências, até porque também éramos um país subdesenvolvido [...] mas não assumíamos qualquer compromisso (GEISEL, 1997, p.338).

Ao que completou, "[...] para nos engajarmos a fundo, tínhamos que endossar as reivindicações dos subdesenvolvidos e sair pelo mundo fazendo campanha. Não convinha ao Brasil fazer isso." (GEISEL, 1997, p.338). Apesar das várias iniciativas de convergências com os pleitos do mundo em desenvolvimento, que chegaram a resultar em animosidades abertas com os Estados Unidos – quando, inclusive, o governo brasileiro optou por denunciar acordos de cooperação militar datados do governo constitucional de Getúlio Vargas – o Brasil não poderia ser, facilmente, identificado com um país do Terceiro Mundo, tampouco com o Movimento dos

Não Alinhados (MNA). Como aludiu Ernesto Geisel, o país participava do MNA tão somente na qualidade de observador. Em realidade, diante de uma das mais conhecidas generalizações da Guerra Fria, segundo a qual o planisfério dividia-se em três mundos categoricamente distintos, o governo brasileiro encontrava-se muito próximo do Ocidente em sua definição mais simples: o anticomunismo. Segundo Ernesto Geisel, no mesmo depoimento, "[...] embora eu fosse solidário com os Estados Unidos na política geral contra o comunismo, não era caudatário deles." (GEISEL, 1997, p.342).

Na política doméstica como, também, em muitos aspectos da política externa, o Brasil apresentava continuidades com a fase áurea da Guerra Fria, isto é, com as percepções geradas na esteira da Segunda Guerra e que criaram as condições de emergência à concepção da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Desde antes da posse, Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira, como atestado pelos vários depoimentos que deixaram, haviam discutido o conteúdo básico e muitas das reformulações inscritas no Pragmatismo Responsável. Ao falar do reconhecimento à OLP, Azeredo da Silveira, em um depoimento conferido após deixar o cargo, mas ainda na década de 1980, dissera que "[...] o presidente tinha me prometido que, antes de sair, estabeleceríamos relações com todos os países, com a possível exceção de Cuba." (SILVEIRA, 2010d, p.121). O pragmatismo do governo Geisel tinha limites. Motivo pelo qual, para o público conservador – tanto o interno quanto o internacional – a política externa deveria ser, antes de tudo, retratada como "responsável".

A despeito de suas nuances e singularidades, é comum, em visões retrospectivas – embora menos comum, como se viu, entre seus contemporâneos – a equivalência do Brasil do Pragmatismo Responsável à política do não alinhamento. Samuel Huntington, na obra *Choque de Civilizações*, o classifica como tal (HUNTINGTON, 1996). Um historiador perfilado a uma tradição teórica e epistêmica dramaticamente distinta da de Huntington, o marxista Vijay Prashad, igualmente, coloca o Brasil do governo Geisel sob essa categoria, na obra, ainda sem tradução para o português, *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South* (PRASHAD, 2013). O primeiro é identificado por Henry Kissinger como "um dos mais iminentes cientistas políticos do Ocidente"[10]. Sua simplificação do papel brasileiro durante a década de 1970 pode ser atribuída ao reducionismo com que retrata, de forma geral, quaisquer possibilidades de relações interperiféricas durante a Guerra Fria: sua obra é exemplar da

[10] O dizer de Henry Kissinger está na contracapa da edição brasileira pela Editora Objetiva, de 1996.

generalização dos três mundos, onde não havia, por definição, espaço para relações interperiféricas, pois toda relação política dava-se dentro ou então a despeito da bipolaridade[11]. A obra de Prashad, por sua vez, foi definida por Boutros Boutros-Ghali, em seu prefácio, como "uma importante contribuição para a história institucional do Sul, *feita por alguém do Sul* (PRASHAD, 2013, p.2, grifo nosso)". Sua simplificação é a antípoda da de Huntington, uma vez que resulta do objetivo de enfatizar o estatuto de realidade do que chama de Sul Global – ao qual a própria noção de Ocidente, essencial em Huntington e Kissinger, pode ser interpretada como veículo de um anacronismo problemático.

Ainda que as relações sul-sul tenham se afirmado, gradualmente, como uma força estrutural (no sentido de que nenhum país, por mais poderoso que fosse, pudesse se manter alheio aos seus efeitos) das relações internacionais ao longo da Guerra Fria, sobretudo na década de 1970, isso não equivale a dizer que todos os países em desenvolvimento constituíram este processo de forma equivalente. A análise histórica das relações sul-sul não prescinde do entendimento acerca dos processos vis-à-vis às experiências nacionais e, portanto, necessariamente singulares, que a compuseram. Um dos episódios-chave da política de "correções de rumo para a África", o reconhecimento do governo do MPLA de Angola, foi definido pelo historiador Jerry Dávila como o "ato mais incongruente da política externa brasileira (DÁVILA, 2010, p.2)." Narrado por Ovídio de Andrade Melo, representante diplomático do Brasil em Luanda na antessala de sua independência, este mesmo episódio foi caracterizado, também, em superlativos:

> [...] nas condições que o Brasil viveu durante o regime autoritário, o reconhecimento de Angola, feito sob duras dificuldades, a meu ver, sobressai como o gesto mais desassombrado da política externa brasileira em todos os tempos (MELO, 2009, p.147).

E, ainda segundo Ovídio de Andrade Melo,

> [O] reconhecimento pelo Brasil, em meio a trinta e poucos reconhecimentos outros, de países socialistas e do Terceiro Mundo, causaria verdadeiro estupor aos setores mais conservadores no Brasil. Dali por diante o Itamaraty teria de enfrentar pressões da direita

[11] Para Huntington, "Durante a Guerra Fria, os países se relacionavam com as duas superpotências como aliados, satélites, clientes, neutros, não-alinhados. No mundo pós-Guerra Fria, os países se relacionam com as civilizações como Estados-membros, Estados-núcleos, países isolados, países fendidos, países divididos" (HUNTINGTON, 1996). Segundo sua lógica, após o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, da rede de contensão representada pela política bipolar, os interesses nacionais passaram a se distinguir, eminentemente, por meio de suas "diferenças civilizacionais". Para Huntington, assim como para o trabalho de Henry Kissinger posterior à Guerra Fria,a emergência da bipolaridade são motivos de uma constante ameaça ao que definem como "Ocidente".

> brasileira e das chancelarias americana e europeias que eram contrárias ao reconhecimento (MELO, 2009, p.133).

Não foi, portanto, na condição de membro manifesto do Terceiro Mundo, ou do Não-Alinhamento, que a política externa brasileira para a África modificou-se sensivelmente – contrariando muitos dos postulados geopolíticos formulados pela Doutrina de Segurança Nacional, que haviam colocado o Brasil na sua relação com a costa atlântica africana e com o Atlântico Sul como um "fiador" da segurança coletiva hemisférica, portanto, típica da assunção bipolar da Guerra Fria. As convergências entre o mundo em desenvolvimento não se deram sob a forma de um fenômeno incorpóreo – ou, por ventura, como prolongamento do "espírito de Bandung". Conceder a essa ideia é conceder ao pressuposto realista, da década de 1970, que via nas relações sul-sul uma realidade que, se não fosse residual, era meramente "idealista" ou então "utópica" – razão pela qual Henry Kissinger acreditava que um equilíbrio entre potências resultaria em uma noção de "ordem mundial" que, apesar de artificial, se apresentava como uma saída completamente factível. A política de distensão entre União Soviética e Estados Unidos – a détente – apesar dessa previsão, não cumpriu o seu papel.

A principal característica da "correção de rumos para a África" não estava em sua adesão a um padrão pregresso de relações ensejadas pelo Terceiro Mundo, mas pela forma como, em muitos aspectos, destoava do próprio padrão brasileiro de relações no Atlântico Sul – concebido, até então, sob bases extensamente lineares, sim, com a noção de profilaxia anticomunista. Daí a razão dos superlativos descritos por Dávila e por Melo a respeito do reconhecimento de Angola – seja como o ato "mais incongruente", seja como o "mais desassombrado". Com base nas críticas de ordem teórica de Fred Halliday aos óbices colocados pelos pressupostos realistas à interpretação dos fenômenos particulares ao Terceiro Mundo durante a Guerra Fria – dentre eles, enfaticamente, as revoluções – a construção deste objeto de pesquisa pôde ser realizada (HALLIDAY, 2007). Na elaboração teórica de Fred Halliday acerca do papel constitutivo das revoluções à estruturação das relações internacionais, principalmente ao longo da década de 1970, assume destaque duas críticas ao que interpretou como excessivas generalizações dos teóricos realistas: de que o papel das potências seria sobredeterminante, e de que a política externa e a política interna seriam dois domínios cirurgicamente separados. Para Fred Halliday, um grande veículo da mudança política dava-se pela mútua relação entre o domínio interno e o domínio internacional.

A observação de Halliday é tanto mais conveniente ao presente estudo quando se constata que as mudanças inscritas na "correção de rumos para a África", apresentavam componentes de mitigação da Doutrina de Segurança Nacional que, também, no plano doméstico, era almejada. Por essa razão, constituíram uma parte ativa da celeuma interna do regime militar brasileiro que culminou com a inédita exoneração de um Ministro da – o General Sylvio Frota, que acusara Geisel de indulgência ao comunismo e de traição aos "ideais de 1964" (FROTA, 2006). Se a política externa brasileira apresentava nítidas características de convergências com o mundo em desenvolvimento, na década de 1970, foi em razão de mudanças em interesses e percepções imediatas ao país – considerando a importância do Atlântico Sul aos pressupostos geopolíticos com que o regime militar foi instituído, a "correção de rumos para a África" deve ser perscrutadas junto às mudanças circunscritas a estes postulados, o que conduz à pergunta: de que forma o pressuposto de segurança hemisférica, equivalente à noção de profilaxia anticomunista, foi mitigado nas relações entre Brasil e África do Pragmatismo Responsável?

Em uma sugestão de discurso redigida no segundo semestre de 1975 pelo ministro de relações exteriores do Brasil, Antônio Azeredo da Silveira, fica evidente o pressuposto brasileiro de um "pertencimento ocidental" – eivado, entretanto, de um elemento de criticidade quanto às "contradições internas" colocadas por esse pertencimento,

> [...] as nações que hoje se sentem capazes de compartir a defesa dos valores ocidentais querem fazê-lo como sócias da grande empresa comum e em condições de liberdade e igualdade. Por outro lado, inquieta-nos uma configuração classista do Mundo Ocidental, que o identifique apenas como a soma dos países desenvolvidos do Hemisfério Norte. Esse critério, de raízes puramente econômicas, relegaria a grande maioria dos países da América Latina, da África, do Oriente Próximo e mesmo da Ásia a uma posição de forasteiros do progresso. Acreditamos que o conceito de Mundo Ocidental é suficientemente amplo para abrigar todos aqueles países que compartem as aspirações de progresso num clima de liberdade (SILVEIRA, 1975b, p.2).

No entendimento de Azeredo da Silveira, o sentido de pertença ocidental, entretanto, não subtraía contradições, ou, a despeito de seu ideário de liberdade e de igualdade, denotaria a promoção imediata dos interesses dos países em desenvolvimento. Segundo ele,

> Preocupam-nos ver resolvidas as contradições internas que no universo ocidental opõem os países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, os do Hemisfério Norte aos do Hemisfério Sul, os do centro aos da periferia. Lamentamos que se comportem como inimigos na incompreensão que os afasta e que não saibam buscar uma integração dinâmica fundada no reconhecimento da legitimidade das aspirações de igualdade, tão fundamental quanto o reconhecimento dos interesses comuns que justificam a cooperação de todos e a liderança de alguns (SILVEIRA, 1975b, p.3).

No âmbito de um estudo histórico das formas com que se estabeleceram as relações sul-sul na década de 1970, uma das características mais relevantes da política externa brasileira para a África está no papel oscilante que essas relações renderam ao Brasil. O estreitamento de vínculos com a África Atlântica, a partir de 1974, significava mais do que a aplicação da criatividade à política para efeitos de inserção internacional. Dada a forma com que os países africanos ascenderam ao lugar de independência, assim como as características dos governos então formados, a escolha do governo de Ernesto Geisel de aproximar o Brasil de seus pares africanos significava a revisão de vários pressupostos geopolíticos quanto ao papel brasileiro na defesa no Atlântico Sul. Desde a década de 1940, o Brasil adotara, em larga medida, os pressupostos securitários da Guerra Fria, nos quais o seu "pertencimento ocidental", e sua responsabilidade na profilaxia anticomunista no Atlântico Sul, eram alguns dos fundamentos básicos. A escolha por reconhecer Angola, Moçambique e Guiné-Bissau representavam uma clara oscilação no sentido contrário a esses fundamentos.

Não é facilmente atribuível um papel ao Brasil da década de 1970 segundo um esquema didático da Guerra Fria, no qual se observam três grupos nítidos tanto quanto contrastes: o primeiro e o segundo mundo tecnologicamente desenvolvidos, em contraste a um terceiro mundo renitente quanto ao seu papel na perpetuação do desenvolvimento dos primeiros. Tratava-se de uma política externa progressista realizada por um governo largamente conservador, posto que amplamente motivado, no plano doméstico, pelo anticomunismo. A política externa do Brasil para a África apresentava elementos de inovação no sentido de que revisava a forma e o grau do pertencimento até então manifestado pelo Brasil àquele Ocidente característico do confronto bipolar. Em outras palavras, não foi por meio do comportamento de um "típico" país de Terceiro Mundo, tampouco a partir das fileiras do Não Alinhamento, que se deu a aproximação com a África, mas como país até então largamente identificado com o Ocidente tal qual a potência norte-americana o concebia.

Ora, segundo o brasilianista Jérry Dávila, o reconhecimento de Angola, em 1975, constituiu o ato "mais incongruente" da política externa do regime militar brasileiro. Para Ovídio de Andrade Melo, representante lotado em Angola no momento da sua independência, este mesmo gesto tratou-se do ato "mais desassombrado" da política externa brasileira de todos os tempos, posto que contrariava as principais noções geopolíticas do regime autoritário doméstico.

Não fosse a característica de oscilação do papel do Brasil quanto ao Ocidente bipolar, não haveria razão para os superlativos usados tanto por Dávila quanto por Andrade Melo. A formulação da Doutrina de Segurança Nacional, componente teórico e legitimador político do golpe civil-militar de 1964, referenciava um papel específico às relações entre as duas margens do Atlântico Sul. Mais do que isso, no Atlântico Sul e, por extensão, nas relações com os Estados africanos de sua outra margem, estava a chave da premissa externa da DSN. A emergência de Estados pós-coloniais, de forma ascendente a partir da década de 1940, tornou-se um fator transformador do imediato geográfico brasileiro, para o qual a noção de bipolaridade, dada a magnitude dessa mudança, passava a ser gradativamente inoperante.

O Brasil, na década de 1970, não se perfilou às carreiras do Movimento dos Não Alinhados (organização a que pertenceu somente como observador), tampouco baseou sua inserção internacional sob a prerrogativa de uma necessária tanto quanto inevitável coalizão interperiférica. Tratou-se, antes, de um movimento adaptativo à nova realidade. Embora não fosse guiado, por princípio, a uma ideia revisionista da ordem internacional, a aproximação do Brasil com os países africanos, claro está, terminou por robustecer as relações sul-sul. A emergência de Estados pós-coloniais – como os da vizinhança atlântica brasileira – abriu novos espaços (janelas de oportunidade) de interação interestatal. Na década de 1970, esses espaços de interação eram sensivelmente modelados pela prerrogativa de manutenção das soberanias das nações africanas e de combate aos regimes coloniais e segregacionistas remanescentes.

A Doutrina de Segurança Nacional (DSN), formulada ao final da década de 1940, implicava um papel de *gendarme* do Brasil à noção de defesa ocidental compartilhada, especialmente no quadrante do Atlântico Sul e das relações com a África Atlântica – região que um dos principais formuladores da DSN, o General Golbery do Couto e Silva, chamara, na década de 1960, de "o bastião avançado da defesa ocidental" (COUTO E SILVA, 1967). A política externa do Brasil em relação à África, a partir de 1974, demonstra que a DSN deixara de ser o nexo prioritário ao estabelecimento de relações políticas com nações do continente vizinho. O fato de, sabidamente, o MPLA de Angola ter recebido apoio técnico e militar de Cuba não refreou o Brasil de se tornar o primeiro país do mundo a reconhecer o seu governo, tampouco de demonstrar semelhante celeridade no estabelecimento de relações diplomáticas com a Guiné-Bissau do PAIGC, ou com Moçambique da FRELIMO. Tanto o PAIGC quanto a FRELIMO

eram movimentos (após as independências, tornaram-se partidos) de semelhante inclinação ou vinculação ao mundo socialista.

A mitigação do anticomunismo como um dos nexos prioritários da inserção brasileira no Atlântico Sul se deveu, em grande parte, à mudança de seu cenário político imediato por meio das independências africanas. A questão de uma defesa hemisférica compartilhada, ao que o anticomunismo foi posteriormente adicionado com o advento da Guerra Fria, era uma coisa datada: de meados da década de 1940 e início da década de 1950. Este foi o período de emergência das Doutrinas de Segurança – não apenas no Brasil, como em outros países da América Latina, naturalmente, sob grande influência dos Estados Unidos. Foi um período, igualmente, em que a África Atlântica representava uma fronteira, ainda que distorcida, do continente europeu. Quando em 1972, o governo brasileiro reconheceu que os países da vizinhança atlântica constituíam a "fronteira oriental do Brasil" se referia, também, à superação desse quadro de virtual proximidade europeia. A emergência de novos Estados soberanos no além-mar, unida ao fato de que estes Estados eram, frequentemente, contestatórios de um alinhamento ideológico restrito aos preceitos ocidentais, foi um fator de monta para a reinterpretação dos preceitos da Doutrina de Segurança Nacional quanto ao papel que atribuía ao Brasil no Atlântico Sul.

Vê-se que, ao longo da década de 1970, países que foram considerados potencialmente "perigosos", a exemplo da Argélia – que, aliás, fora uma grande receptora de pessoas consideradas "subversivas" pelo regime civil-militar brasileiro –, passaram a ser percebidos sob lentes mais "pragmáticas". No governo Castello Branco, cogitou-se romper relações diplomáticas com a Argélia, poucos anos depois, já no governo Geisel, buscou-se o diametralmente oposto: estreitar relações com este país. O reconhecimento do MPLA de Angola foi uma evidência bastante clara da mudança dos pressupostos que geriam a inserção do Brasil no Atlântico Sul, não mais equacionada pela prerrogativa de uma defesa compartilhada, como se previa nos anos iniciais da Guerra Fria.

Fala-se, entretanto, em "mitigação" do anticomunismo e da Doutrina de Segurança, e não em uma superação completa ou derradeira de seus postulados. A superação não decorreria de qualquer evento pontual, mas de um processo eivado de contradições, avanços e recuos – de forma alguma restrito ao tabuleiro das relações africanas, mas constitutivo do governo que, juntamente com as muitas modificações na inserção internacional brasileira, iniciou o projeto de

abertura política do regime iniciado em 1964. Foi essa dupla face de mitigação do "axioma anticomunista" da DSN – que se referia tanto ao domínio doméstico quanto ao da política internacional – que tornou a política de aproximação com a África um dos temas constitutivos da celeuma que opôs defensores e opositores da abertura política ao longo do governo Geisel. Esta celeuma culminou na deposição do Ministro da Guerra, o General Sílvio Frota, em 1977. Dentre as várias razões que se somaram para a deposição de Frota, estava a sua oposição à política externa brasileira, em que via a aproximação com os países da África Atlântica como uma forma de condescendência com a União Soviética.

A análise da política externa brasileira para a África, a partir de 1974, evidencia que, em muitos aspectos, a emergência de novos Estados pós-coloniais e a assunção da bipolaridade, mais do que simultâneos, foram processos históricos concorrentes. A revisão da inserção brasileira no Atlântico Sul e nas suas relações com os países da África Atlântica foi constitutiva de um processo pelo qual o antagonismo Leste-Oeste foi interpretado como um empecilho à resolução da cisão Norte-Sul. No Brasil, esse entendimento se deu por meio da percepção de que a détente, antes de representar um hiato provisório ou uma "trégua" entre beligerantes, consistiu em um "consenso", ainda que precário, a favor dos interesses das potências e da manutenção de seu *status quo*. É uma interpretação da noção de détente distinta de "versão tradicional", ou seja, conforme a concepção de seus formuladores políticos imediatos, Estados Unidos e União Soviética. Não se trata, porém, de uma relativização da détente da bipolaridade: pela simples razão de que a inequívoca experiência da Guerra Fria não implica uma participação equivalente a todos os Estados que a constituíram[12].

2.2 A DÉTENTE COMO CONSENSO

Em termos de periodização formal ou "tradicional" da Guerra Fria, a détente é associada ao interregno estendido entre o fim da Crise dos Mísseis de Cuba, de 1962, à invasão soviética ao Afeganistão, em 1979, no qual as relações entre as duas superpotências passaram por uma fase de distensão e mesmo de proximidade. Sob a liderança de Leonid Brejnev, do lado soviético, e de

[12] Ou, ainda, apoiando-se nas idéias de E.H.Carr ao tratar da história política, em posição ao que entendia como o "empiricismo" da historiografia norte-americana, poder-se-ia afirmar "[...] não podemos concluir que, porque uma montanha parece tomar diferentes formas de acordo com os diversos ângulos de visão, não tem objetividade ou nenhuma forma em absoluto ou uma infinidade de formas." (CARR, 1982, p.51).

Richard Nixon, Gerald Ford e Jimmy Carter, sucessivamente, do lado norte-americano, efetivou-se uma nova política de aproximação e de diálogo, em que o objetivo principal era o de evitar o espiral de provocações e de desconfianças mútuas que quase os havia levado à guerra nuclear em 1962. A representação imagética mais popularmente conhecida da inauguração desta nova fase deu-se sob a forma do "telefone vermelho", que passaria a ligar o Kremlin diretamente a Moscou a partir de 1963 (HOBSBAWM, 2010). De maneira específica, ademais, a détente sinalizou um período de relações mais próximas do que a sugerida por uma diplomacia meramente de cúpula. Abriu-se a possibilidade de cooperação no lançamento de sondas espaciais, de crescimento do intercâmbio cultural e, principalmente, do intercâmbio comercial: de 1971 a 1979, o volume do comércio entre Estados Unidos e União Soviética cresceu de pouco mais de US$220 milhões para US$2,8 bilhões (MCMAHON, 1998).

A percepção de que, outrora rivais, EUA e URSS lograram uma relação de relativa aproximação explica o porquê da détente não ser uma noção de sentido pacífico ou unívoco: a rivalidade mitigada, além de fomentar a mútua aproximação tecnológica e comercial, abria maior espaço para a criação de consenso quanto às suas respectivas áreas de influência em terceiros Estados. No Brasil, com efeito, passou-se a uma leitura crítica da détente, quando políticos e teóricos, a exemplo de Araújo Castro, enfatizavam o seu aspecto de *consenso* entre superpotências, em detrimento da autonomia de países do Terceiro Mundo, mais do que um esfriamento precário de sistemas auto-excludentes ou de rivalidade atávica. Pode-se, ponderar, portanto, que as ênfases dissonantes do significado da détente, enquanto periodização histórica que se destina a uma interpretação sistêmica das relações internacionais durante boa parte das décadas de 1960 e de 1970, denota as disputas políticas de sua época.

2.2.1 O conceito tradicional de détente e a pentarquia de Henry Kissinger

Desde a eclosão da Guerra Fria, por meio do Longo Telegrama, de 1947, de George Kennan – em que o então diplomata norte-americano em Moscou enunciou a "estratégia de contenção" como a única saída diante do "inevitável" avanço soviético sobre a Europa, quiçá sobre o mundo – muito da realidade geopolítica internacional havia mudado. A principal delas, e que se colocou como condição imediata para a concepção da détente, foi a percepção, por parte dos Estados Unidos, de que a União Soviética estava muito próxima de alcançar a paridade em

termos de poder nuclear ainda ao final da década de 1960 (MCMAHON, 1998). Com efeito, em 1971, por meio de um programa de gastos progressivos em defesa – de cerca de 5% ao ano e em termos reais, o que lhes tolheria, sensivelmente, a capacidade de investir em outros segmentos produtivos (HOBSBAWM, 2010) – a URSS conseguiu a paridade em termos de lançadores de mísseis (ICBM) com os EUA, embora permanecessem atrás em número de ogivas. Em síntese, a détente significou a ascendência da doutrina militar da "destruição mútua assegurada", ou MAD (da sigla em inglês de *Mutual Assured Destruction*), haja vista que a então superioridade nuclear americana havia sido comprometida face à capacidade de segundo ataque da URSS.

A orquestração por parte das potências para firmar acordos referentes ao uso e à produção de armamentos nucleares tornou-se, assim, o símbolo máximo da détente. Embora o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) de 1968 – em vigor desde 1970, multilateral e, portanto, aberto a todos os membros da ONU– tenha assumido grande destaque nesse contexto, é salutar que, ao menos para as potências, suas cláusulas eram meramente declaratórias. Foi em termos bilaterais que a questão ganhou vulto. Ao final de 1969, Nixon e Brejnev iniciaram os diálogos para chegar a um acordo quanto à limitação de armas estratégicas (SALT I, da sigla em inglês, *Strategic Arms Limitations Talks*). Imbróglios de natureza logística quando à localização de armamentos, ao lado do desenvolvimento de novas tecnologias, tornaram as negociações complicadas, de forma que só se chegou a um acordo quase três anos depois[13]. Assinado em maio de 1972, na cidade de Moscou, o SALT motivou a primeira visita de um presidente americano à União Soviética desde que Roosevelt participara da Conferência de Yalta, em 1945, ao lado de Winston Churchill e de Josef Stálin.

Por parte dos Estados Unidos, a distensão tinha motivações além das inscritas no relacionamento estritamente bilateral com a União Soviética. Em realidade, a política externa americana, a partir do governo de Richard Nixon, foi condicionada pela percepção de um duplo revés: por um lado, pela erosão da sua outrora inegável superioridade nuclear; por outro lado, pelo desafio colocado, também, à sua supremacia econômica (KISSINGER, 1994). A ascensão

[13] De acordo com Robert McMahon, em síntese, três questões deveriam ser dirimidas pelo SALT I: i) se o acordo seria acerca de mísseis de longo ou de médio alcance – pois, neste caso, abarcaria mísseis norte-americanos estacionados em território europeu e, portanto, com capacidade de alcançar o território soviético; ii) o desenvolvimento dos Mísseis de Reentrada Múltipla Independentemente Direcionáveis (MIRVs, na sigla em inglês) que, em síntese, permitiam o transporte de várias ogivas em um mesmo míssil, tornou a identificação dos arsenais nucleares mais complexa, questão aprofundada pelo desenvolvimento dos iii) Mísseis Antibalísticos (ABMs). A solução encontrada pelo SALT foi, em essência: os EUA deram uma margem de 3 para 2 à URSS em termos de ICMs, a União Soviética optou por ignorar os mísseis de médio alcance, e ambos os países decidiram pelo não banimento dos MIRVs (MCMAHON, 1998).

econômica do Japão e da Europa – em decorrência direta da relativa normalização entre Europa Ocidental e Oriental, como dos próprios investimentos norte-americanos nestas regiões na esteira da Segunda Guerra – atestava a isso.

Na Europa, a détente significou uma "nova fluidez política" segundo o dizer de Henry Kissinger: quando, a partir da construção do Muro de Berlim, em 1961, as relações entre Alemanha Ocidental e Oriental foram, sistematicamente, normalizadas (KISSINGER, 1994). Era a fase da *Ostpolitik* de Willy Brandt (ministro de relações exteriores, entre 1966-1969, e sucessivo chanceler da Alemanha Ocidental, entre 1969-1974), por meio da qual normalizou as relações de seu país com a Polônia, a União Soviética, a Tchecoslováquia, além da própria Alemanha Oriental. O feito garantiu a Brandt o Prêmio Nobel da Paz, em 1971. Porém, mais importante do que isso foi a base de coesão política criada, crucial para o estabelecimento de relações de interdependência econômica no subcontinente – e que Helmut Schmidt, sucessor de Brandt à frente da Alemanha Ocidental, aprofundaria.

O fim da conversibilidade dólar-ouro, em 1971, indicava que os EUA continuavam entre as economias mais consolidadas e competitivas do mundo, porém, se em razão de sua moeda fora considerada "hegemônica", deixaria, então, de sê-lo. Diante da demonstração sistemática dos bancos europeus em converter suas reservas de dólares, diante da inflação norte-americana, em ouro, a opção tomada foi pela administração de Richard Nixon foi a de pôr fim a conversibilidade. A opção norte-americana era uma forma de amenizar um padrão ascendente de desemprego e de inflação na economia domésticas, os quais, no âmbito internacional, haviam sido agravados pelos os altos gastos em excursões militares a países do Terceiro Mundo – na "cruzada" pelas áreas de influência com a URSS, cujo ponto alto fora representado pela Guerra do Vietnã.

A percepção de duplo revés – econômico e nuclear – foi crucial para a formulação norte-americana da détente. Na visão de um de seus principais formuladores, o Secretário de Estado Henry Kissinger, o momento caracterizara-se por uma guinada contrária ao "vigor missionário" – relativo ao apego aos valores apresentados pelo "idealismo wilsoniano" – com que até então se formulara a estratégia internacional do país[14]. Ponderava que, dadas as circunstâncias, era preciso

[14] É importante frisar que Henry Kissinger não era apenas o Secretário de Estado, mas, como argumentou Jimmy Carter nos debates eleitorais com Ford, em 1976, tornara-se o verdadeiro "presidente do país" em matéria de política externa. Kissinger teve um papel importante na formulação em política externa norte-americana desde o

colocar a geopolítica acima da ideologia. Na visão de Kissinger, essa operação foi beneficiada pelo entendimento de que a própria União Soviética, por meio das revelações de Kruschev acerca das brutalidades cometidas pelo regime stalinista, teve o seu apelo ideológico sensivelmente maculado; por outro lado, desde que a China e a União Soviética haviam iniciado o processo de rompimento, não havia mais um "núcleo monolítico" da ideologia socialista, mas concepções concorrentes (KISSINGER, 1994).

No campo das relações com a União Soviética, as novas diretrizes em política externa consistiam, portanto, em uma "diplomacia triangular", em que a China passou a oferecer algumas das ferramentas com as quais calibrar a equidistância necessária, do ponto de vista dos EUA, para a manutenção da détente. Como salientou Robert McMahon, a visita de Nixon a Moscou em 1972, com a finalidade de assinar o SALT, foi meticulosamente precedida de uma (igualmente inédita) visita a Pequim, onde Richard Nixon conversaria com Mao Tsé-Tung e seu ministro de Relações Exteriores, Zhou Enlai (MCMAHON, 1998).

Quanto à equação entre a "superextensão" e a "abdicação" de afluir nos assuntos internacionais, no contexto do que se percebeu como de excessivos gastos em guerras alheias ao interesses mais imediatos do país, a chamada "Doutrina Nixon" ofereceu, também nesse aspecto, uma reformulação de bases. Os Estados Unidos, nesse sentido, deixariam a posição de *emissários* diretos das proposições liberais no mundo (o que significava abrandar o "vigor missionário" representado pelo idealismo pregresso) para se tornar seus *intermediários* mais importantes. Para tanto, haveria uma sistemática transmissão de responsabilidades a terceiros estados, pareada ao reconhecimento formal das suas capacidades de projeção de interesses (senão equivalente, então semelhantes às norte-americanas). Em síntese, da harmonização entre os interesses de cinco protagonistas-chave – os próprios Estados Unidos e a União Soviética, além da China Popular, da Europa Ocidental e do Japão – emergiria um "equilíbrio de poder",

> Nixon acreditava que, se as grandes potências, entre elas os Estados Unidos, perseguissem seus auto-interesses racional e previsivelmente – no espírito do Iluminismo do século dezoito –, um equilíbrio emergiria do embate entre interesses competitivos. Como Theodore Roosevelt – mas diferentemente de qualquer outro presidente americano do século vinte – Nixon confiava que um balanço de poder produziria estabilidade, e considerava essencial para o equilíbrio global uma América forte (KISSINGER, 1994, p. 699, tradução nossa).

---

governo de Eisenhower, e, a partir de Nixon, assumiu, cumulativamente, o cargo de Conselheiro de Defesa Nacional e de Secretário de Estado.

De um ponto de vista dos formuladores políticos norte-americanos, portanto, cabia à noção de détente uma interpretação de "trégua" ou de "distensão" de antagonismos com a URSS como forma de preservação de seus interesses em um cenário caracterizado pelo esmaecimento de sua ascendência geopolítica. A interpretação da détente como "trégua", no entanto, não era um ponto pacífico. Na visão do diplomata e teórico brasileiro Araújo Castro, a concertação em matéria nuclear por parte das potências, quintessência da détente, tinha desdobramentos específicos – e consideravelmente não tão animadores – para os países periféricos. Por meio de suas ideias, a noção de détente tornava-se criticável em, pelo menos, dois aspectos. Por um lado, porque, para boa parte do mundo, a não eclosão de um conflito nuclear não equivalia à paz[15]. Araújo Castro dizia que a détente implicava uma ressignificação da paz para que comportasse o sentido de "um estado tolerável de conflitos (CASTRO, 1982d, p.301)", cujo desdobramento óbvio era que as potências atenuavam o risco de combater-se diretamente. Era, portanto, uma paz essencialmente seletiva, condicionada por uma ideia de "equilíbrio" igualmente seletivo. Para Castro, por outro lado, a expressão détente enfatizava mais o aspecto de "momentânea ruptura de antagonismos", subjacente às ideias de trégua ou de distensão, do que a possibilidade de, na realidade, se estar assistindo à constituição de um consenso, ou de uma "entente", entre as potências – não exclusiva ao âmbito bilateral das superpotências, mas entre as nações da pentarquia inscrita na tese de Henry Kissinger.

2.2.2 A détente na interpretação de Araújo Castro e de Azeredo da Silveira

Muitas das impressões de Araújo Castro derivaram de sua experiência pessoal como chefe da delegação brasileira às conferências do Comitê das 18 Nações para o Desarmamento de Genebra na década de 1960. Junto ao Comitê das 18 Nações, Araújo Castro viu esmaecer a capacidade dos países em desenvolvimento de constituírem uma "terceira via" enquanto reais mediadores entre as potências – uma vez que, como logo se percebeu, os contendores tinham muito mais interesses em comum do que o previamente suposto. Segundo ele, em palestra

[15] O governo Nixon, com efeito, utilizava comumente o termo "estrutura de paz" para se referir à détente (KISSINGER, 1994, p.733). Ou então, em outros casos, referia à paz de forma direta, como no discurso presidencial, citado por Henry Kissinger, em que Nixon dissera: "Falando pelos Estados Unidos, eu posso dizer isto: nós não cobiçamos território de ninguém; não buscamos nenhum domínio sobre qualquer outro povo; buscamos o direito de viver em paz, não só para nós, mas para todos os povos da terra. Nosso poder só será utilizado para manter a paz, nunca para quebrá-la, apenas para defender a liberdade, nunca para destruí-la." (KISSINGER, 1994, p.706, tradução nossa).

proferida no Colégio Interamericano de Defesa, em 1970, o neutralismo tornara-se uma "vítima da détente", dado que

> [...] à medida que os dois pólos se tornaram menos rígidos, a haste intermediária do não alinhamento começou a vacilar e debilitar-se. Não existem hoje intermediários nas relações diplomáticas entre os Estados Unidos da América e a União Soviética. Os contatos são estreitos, diretos e permanentes, não obstante a persistência da confrontação de poder. Hoje ninguém fala em 'terceira força'. Fala-se em 'terceiro mundo' (CASTRO, 1982c, p.169).

O Comitê das 18 Nações havia sido formado, no início da década de 1960, com o objetivo de afastar a possibilidade de uma escalada nuclear por intermédio da criação de regras conjuntamente formuladas. A título de representatividade dos entendimentos que elaborasse, o Comitê foi formado por cinco nações do bloco ocidental, cinco nações do Pacto de Varsóvia, e oito nações mediadoras – Brasil, Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, República Árabe Unida e Suécia (CASTRO, 1982c). Das negociações das quais resultou o TNP, entretanto, o que se observou foi "um alinhamento inesperado", no qual estavam, "de um lado, os co-presidentes à frente de seus aliados da OTAN e do Pacto de Varsóvia; do outro lado, os países mediadores (CASTRO, 1982c, p.170)". Na mesma palestra de dezembro de 1970 no Colégio Interamericano de Defesa, Araújo Castro não escondeu a ironia com que avaliou o resultado do Comitê das 18 Nações,

> Talvez a realidade tenha mudado ou talvez os oito países mediadores hajam sido um pouco demasiadamente bem-sucedidos em seus esforços diplomáticos, pois o que aconteceu, para a surpresa generalizada, foi o que, sob a égide dos co-presidentes, os dois lados antagônicos quase se reconciliaram e, como aconteceu no caso do Tratado de Não Proliferação Nuclear, começaram a desarmar os oito mediadores [...]. (CASTRO, 1982c, p.169)

As críticas de Araújo Castro ao TNP eram, em realidade, críticas ao pretenso universalismo de suas regras, pois embora propusesse uma conduta extensível a toda a sociedade internacional, abrigava os interesses imediatos tão somente das potências nucleares. O problema do TNP, na perspectiva de Araújo Castro, era o de preocupar-se excessivamente com a "proliferação horizontal" – isto é, com a aquisição de tecnologia nuclear por países que ainda não as detinham – ao invés de coibir a "proliferação vertical" – ou seja, diminuir o arsenal preexistente. As premissas básicas de sua crítica eram extensíveis ao SALT, pois, conforme argumentava, esse acordo não viabilizaria um encaminhamento harmônico à questão nuclear, uma vez que sua preocupação fundamental era a de eliminar a capacidade de *overkill* dos EUA e

da URSS – tratava-se, mais uma vez, da consecução de interesses bilaterais. Perante as Nações Unidas, em 1970, Araújo Castro asseverou que "a própria palavra 'desarmamento' assumiu uma aura de utopia e quimera", em um contexto em que "as armas nucleares são tratadas como válidas e inofensivas, desde que permaneçam nas mãos de nações responsáveis, adultas e poderosas." (CASTRO, 1982a, p.85)[16].

Araújo Castro não se limitou a fazer uma apreciação, sob a ótica de um Estado periférico, ao TNP. Pelo contrário, sua experiência pessoal e intelectual com o tema o creditou como um dos principais críticos brasileiros do realismo político que, em sua acepção "mais limitada", consistia em "[...] um disfarce e uma justificativa convenientes para a inação e a falta de imaginação." (CASTRO, 1982a, p.85). Embora não tenha escrito trabalhos de natureza teórica, suas ideias eram expressas, principalmente, por meio de discursos e palestras proferidas. Sua carreira diplomática evidenciou uma trajetória profissional de profundo interesse pela questão da autonomia política e decisória das nações em desenvolvimento.

Além de participar do Comitê das 18 Nações para o Desarmamento, dentre as funções que exercera estava a de observador brasileiro na Reunião de Belgrado, do Movimento dos Não Alinhados, em 1961; Ministro interino de Relações Exteriores durante a Política Externa Independente, em 1963; chefe da delegação brasileira na Primeira Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964; chefe da delegação brasileira à Reunião da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969); chefe da delegação brasileira em reuniões do Comitê Preparatório da Segunda Década de Desenvolvimento e junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), ambos em 1970. Seu último cargo foi o de embaixador do Brasil em Washington, onde trabalhou de 1971 a 1975, o ano de sua morte. A escolha para que chefiasse esta embaixada denotava, ainda, a posição de

[16] Nesse discurso, Araújo Castro aponta para o que percebia como a consolidação de uma "linguagem própria" do realismo norte-americano: "Se a tendência atual prevalecer, nesta era de Realismo Político, o Poder, o grande Poder, digo, tornar-se-á sagrado e intocável. O Poder nunca foi tão reverenciado como o é hoje. O Poder sempre foi objeto de medo. Agora tornou-se objeto de veneração. E poder já não é mais suficiente. Agora requer superlativos. Como, posso perguntar-vos, é possível nutrir o objetivo de um Desarmamento Completo e Geral, quando o Poder requer tais respeito e admiração? (CASTRO, 1982a, p.86)". Segundo Carol Cohn, os estudos em matéria de defesa e de estratégia nucleares constituíram progressivamente, nos Estados Unidos, uma linguagem própria – "hermética" em relação a terceiros: não apenas em função de um campo lexical de natureza meramente técnica (como é para qualquer outro campo específico do conhecimento), mas por escolhas conscientemente semânticas, caracterizadas pelo uso de eufemismos (por exemplo, a utilização de "efeitos colaterais", ao invés de "morte de civis"). Essa linguagem, pretensamente neutra, seria, em realidade, o subproduto do compartilhamento de experiências e de percepções de um grupo muito pequeno de indivíduos, o que contribuiria para a formação de um *ethos* alienante e potencialmente fechado em si mesmo (COHN, 1987).

prestígio e o alcance de suas ideias junto ao governo brasileiro. O grau de sua interlocução e o alcance de suas ideias eram, ademais, evidenciados pelo diálogo constante – ainda que limitado pela precocidade de sua morte, ocorrida no segundo ano do governo Geisel – que manteve com o ministro Azeredo da Silveira (SPEKTOR, 2009).

Em suas premissas, Araújo Castro aproximava-se de uma tradição de pensamento que o precedia, para a qual a distinção entre "realistas" e "idealistas morais" consiste, na realidade, em uma falsa oposição – que tende a ser nutrida como forma de legitimar o conservadorismo dos primeiros. Como notou Fred Halliday, Woodrow Wilson, ao escrever seus 14 pontos, não se auto intitulou um "idealista moral", a alcunha, pelo contrário, veio apenas posteriormente e por meio de seus críticos (HALLIDAY, 2007). Seu "vigor missionário" não fora, afinal de contas, auto proclamado. Talvez a melhor análise desta falsa oposição tenha sido escrita por Simone de Beauvoir, para quem os pressupostos do "realismo político", alicerçados em seus "fatos inquestionáveis" derivavam, simplesmente, da autonegação à liberdade de questionamento moral (BEAUVOIR, 1965). Para o político ou para o cientista político transformado "num técnico puro" não existem mais preocupações de ordem moral ou existencial, pois é como se todos os *fins* ao seu conhecimento estivessem previamente dados e, assim, lhes restasse tão somente o raciocínio quanto aos *meios*: "os únicos problemas que se lhe apresentam são problemas de tática." (BEAUVOIR, 1965, p.57)[17].

A maior contribuição de Araújo Castro não estava apenas em identificar esta falsa oposição, mas na observação de que o realismo deixara de ser um termo impreciso – como uma

[17] A síntese da produção intelectual de Simone de Beauvoir pode ser descrita como a de um exercício constate de revisão aos determinismos inscritos na produção científica e aos "realismos" políticos de seu tempo. Sua obra principal, O Segundo Sexo (1949), marco dos estudos de gênero, não resultou apenas de reflexões acerca da condição das mulheres, mas, também, de um grande comprometimento com *possibilidade real de mudança* – como a que observou por parte do movimento de direitos civis da população negra norte-americana, país em que residiu temporariamente. Nascida em 1908, presenciou as duas Guerras Mundiais e criticou o colaboracionismo francês, acontecimento do qual extraiu boa parte dos argumentos acerca do "realismo" como sinônimo de "inação" e de "conservadorismo": "Foi em nome do realismo que certos franceses aceitaram em 1940 a colaboração com a Alemanha; mas demonstraram com evidência a fragilidade de uma atitude que mutila e desnatura essa realidade sobre a qual pretende apoiar-se, pois se recusa a integrar o fato da liberdade humana. Se todas as nações tivessem resignado a admitir o triunfo de Hitler, Hitler teria triunfado; mas elas podiam recusar e recusaram; foi essa recusa que o colaboracionismo foi incapaz de prever; ansioso por negar a sua própria liberdade, desejava deixar-se ir na grande corrente da história, esquecendo que a história é feito pelos homens. Decerto, a ocupação da França pela Alemanha era uma realidade; mas também era real que os franceses permaneceriam livres de dar ao acontecimento o sentido que escolhessem; se todos tivessem colaborado, a Alemanha tornar-se-ia uma aliada; sem eles, continuaria uma adversária. Uma derrota nunca está consumada enquanto o vencido não a aceita como tal. **O primeiro erro do realista político está em que conhece mal a existência e o peso da sua própria realidade; e esta não é como está estabelecido, é o que se decide ser.**" (BEAUVOIR, 1965, p.55, grifo nosso).

simples moeda de uso corrente no discurso político – para se tornar o depositário de teorizações robustas acerca da natureza e das possibilidades de uso do poder em escala global. Leitor e, ao mesmo tempo, testemunha da atuação do Secretário de Estado Henry Kissinger, Araújo Castrou tornou-se, igualmente, crítico de seus postulados. Preocupava-lhe como a Teoria do Pentagrama pressupunha ponderação, parcimônia e racionalidade a um pequeno número de países poderosos, que "teriam muito a perder", e, portanto, poderiam arrolar-se uma posição de maior responsabilidade na condução das questões internacionais. Ao mesmo tempo, segundo estes mesmos pressupostos, os países menores, "mais sujeitos à ideologia e a explosões 'emocionais'", estariam em "condições psicológicas bem menos favoráveis para procederem a esse trabalho construtivo, em bases de perfeita 'racionalidade'" (CASTRO, 1982d). Em sua última palestra, em 1975, Araújo Castro asseverou que,

> Historicamente, este será o grande momento de afirmação do poder, embora ele se apresente sob roupagens filosóficas e quase abstratas. Não é nova a influência decisiva do poder na solução de pendências entre as nações. Sempre se aceitou essa influência como uma penosa realidade que, se às vezes consolidava direitos, servia não raro para prejudicar legítimos interesses e reivindicações. Em outras palavras, o poder era um fato. Não chegava, entretanto, a motivar uma teoria política. E é isto o que, na realidade, está acontecendo (CASTRO, 1982d, p.302).

Em síntese, Araújo Castro colocava objeções de monta à pretensão de neutralidade epistêmica do "realismo" de seu tempo, sob o mote de que "o problema do Poder não pode ser resolvido em termos só de Poder. Poder, como dissemos, gera Poder. Não gera paz e segurança (CASTRO, 1982d, p.87)". A seu ver, a paz e a segurança seriam geradas por intermédio de uma operação construtiva e, necessariamente, consensual; razão pela qual frisava a importância de se fortalecer as Nações Unidas. Dizia que a ONU já havia sido criada, ao fim da Segunda Guerra Mundial, como uma revisão "realista" à fórmula da Liga das Nações, que, por sua vez, fora considerada excessivamente idealista. O poder deliberativo e decisório da ONU passara a ser sistematicamente "fossilizado" em prol de ainda outro realismo – o "equilíbrio do Pentagrama" (CASTRO, 1982d).

Conforme constatou Araújo Castro, a teoria realista (simultaneamente normativas e prescritivas) de Henry Kissinger fora condicionada pela presunção de racionalidade e de parcimônia intrínsecas às potências – como se, afinal, "equilíbrio" não fosse uma situação coletivamente construída e, portanto, precária, mas um predicativo inerente a certos Estados.

Assim, a teoria embasava-se na crença de "[...] uma implícita e necessária solidariedade entre os detentores do poder mundial". O "erro mais grave" dessa proposta teórica, concluiu, "foi o de ter esquecido a periferia." (CASTRO, 1982d, p.303).

Afinal, a reprodução de uma pentarquia – inspirada, como foi em Nixon, pelo apreço ao "espírito do Iluminismo" europeu – contava com um óbice de grandes proporções: uma sociedade internacional drasticamente reformulada pelos processos de independência afro-asiática e de ulteriores possibilidades de interação no mundo em desenvolvimento, características que, per se, contrastavam seriamente com qualquer noção de "concerto europeu" de extensão global de tempos pretéritos. Além de um número muito maior de atores, esta sociedade internacional reformulada contava com formas muito mais complexas pelas quais esses atores manifestariam os seus interesses. Conforme salientou Azeredo da Silveira em seu depoimento ao CPDOC-FGV,

> A pentarquia não precisa ser definida, não pode ser uma política porque é uma coisa que existe na realidade. E uma política, para ser criadora, tem que tentar produzir novas catálises, tem que ter um sentido de visão menos a curto prazo. É óbvio, é um óbvio ululante, que os países industriais são poderosos, mas basear a política apenas nisso não representa nenhum compromisso que possa unir mais o mundo ocidental, o que ele [Henry Kissinger] chamava de mundo ocidental, ou mundo globalmente, inclusive tratando seriamente das relações com os países socialistas, ou comunistas como queira chamar (SILVEIRA, 2010c, p.133)

Com efeito, pode-se apontar como a derradeira evidência do erro causado pelo "esquecimento da periferia" se deu por ocasião da vitória do Vietnã em uma guerra, considerada pelo próprio Henry Kissinger, como o "verdadeiro purgatório" pelo qual teriam que passar os Estados Unidos na década de 1970[18]. Esta década seria, por ainda várias outras razões, prolífica para a assunção de que os países do Terceiro Mundo galgavam uma maior capacidade de modelar as então estruturas de poder da sociedade internacional.

Em 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em razão do apoio norte-americano a Israel durante a Guerra do Yom Kippur, organizaram o que ficou conhecido os embargos que ficaram conhecidos como o "choque do petróleo". Além da coesão do pan-arabismo, o evento demonstrou a capacidade de articulação dos árabes com os países africanos pertencentes à OPEP, a Argélia e a Nigéria. Uma das principais motivações destes países para

[18] Com essas palavras, iniciou o capítulo da obra *Diplomacy* em que versa sobre a política externa do governo de Richard Nixon: "For Nixon, the anguishing process of extricanting America from Vietna had, in the end, been about maintaing America's standing in the world. Even without that purgatory, a major reassessment of American foreign policy would have been in order, for the age of America's nearly total dominance of the world stage was drawing to a close." (KISSINGER, 1994, p.703).

participarem no embargo estava no fato de que a única nação europeia que assentiu a auxiliar logisticamente os EUA no envio de tropas e de suprimentos até o teatro de operações no Oriente Médio, foi Portugal. País que negava, reiteradamente, a autonomia às suas colônias africanas. Como apontou o historiador Eric Hobsbawm, um desdobramento contíguo ao Choque de 1973, no que dizia respeito à política externa norte-americana, era o de que "Os ministérios de Relações Exteriores do mundo todo não podiam deixar de observar que os todo-poderosos EUA não faziam e nem podiam fazer nada imediatamente a respeito." (HOBSBAWM, 2010, p.242).

Além da Nigéria e da Argélia, outros grandes países do Terceiro Mundo, em termos tanto demográficos, quanto territoriais e econômicos, manifestaram, na década de 1970, uma capacidade renovada de projeção internacional. Foi quando a Índia realizou seus primeiros testes nucleares. Foi, também, quando a República Popular da China, em votação na qual a participação dos países africanos foi fundamental, sobretudo por meio da interlocução do seu então principal parceiro africano – a Tanzânia sob o governo de Julius Nyerere - assumiu seu lugar na ONU em detrimento de Taiwan. Como consequência disso, a votação garantiu à China Popular um assento no Conselho de Segurança. Na América Latina, o Brasil, na euforia e no entusiasmo do "milagre econômico", acenou, também, a uma posição de maior autonomia frente aos interesses hemisféricos dos EUA.

O surgimento de mecanismos de integração ou de concertação regional em, literalmente, todos os quadrantes do mundo em desenvolvimento, atestava se não ao amadurecimento, então a uma inegável maturação dos projetos concertados de desenvolvimento regional. Em 1976 deu-se a primeira conferência da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), fundada em 1967; em 1973, foi fundada a Comunidade do Caribe (CARICOM) e, neste mesmo ano, a entrada da Venezuela no Pacto Andino, fundada em 1969, formado então por Bolívia, Colômbia, Equador e Chile, dava maior robustez à organização. Em 1975, foi fundada a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e, em 1978, criado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), congregando Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Mas não apenas recíproca ou individualmente o Terceiro Mundo ganhou vulto na década de 1970 – também o fizeram face aos países do norte.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – a "Conferência de Estocolmo de 1972" – inaugurou a cisão de perspectivas entre norte e sul na relação entre desenvolvimento e meio-ambiente (LAGO, 2013). De um lado, uma perspectiva eminentemente

preservacionista – que, muitas vezes, mal mascarava seus pressupostos neomalthusianos, articulados, por exemplo, pela tese do "crescimento zero" do Clube de Roma – do outro lado, os países do sul, que argumentavam que não deveriam pagar com o seu desenvolvimento sócio-econômico os séculos de poluição, que os antecedera, das nações da Revolução Industrial.

Também junto a organizações econômicas, como *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT - precursor da Organização Mundial do Comércio), avolumou-se a perspectiva de divisão de interesses entre norte industrializado e países do sul em desenvolvimento. No GATT, com a crescente entrada de novos países, os temas tornaram-se igualmente mais complexos – assim como mais difícil a realização de consensos. A quinta rodada do GATT contou com a participação de 26 Estados e teve a duração de um ano, transcorrendo de 1960 a 1961. A sétima rodada, a "Rodada Tóquio", por sua vez, já contava com 102 Estados, e tomou seis anos para chegar a um consenso: iniciada em 1973, terminou apenas em 1979 (BRASIL, 2016). No bojo destes impasses, estava a questão de como dirimir, de um lado, barreiras alfandegárias a produtos manufaturados e, de outro, aos bens primários ou agrícolas, típicos bens de exportação de países em desenvolvimento[19]

Nesta conjuntura de janela de oportunidades às relações sul-sul e, simultaneamente, de recrudescimento da visão brasileira da détente enquanto consenso entre as potências, foi escrito um dos primeiros documentos de Azeredo da Silveira a Ernesto Geisel com o intuito de guiar o presidente quanto às suas reflexões gerais acerca da política internacional[20]. Sob o título "Política Externa Brasileira: seus parâmetros internacionais" e datado de 16 de janeiro de 1974 (escrito, portanto, antes da posse de Geisel, realizada em março daquele ano) o documento enunciava, extensivamente, as hipóteses possíveis ao futuro da détente e as respectivas implicações imediatas à estratégia de inserção internacional do Brasil (SILVEIRA, 1974e). Dentre as conjecturas de Silveira estavam as hipóteses de re-polarização, de pluralismo (o que definiu como um tipo de multipolaridade mitigada pela presença incontornável das potências nucleares) ou, por fim, e mais remotamente, de coexistência pacífica.

[19] A tendência de aumentar participantes, assim como tornar os temas mais complexos seria mantida nos anos posteriores (BRASIL, 2016).

[20] Conforme a análise de Matias Spektor, essa forma escrita de comunicação bilateral entre presidente e ministro seria uma constante ao longo de todo o governo e, igualmente, uma das principais ferramentas utilizadas por Silveira para sublinhar junto ao presidente suas impressões acerca de eventos específicos ou quanto a possibilidades gerais à inserção internacional do país (SPEKTOR, 2004)

O pressuposto geral da relação entre EUA e URSS, segundo Azeredo da Silveira, era que as superpotências haviam "[...] renunciado ao direito de se aniquilarem mutuamente, mas não renunciaram ao direito de exercerem sua hegemonia em determinadas partes do mundo." (SILVEIRA, 1974e, p.3), o que sinalizava ao fato de "[...]os dois sistemas tenderão cada vez mais a convergir com a passagem do tempo." (SILVEIRA, 1974e, p.4). A partir desta inferência inicial, Azeredo da Silveira construiu sua hipótese própria ao futuro da détente, a qual denominou de uma "coexistência pacífica modificada". O ministro interpretava a promoção econômica e política de terceiros países no intrabloco sob a influência dos EUA e da União Soviética não como um fator de aprofundamento das rivalidades, mas como fator de convergência entre os dois países. A explicação para essa convergência estava no fato de que o processo de diferenciação intrabloco – em que as esferas de influência, outrora monolíticas, de Estados Unidos e União Soviética passavam a se tornar mais complexas, como evidente, por exemplo, pela opulência econômica do Japão e da Europa Ocidental – obrigava as superpotências a contemporizar seus próprios meios de inserção.

A necessidade de colocar "a geopolítica acima da ideologia", constitutiva da proposta de diálogo com a URSS, da estratégia de Henry Kissinger, afinal, emergia como resposta à nova posição relativa dos EUA, cuja ascendência – econômica e nuclear – fora desafiada. Nas palavras de Azeredo da Silveira,

> [...] não obstante os retrocessos e contradições inevitáveis, podemos prever a atual aliança russo-americana numa grande aliança Leste-Oeste, em que o Japão, Canadá e Europa Ocidental, por um lado, e a Europa do Leste, por outro, apareceriam como protagonistas secundários, mas com poder decisório próprio e margem de independência bastante ampla em relação aos respectivos centros hegemônicos (SILVEIRA, 1974e, p.6)

Como síntese de suas ideias ao desfecho de médio prazo da détente, Azeredo asseverou, de forma inequívoca, que **"[...] a preservação do *status quo* no terceiro mundo é o objetivo e a distribuição de esferas de influência é o instrumento da Grande Aliança.**" (SILVEIRA, 1974e, p. 11, grifo nosso). Na conjuntura favorável às convergências interperiféricas da década de 1970, entretanto, Azeredo da Silveira percebia que o contexto era próprio a uma projeção mais assertiva e, assim, pôde interpretar as diferenças intra-bloco como "fissuras" na détente, das quais o Brasil poderia se beneficiar. Na visão de Azeredo da Silveira, o Brasil estava entre um grupo de países em desenvolvimento que, em razão de seus predicativos nacionais – como dimensões

demográficas e territoriais, assim como robustez econômica – poderiam potencializar essas fissuras e, assim o fazendo, lograr maior margem de manobra internacional:

> Internamente, é óbvio que tais países não poderão modificar seu regime sócio-econômico num sentido contrário aos interesses da aliança, nem tal modificação seria útil do ponto de vista dos seus interesses nacionais. Mas externamente, a existência das clivagens, entre países da aliança e dentro de cada país do mundo industrial, poderá ser utilizada, com grande margem de autonomia, pelos países-chave do mundo em desenvolvimento, com o objetivo de conduzir uma política externa baseada nas estruturas de seus interesses nacionais (SILVEIRA, 1974e, p.14.).

A maior evidência da apropriação brasileira das clivagens internas entre os EUA e os países ocidentais industrializados seu deu por meio do Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental de Helmut Schmidt, de junho de 1975. O episódio marcou, ademais, o ponto máximo das rusgas entre o governo norte-americano e o brasileiro, motivadas pelo objetivo de aprofundamento da autonomia econômica e energética, sob a forma da autonomia decisória, característico da política externa elaborada durante o quinquênio de Ernesto Geisel (HURRELL, 2013). O Acordo, em realidade, consistia em dois mecanismos: o primeiro, concernente à cooperação nuclear para usos pacíficos e, o segundo, à cooperação industrial. O segundo mecanismo previa a transmissão de tecnologia pela Alemanha, o que, segundo Paulo Visentini, resultou em suscetibilidades junto ao governo norte-americano. A política de cooperação nuclear dos EUA – originada na década de 1950 no contexto do programa "Átomos pela Paz" de Eisenhower – fundamenta-se, justamente, na criação de dependência tecnológica por parte dos países em desenvolvimento (VISENTINI, 2004). Durante o governo constitucional de Getúlio Vargas (1950-1954), foram assinados os primeiros tratados acerca da cooperação nuclear com os EUA (que não previam a transferência tecnológica).

Segundo David Slater, houve, durante a década de 1970, uma sucessiva vinculação dos países do Terceiro Mundo a fontes de ameaças externas por parte dos estudos geopolíticos da academia norte-americana. E, com efeito, uma "ameaça" não apenas em relação aos EUA, mas em relação ao Ocidente (SLATER, 2004). A observação de Slater vai ao encontro da análise de Thomas Skidmore acerca dos desdobramentos do Acordo de Cooperação Nuclear aos observadores domésticos norte-americanos. Segundo Skidmore, o fato de o Brasil ter se recusado a assinar o Tratado de Não Proliferação, de 1968, servia para validar suspeitas quanto às futuras intenções brasileiras acerca da tecnologia nuclear, que passaram a ser manifestadas tanto em

círculos políticos quanto no meio acadêmico (SKIDMORE, 1991)[21]. Por parte do Brasil, o argumento pela não assinatura do TNP – além de todas as razões atinentes às denúncias de Araújo Castro quanto ao seu aspecto assimétrico – estava no fato de o país já estar vinculado a um tratado que previa a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, o Tratado de Tlatelolco de 1967.

No segundo semestre de 1976, começaram as eleições presidenciais nos Estados Unidos. Dentre as críticas elaboradas por Jimmy Carter à administração de Nixon e de seu sucessor, Ford, estava no fato de que eles não teriam avançado suficientemente na questão da não-proliferação – não apenas em relação à União Soviética, haja vista que a intenção de implementar um segundo SALT não avançou, mas também quanto à cooperação entre Estados europeus e Estados periféricos. No debate destinado à discussão da política externa – um dos três debates entre Ford e Carter na ante-sala das eleições – surgiu, pela palavra de Jimmy Carter, a clara relação da cooperação nuclear norte-sul como "ameaça" aos EUA,

> **Nós vimos no mundo acontecimentos que representam uma tremenda ameaça para nós**. Como engenheiro nuclear que sou, eu conheço as limitações e as capacidades da energia atômica. [...] Eu defendi em maio passado, num discurso nas Nações Unidas, que nós, como nação, declaremos imediatamente uma moratória completa nos testes de todos os artefatos nucleares [...] que não enviemos mais combustível atômico para um país que se recusa a aplicar controles rígidos sobre os dejetos que podem ser reprocessados na construção de explosivos. **Eu também defendi que a Alemanha e a França parem com a venda de plantas de reprocessamento para o Paquistão e o Brasil. O Sr. Ford não avançou nisso.** (DEBATE...,1976, grifo nosso, tradução nossa).

Após ser eleito, Jimmy Carter aprofundou as críticas ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, em tom agravado pelas denúncias quanto ao tratamento da questão dos direitos humanos por parte da ditadura brasileira. A promoção dos direitos humanos era, ao lado da não-proliferação, um dos temas centrais para a política externa norte-americana da campanha de Carter. Ao longo de todos os "anos de chumbo" do regime militar, o governo norte-americano permanecera silente quanto ao tratamento de direitos políticos no Brasil, razão pela qual, ao observador doméstico brasileiro, a "inovação diplomática" de Carter foi interpretada como parte do pacote de pressões que endereçavam o Acordo Nuclear.

---

[21] Skidmore cita o teórico de Relações Internacionais Joseph Nye dentre os maiores entusiastas da denúncia ao projeto brasileiro de desenvolvimento de tecnologia nuclear; segundo Skidmore, os principais argumentos de Nye foram arrolados no artigo *The Diplomacy of Nuclear Nonproliferation*, publicada na obra, editada por Alan Henrikson, *Negotiating World Order: The Artisanship and Architecture of Global Diplomacy*.

A reação do governo Geisel foi a de proceder com o Acordo e a responder às pressões por meio da denúncia de tratados de cooperação militar. Assim, em 1977, foi denunciado, unilateralmente, o Acordo Nuclear com os EUA, de 1952, assinado à época do governo de Getúlio Vargas; além de extinta acordos em matéria de cooperação naval e cartográfica (VISENTINI, 2004). Por parte da Alemanha Ocidental, cedendo às sucessivas pressões dos Estados Unidos, o governo de Helmut Schmidt anunciou, em junho de 1977, que interromperia entendimentos que significassem a exportação de tecnologia de reprocessamento de material nuclear (VISENTINI, 2004). A decisão não era retroativa e, portanto, não alcançava o estabelecido com o Brasil que, entretanto, representou "a última transferência do ciclo completo para um país de Terceiro Mundo (VISENTINI, 2004, p.223)". Em síntese, além de evidenciar as "clivagens internas" do mundo ocidental industrializado, o Acordo Nuclear serviria para ratificar a visão de Azeredo da Silveira quanto ao papel dos países do Terceiro Mundo na preservação do *status quo* vigente.

Às sistemáticas constrições da década de 1960 – que eram políticas e, ao mesmo, epistêmicas, como bem definiu Araújo Castro ao questionar as "novas roupagens filosóficas do poder" – foram adicionadas, na década subsequente, novas perspectivas ao espaço de manobra disponível ao mundo em desenvolvimento. A década de 1970 evidenciou, em vários aspectos, um amadurecimento das relações interperiféricas. Este amadurecimento se deu sob a forma do crescimento econômico individual, da concertação coletiva dos Estados (em espaços multilaterais e em agrupamentos regionais) e, também, por meio de demonstrações de uma profunda autorreflexão acerca de seus respectivos papeis na sociedade internacional.

Segundo o ministro Azeredo da Silveira, a maior dificuldade da elaboração da política externa é que não gera resultados necessariamente imediatos, "não produz nada. Não faz estradas, não produz aparelhos, não serve a população com nenhuma forma de bem. O único bem que faz é um bem político e intelectual." (SILVEIRA, 2010b, p.280). Por essa razão, argumentou, "[...] nunca fiz política externa sem conceituá-la e sem saber quais as dificuldades que ia ter [...]." (SILVEIRA, 2010b, p.279). De uma perspectiva brasileira, essa autorreflexão resultou em uma interpretação singular da détente, que enfatizava seu aspecto de "consenso" entre as potências – ou, mesmo, de "aliança", no dizer de Silveira. Sob esta perspectiva seriam amparadas mudanças sistemáticas na estratégia de inserção internacional brasileira durante o governo de Ernesto Geisel, manifestadas nas "correções de rumo" do Pragmatismo Responsável.

2.3 O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E A CORREÇÃO DE RUMOS PARA A ÁFRICA

O entendimento da détente como um consenso entre potências, conforme a elaboração de Araújo Castro e de Azeredo da Silveira foi uma condição de emergência às decisões tomadas pela política externa brasileira elaborada o governo de Ernesto Geisel. A percepção de uma gradual orquestração geopolítica coadunada pelas potências favorecia uma releitura dos postulados da Guerra Fria como "limites" ou como "entraves" à livre inserção internacional do país. Essa percepção foi aprofundada por uma conjuntura econômica que já não apresentava os mesmos resultados do "Milagre Econômico", que caracterizara o Brasil do final da década de 1960 e do início da década de 1970. Àquela época, o Brasil apresentara uma das maiores taxas de crescimento do mundo – que chegaram a atingir a taxa de 14% ao ano, em termos de crescimento do PIB, em seu período auge – pareadas com baixas taxas de inflação. As suscetibilidades da matriz energética brasileira, que tornavam imperativa a importação de petróleo, concorreram para a reversão desse quadro previamente animador – principalmente após o Choque do Petróleo realizado pelos países da OPEP em 1973.

A partir de 1974, desenhou-se um projeto à política externa cujo objetivo principal era o de ampliar as parcerias do país como forma de sustentar o crescimento interno, objetivo que em termos macroeconômicos domésticos se traduziu no lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado ao final de 1974. Por um lado, buscou-se o aprofundamento das relações com antigas parcerias – como Inglaterra, França, Alemanha (Ocidental) e Japão. Por outro lado, foram estabelecidas relações diplomáticas com países com os quais o Brasil até então não mantinha relações políticas formais (ou as mantinha em nível meramente consular). A ampliação de parcerias para regiões além das barreiras ideológicas da bipolaridade foi explicada e argumentada, para a mídia como para os segmentos mais conservadores do regime militar, como um *instrumento indutor* do desenvolvimento econômico. Procurava-se, com isso, despir a tomada decisória em política externa das típicas roupagens ideológicas da Guerra Fria.

2.3.1 Aspectos Gerais da Política Externa do Governo Geisel (1974-1979)

Como afirmado pelo presidente Ernesto Geisel, o Brasil tinha muitos interesses nas relações com o Hemisfério Norte – em relação à cooperação energética e tecnológica, em geral,

assim como em questões comerciais – embora houvesse uma "solidariedade" com os países em desenvolvimento (GEISEL, 1997). A expansão da inserção internacional brasileira sob o nexo de uma cisão Norte-Sul, em detrimento do antagonismo Leste-Oeste, precisava, entretanto, ser qualificada. O nome escolhido por Geisel para a sua política externa – o Pragmatismo Responsável – correspondia ao objetivo de limitar os efeitos das divisões ideológicas, típicas da bipolaridade, sobre as relações exteriores do país, sem que, contudo, as mudanças fossem interpretadas como rupturas: a "responsabilidade" estava, em larga medida, em evitar suscetibilidades por parte do governo norte-americano. Se por nenhuma outra razão, então porque seria um contrassenso buscar fortalecer o desenvolvimento econômico do país em detrimento de eventuais rusgas com seu principal parceiro comercial. Apesar desse cuidado tópico, as iniciativas conjuntas do Brasil com terceiros Estados acabaram por motivar animosidades com os Estados Unidos – dentre as quais assumiu grande destaque o episódio do Acordo de Cooperação Nuclear com a Alemanha Ocidental.

Além disso, também por parte de muitos expectadores domésticos o entendimento de uma ruptura não seria benéfico. Como salientou Paulo Visentini, a política externa do governo Geisel sofreria críticas de vários setores conservadores internos – dentro das Forças Armadas, do próprio Itamaraty e, também, por parte de segmentos da sociedade civil e da mídia (VISENTINI, 2004)[22]. Com efeito, o Pragmatismo Responsável fora uma expressão cuidadosamente concebida pelo presidente e o chanceler com o objetivo de "[...] impedir a oposição de três grupos principais, todos internos: a linha dura à direita; os opositores do regime, à esquerda; e os diplomatas de carreira no Itamaraty." (SPEKTOR, 2009, p.76). Sabia-se, de antemão, que as reformulações previstas para agenda diplomática eram causa de potenciais condenações tanto internas quanto internacionais e, por essa razão, enfatizava-se o cumprimento de interesses imediatos – notoriamente de caráter econômico – em detrimento do alarde de uma guinada completa na estratégia de inserção internacional brasileira. Foi apenas anos após deixar a presidência da república que Ernesto Geisel, em depoimento ao CPDOC-FGV, explicitou em termos menos imediatistas o cerne da sua política externa,

[22] Dentre os críticos internos do Itamaraty, Visenti cita a postura do ex-chanceler Vasco Leitão da Cunha, que a respeito do Pragmatismo Responsável dissera que "[...] é uma boa definição. Bonita. O conteúdo depende da ação conseqüente do governo. Até agora não teve muita conseqüência, ou melhor, a conseqüência que teve não foi boa: estamos mal com os Estados Unidos de graça." (CUNHA apud VISENTINI, 2004, p.209).

> 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. Tínhamos que viver e tratar com os Estados Unidos, tanto quanto possível, de igual para igual, embora eles fossem muito mais fortes, muito mais poderosos do que nós. Tínhamos que conversar e dizer as coisas como elas são, tínhamos que ser realistas com os nossos interesses, querendo reciprocidade. Nossa política tinha que ser pragmática, mas também responsável. O que fizéssemos tinha que ser feito com convicção e no interesse do Brasil, sem dubiedades. (GEISEL, 1997, p.336).

Como ex-presidente da Petrobrás, posição que ocupara entre 1969 e 1974, Ernesto Geisel conhecia as fragilidades de longo prazo da matriz energética brasileira, largamente dependente da importação de petróleo e da opção histórica pelo modal rodoviário – haja vista que o país importava cerca de 80% de todo o petróleo que consumia (PINHEIRO, 2013). Em um discurso televisionado de nove de outubro de 1975, Geisel anunciou as medidas tomadas para contornar os efeitos dessa fragilidade. Dentre elas, a criação de um Programa Nacional do Álcool (Pró-Álcool), destinado a promover o uso deste insumo como combustível (e, secundariamente, como matéria-prima para a indústria química), a autorização à realização de contratos de risco (por parte da empresa executora) pela Petrobrás, assim como o investimento e a pesquisa na a exploração de petróleo na plataforma continental e na exploração e produção de xisto. Eram todas medidas de efeito ao médio ou longo prazos, razão pela qual estavam previstos, no curto prazo, aumentos no preço da gasolina, "evitando o mal maior que seria o racionamento direto." (GEISEL, 1975, p. 207)[23].

O outro lado dessa dependência energética se traduzia em revezes na balança comercial, pois o embargo realizado pela OPEP fez quadruplicar o preço do barril. Sem que se aumentassem as exportações e, por outro lado, sem poder diminuir as importações de petróleo, a tendência era de sistemático déficit comercial. Embora o otimismo dos anos precedentes não estivesse completamente comprometido, sentia-se a iminência de uma retração econômica – percepção agravada pelo retorno do crescimento inflacionário e, por outro lado, por um cenário internacional caracterizado pelo protecionismo por parte dos parceiros tradicionais, a exemplo dos próprios Estados Unidos.

[23] Em síntese, o discurso indicava o principal objetivo econômico a ser alcançado no ano vindouro de 1976: "o de reduzir a um mínimo o *déficit* no balanço comercial, procurando manter estável o nível de reservas cambiais. Esse *déficit* mínimo por sua vez, deve ser buscado por uma política imaginativa que evite, o quanto possível, qualquer impacto negativo sobre o nosso ritmo de crescimento econômico." (GEISEL, 1975, p.207).

Diante deste cenário, a política externa tornou-se uma das ferramentas viáveis para dirimir tanto a questão da dependência energética quanto de seu problema gêmeo, o do déficit da balança comercial. Em comparação aos governos militares anteriores, tornava-se clara a virada à política externa como um dos principais recursos de indução do crescimento doméstico, o que se evidenciou pela própria importância conferida por Geisel a reuniões de cúpula e às visitas oficiais por ele realizadas. Entre março de 1974 e dezembro de 1979, foram realizadas nove visitas presidenciais a países estrangeiros, número muito superior ao de seus antecessores: Castello Branco fora, unicamente, ao Paraguai, por ocasião da inauguração da Ponte da Amizade, em 1965; Costa e Silva, ao Uruguai, em 1967; Médici foi ao Paraguai e aos Estados Unidos, no ano de 1971, e a Portugal, em 1973[24].

Ao par das visitas presidenciais a países estrangeiros, outra evidência atestava à importância da política externa durante o quinquênio 1974-1979: o estreitamento pessoal e institucional entre a presidência e Ministério de Relações Exteriores, representado na figura do ministro Azeredo da Silveira. Segundo observou Matias Spektor,

> Além da riqueza das informações escritas que Silveira encaminhava a Geisel, sabe-se que tanto o Gabinete do chanceler quanto a sua casa contavam com uma linha telefônica exclusiva da qual apenas o Presidente tinha o número e que não fazia parte da rede de telefones do Palácio do Itamaraty. [...] Note-se também que o número de horas de despacho dedicadas por Geisel a Silveira supera amplamente as do segundo colocado no ministério, o ministro da Justiça, Armando Falcão. Geisel despachou aproximadamente 230 horas com Silveira ao longo de seu mandato, contra 186 com Falcão (SPEKTOR, 2004, p. 216, nota 40).

São vários os autores que apontam para a natureza bilateral, atinente à relação de proximidade entre chanceler e presidente, da condução da política externa do Pragmatismo Responsável (PINHEIRO, 2013; SILVA, 2008; SPEKTOR, 2004). Esse estreitamento pessoal garantiu a Azeredo da Silveira grande poder decisório junto ao seu ministério, o que lhe permitiu, por exemplo, efetuar a renovação de dois terços dos quadros diplomáticos do Itamaraty. A renovação dos quadros no Ministério, segundo Azeredo da Silveira, foi crucial para operacionalizar as mudanças estratégicas projetadas (SILVEIRA, 2010b). O ministro era crítico do que percebia como elementos de anacronismo e de elitismo na estrutura hierárquica de seu

[24] Os nove países visitados por Ernesto Geisel foram: Bolívia, Uruguai, Paraguai, França, Reino Unido, Japão, Peru, México e Alemanha (Ocidental). João Baptista de Oliveira Figueiredo deu seguimento à iniciativa de seu predecessor e visitou 21 países, dos quais cinco eram africanos. Informações constantes no site da Biblioteca da Presidência da República: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>.

ministério: pensava que rejuvenescendo a instituição poderia, igualmente, renovar-lhe as ideias. Obteve, para tanto, a necessária anuência do presidente. Ao fim de 1979, o Itamaraty contava com ministros entre 38 a 45 anos, além de embaixadores de 50 anos de idade, o que era inédito àquela época[25]. Além disso, Silveira buscou centralizar as instâncias dos processos decisórios da instituição e manteve um constante diálogo com diplomatas de concepções políticas semelhantes às suas, a exemplo de Araújo Castro e de Ítalo Zappa[26].

Assim, estavam dadas as condições institucionais e burocráticas de operacionalização do que Azeredo da Silveira denominou de as "três correções de rumo" do Pragmatismo Responsável, atinentes às relações com:

a) a República Popular da China;
b) o Oriente Médio;
c) os países da África, sobretudo os da sua costa atlântica (SILVEIRA, 2010d).

As correções, por um lado, diziam respeito a contingências econômicas atreladas ao arrefecimento do Milagre Econômico, de forma geral, e da dependência energética, de forma específica. As mudanças, portanto, tinham o claro objetivo de diversificar parcerias e, assim, fortalecer a inserção econômica brasileira. Seu predicativo corretivo, por outro lado, almejava mudanças mais abrangentes e de longo prazo, relacionadas ao que Azeredo da Silveira, em entrevista ao CPDOC-FGV, fraseou da seguinte forma: "era precisa transformar o Brasil num país ecumênico e o Brasil estava caminhando quase que irremediavelmente para uma posição paralela à África do Sul, à Coreia e a Israel." (SILVEIRA, 2010d, p.109).

A decisão de reconhecimento da República Popular da China (RPC), em agosto de 1974, foi uma das decisões que mais promoveram o dissenso interno. Em 1971, o Brasil havia votado contrariamente, na Assembleia Geral, acerca da entrada da China Popular na Organização das Nações Unidas, posição que, na visão de Azeredo da Silveira, correspondeu, ao menos em parte, a uma postura muito atrelada às percepções norte-americanas (SILVEIRA, 2010d). Para além da "solidariedade" com os Estados Unidos, havia fatores exclusivamente internos que levaram à

[25] De acordo com o ministro: "A verdade é que à medida que a política externa se foi transformando, a maioria dos embaixadores clássicos e antigos envelheceu, não compreendeu as mudanças. Eles não conseguiram seguir no mesmo ritmo. Então todos aqueles figurões que antes apareciam como candidatos a tudo desapareceram" (SILVEIRA, 2010b, p.278).

[26] Ítalo Zappa foi que chefe do Departamento de África, Ásia e Oceania (1977-1979) e, em seguida, após a independência de Moçambique, nomeado embaixador brasileiro na cidade de Maputo (1979-1981).

decisão do voto negativo – como a prisão de nove chineses, em 1964, acusados de espionagem comunista no Brasil. Juntamente com alguns brasileiros, o grupo foi condenado a dez anos de prisão. Depois de dialogar com o governo chinês, optou-se, entretanto, pela deportação desses chineses (SILVEIRA, 2010d).

O reconhecimento da China Popular em 1974 foi seguido, após um breve período, do rompimento das relações diplomáticas pela China Nacionalista (Taiwan ou Formosa). Segundo Azeredo da Silveira, embora houvesse a perspectiva de ganhos comerciais já para o curto prazo, o estabelecimento de relações diplomáticas com a China Popular foi uma decisão exclusivamente política, atrelada ao projeto de reformulação da inserção internacional do país, (SILVEIRA, 2010d). De forma semelhante, a correção de rumos para o Oriente Médio tinha objetivos imediatos: como a óbvia manutenção da compra de petróleo na esteira do embargo da OPEP, assim como a necessidade de diversificação de parcerias comerciais. Porém, assim como no caso da China Popular, resultou em modificações políticas mais abrangentes. No contexto da Guerra do Yom Kippur, de 1973, as relações do Brasil com os países do Oriente Médio tiveram desdobramentos diretos no seu relacionamento com a Palestina e com Israel.

Os principais parceiros comerciais do Brasil no Oriente Médio, à época, eram a Arábia Saudita, o Iraque e o Kuwait (SILVEIRA, 2010d). Várias iniciativas foram tomadas para incrementar as possibilidades de convergência econômica e de cooperação técnica na região, a exemplo da primeira missão comercial ao Irã (em 1976), a participação em feiras industriais em Teerã, Bagdá e Damasco, e a assinatura de variados acordos de cooperação, a exemplo de um acordo relativo a transporte aéreo com a Jordânia (SILVEIRA, 2010d). Por outro lado, viabilizou-se a aproximação com Estados com os quais os quais o Brasil tivera trânsito, até então, apenas por intermédio de organizações multilaterais. Nesse sentido, nos primeiros seis meses do governo Geisel, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com os Emirados Árabes, com o Bahrein e, por fim, com o Sultanato de Omã. Ainda em 1974, durante a visita do Ministro das Relações Exteriores da Arábia Saudita ao Brasil, o Brasil se pronunciou, pela primeira vez, em favor dos direitos dos palestinos em relação aos territórios ocupados por Israel (SILVEIRA, 2010d). Em novembro de 1975, essa postura foi fortalecida por ocasião da Resolução 3379 da Assembleia Geral da ONU, no qual se condenava o racismo e se inscrevia o sionismo como uma

prática racista[27]. Além disso, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) foi reconhecida como o governo do Estado da Palestina independente.

A correção de rumos para a África refletia uma renovada posição de prioridade em relação aos países da vizinhança atlântica, a qual Geisel aludiu desde o primeiro discurso feito aos ministérios empossados em 1974 – ocasião em que, também, esclareceu os objetivos subjacentes à política do Pragmatismo Responsável[28]. A especificidade da correção para a África, no entanto, estava na revisão de postura pregressa do Brasil quanto à instituição colonial, principalmente quanto ao colonialismo português. Segundo Azeredo da Silveira,

> No dia 18 de julho de 1974, o Brasil reconheceu a independência de Guiné-Bissau antes do governo português. Essa foi a primeira e a mais violenta correção na nossa política africana, que, na realidade, começou a ser corrigida desde 15 de março, o dia da posse do novo governo (SILVEIRA, 2010d, p.94).

2.3.2 A Correção de Rumos para a África: conteúdo e significado

Desde a década de 1940, principalmente em decorrência da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, deu-se início à formulação de um pensamento geopolítico próprio para o Atlântico Sul. A experiência da II GM, assim como a ulterior criação da Escola Superior de Guerra, em 1948, foram fatores cruciais para direcionar uma atenção maior, por parte de acadêmicos e de burocratas, à atuação brasileira em seu entorno atlântico. Em consequência disso, o continente africano tornou-se destinatário de um crescente interesse tanto geoestratégico, quanto comercial e político. Devido à permanência da instituição colonial, no entanto, os

[27] 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).

[28] Segundo Geisel, "[...] no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e consciente dos deveres da Nação, bem mais adulta, no terreno da solidariedade e cooperação internacionais em prol do progresso da humanidade e da paz mundial, **daremos relevo especial ao nosso relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar."** (GEISEL, 1974, grifo nosso).

horizontes possíveis para a formulação de uma política abrangente, durante a década de 1940 (e pelo menos até a primeira metade da década de 1950) foram, em larga medida, mediados pelas relações do Brasil com a Europa Ocidental.

De forma geral, o governo de Juscelino Kubitscheck (1956-1961) pode ser associado à emergência de uma agenda programática, ainda que incipiente, da aproximação entre as duas margens do Atlântico – sem o recurso de mediações, tácitas ou explícitas, de terceiros países. Durante o mandato de JK, vinte e sete nações africanas tornaram-se autônomas, fato que, por si só, contava para redesenhar, drasticamente, as perspectivas futuras com os países de além-mar. Além disso, uma das principais características de sua política externa estava na tentativa de desvincular a "profilaxia anticomunista" da noção de pertencimento ao mundo ocidental. O argumento básico da Operação Pan-Americana (OPA), formulação pessoal do presidente JK, restava na ideia de que o avanço do comunismo não resultava do fracasso de uma estratégia coletiva de defesa hemisférica, mas de um fracasso de uma estratégia coletiva de promoção ao desenvolvimento das nações periféricas. As ideias de JK tiveram grande reverberação à época, principalmente em razão de ter sido elaborado no mesmo contexto regional em que se deu a Revolução Cubana (SILVA, 2009).

A OPA representou um avanço conceitual que seria aprofundado pelos governos posteriores de Jânio Quadros e de João Goulart, quando se formulou a Política Externa Independente (PEI). Para muitos analistas, a PEI alavancou o projeto de uma aproximação sistemática com os países africanos independentes (SARAIVA, 1996; SILVA, 2008; PINHEIRO, 2013). Neste período, foram criadas as primeiras embaixadas e consulados do Brasil na África subsaariana e, no Itamaraty, criou-se uma Divisão de África. Além disso, o início da década de 1960 abrigou alguns momentos históricos das relações afro-brasileiras, a exemplo da visita do chanceler Afonso Arinos a Dacar, em 1961, por ocasião das celebrações de independência do Senegal, e o seu sucessivo encontro com o presidente Kwane Nkrumah, prócer do movimento pan-africanista, em Acra, capital de Gana.

Em síntese, a PEI caracterizou-se por um projeto ambicioso de universalização da política externa brasileira, da qual resultou, entre outras medidas, o reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética, que haviam sido rompidas durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, na década de 1940. Ao criticar a securitização da agenda das relações internacionais, a PEI convergia com o discurso da Operação Pan-Americana. Fora além da OPA no âmbito das

relações com os países africanos, no entanto, dado que, a partir da PEI, a descolonização passou ao lugar de macrotema fundamental do discurso diplomático brasileiro. Enquanto ministro interino das relações exteriores durante a fase final da PEI, Araújo Castro sintetizou este mudança na tribuna da Assembleia Geral da ONU, em 1963, da seguinte forma:

> O que estamos aqui presenciando é a emergência de uma articulação parlamentar no seio das Nações Unidas, e uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das polarizações militares, numa luta continuada em torno de três temas fundamentais: desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização (CASTRO, 1982b, p.27)

O golpe de 1964, no entanto, representou um retrocesso na questão da securitização das relações exteriores do país em relação aos preceitos formulados pela OPA e, posteriormente, aprofundados pela PEI. Fundou-se e legitimou-se, afinal, sob a premissa de resguardar as instituições do país diante do que se percebeu como uma crescente radicalização à esquerda por parte do governo de João Goulart. O pressuposto da cisão bipolar retornava, a partir de então, de forma enfática. Foi por estar assentado em um pressuposto de equivalência entre os elementos do binômio Ocidente/democracia – em oposição à relação de equivalência diametralmente oposta, isto é, o Leste Comunista/totalitarismo – afinal, que o novo regime pôde intitular o seu empreendimento de uma "revolução democrática". Dentre as primeiras medidas realizadas pelo golpe civil-militar de 1964 estava o direito de cassar mandatos eletivos e o de convocar eleições indiretas para nada menos que o cargo de presidência da república – todas prerrogativas arroladas sob primeiro Ato Institucional, o AI-1.

Em consequência da re-securitização empreendida a partir de 1964, as nações africanas voltaram ao nexo brasileiro de pertencimento Ocidental, ao qual as relações com os Estados Unidos e a Europa Ocidental avocam, em grande medida, uma relação de mediação entre as margens do Atlântico Sul. É importante salientar que, nos marcos da Guerra Fria, a vinculação cultural e intelectual ao Ocidente, afeta ao pensamento das elites dirigentes brasileiras, sustentada pela ênfase de suas heranças europeias, foi somada a uma nova perspectiva: a securitização dessa lógica de pertencimento. Qualquer análise compreensiva acerca das relações políticas entre o Brasil e os Estados pós-coloniais deve considerar esses dois fatores, intimamente relacionados: o pressuposto de pertencimento, supostamente atávico, ao Ocidente, seguido de uma urgência, historicamente nova de, mais do que endossá-lo ao celebrar seus espólios (reais ou imaginários), defendê-lo contra um "perigo iminente".

Por mais que o golpe de 1964 representasse a crença em uma inexpugnável cisão que punha sob constante ameaçava o Ocidente democrático, não se tratava, evidentemente, de retornar ao tempo perdido da década de 1940, em que o Atlântico Sul representava ao Brasil uma fronteira, ainda que distante e distorcida, do continente europeu. No âmbito das relações encetadas com os países da vizinhança atlântica, a securitização acarretada pelo golpe de 1964 representou um retrocesso relativo e circunstanciado pelas relações bilaterais com países africanos independentes. Por essa razão, o convite que fora feito ao Presidente Léopold Sédar Senghor, ainda no tempo da PEI, para visitar a nova capital brasileira, foi mantido pelo primeiro governo militar. Dessa forma, o presidente do Senegal, autoproclamado defensor do socialismo africano, foi um dos primeiros chefes de Estado a realizar visita oficial ao Brasil após a ruptura democrática de março de 1964 (SARAIVA, 1996).

O eixo Natal-Dacar constituía um corredor estratégico de suma importância logística em um cenário hipotético de operações de guerra no Atlântico Sul – como, aliás, já havia sido atestado quando da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial. Haveria, portanto, muitos argumentos que explicassem a visita de Senghor por intermédio de uma perspectiva exclusivamente geoestratégica (ou, sem quaisquer eufemismos, utilitarista). Entretanto, conforme ponderou o historiador José Saraiva, a política formulada para a África Atlântica durante o regime militar não foi monotemática, tampouco exclusivamente tributável a raciocínios de ordem geopolítica (SARAIVA, 1996). Não poderia ser monotemática diante da significativa janela de oportunidade ocasionada pelo acesso de novos países no entorno regional brasileiro. Assim, já em 1965, partia do Brasil uma inédita Missão Comercial com o objetivo de prospectar os mercados das nações da África Atlântica (SARAIVA, 1996).

Novos temas foram, de forma progressiva, enriquecendo uma agenda inicialmente incipiente – ao ponto em que, durante o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), reconheceu-se, na África, uma "nova fronteira" no Atlântico Sul. Foi crucial para este entendimento a realização de várias visitas do Ministro de Relações Exteriores Gibson Barboza, em 1972, a países africanos: no espaço de poucos meses, nove países foram visitados com o objetivo de estabelecer um diálogo e, assim, tornar mais realista, porquanto mais tangíveis e sem mediações de terceiros Estados, as relações do Brasil com suas contrapartes africanas[29]. O

[29] Durante o "périplo africano" de Gibson Barboza, ao final de 1972, foram visitados: Senegal, Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Zaire, Daomé (atual Benim), Camarões e Gabão. No início de 1973, foram visitados também o Egito, seguido do Quênia (SILVA, 2009).

reconhecimento da África Atlântica como uma nova fronteira relacionava-se, então, ao projeto de consolidar a presença brasileira no Atlântico Sul (tanto em termos econômicos quanto securitários) para o qual a iniciativa de estender o mar territorial do Brasil para 200 milhas náuticas foi um elemento igualmente importante.

Haja vista que o projeto de estreitamento de laços com os vizinhos de além-mar tinha lastro histórico – como atestara a OPA e a PEI – o conteúdo verdadeiramente inovador da correção de rumos encetada pelo Pragmatismo Responsável não estava em sua percepção quanto à crescente importância da África em matéria de inserção internacional brasileira. A principal inovação do Pragmatismo Responsável para as relações Brasil-África estava na reversão da posição brasileira quanto à instituição colonial europeia implicada nas relações pregressas Portugal. É importante frisar que o Estado português constituía um importante elo do nexo de pertencimento Ocidental, que caracterizara (ou tolhera) as relações entre o Brasil e os países africanos desde, pelo menos, a década de 1940. Arrefecida nas décadas posteriores, a percepção de Portugal enquanto elo de pertencimento ocidental foi sensivelmente retomada no imediato pós-1964[30]. A forma com que se evidenciou o redirecionamento quanto ao colonialismo português deu-se pela política de reconhecimento, célere e irrestrito, da independência e dos governos dos países africanos de língua portuguesa. Antes mesmo que Portugal o fizesse, o Brasil reconheceu o novo governo da Guiné-Bissau, em 1974 – gesto seguido pelo reconhecimento de Angola, antes de qualquer outro país do mundo, em 1975. Ainda naquele ano foram estabelecidas relações com o governo de Moçambique.

A história da colonização portuguesa na África, na segunda metade do século XX, foi caracterizada por torções semânticas cujo objetivo era o de convencimento dos expectadores externos de que Portugal não tinha colônias, mas "territórios ultramarinos". Por extensão, este eufemismo definia o Estado português não como um condenável e anacrônico mantenedor do colonialismo africano, mas como um "Império Ultramarino e Multirracial". Em 1951, por exemplo, trocou-se o nome do Ministério das Colônias de Portugal para o Ministério do Ultramar – o que, concretamente, não significou maior autonomia ao ultramar. Em 1954, foi criado o Estatuto dos Indígenas, em que se diferiam graus de participação civil (e de direitos civis) conforme uma classificação étnica e racial da população das colônias, em que os indivíduos poderiam ser: indígenas, brancos ou assimilados.

[30] Essa operação será aprofundada na primeira seção do capítulo 2.

Para cumprir os critérios de "assimilação", além da fluência em língua portuguesa, era importante a conversão à religião católica[31]. Sob essa lógica peculiar, as sanções da ONU quanto ao colonialismo português não poderiam ter embasamento fático. Ao largo de todas as evidências contrárias, o salazarismo português permanecia crente na benevolência intrínseca à ocupação dos territórios africanos. Mesmo após a deflagração de virulentas guerras em prol da independência, logrou-se uma manutenção firme nessa crença, a qual, segundo argumentava António Salazar, correspondia à defesa de "princípios e interesses comuns a todo o Ocidente"[32].

A ambivalência do comportamento brasileiro quanto ao colonialismo português manifestara-se de várias formas. Cabe salientar, essa ambivalência passou longe de ser uma exclusividade do imediato pós-1964, posto que explícita mesmo em um período de outra forma caracterizável como progressista, como o foi o governo de Juscelino Kubitschek. Uma das principais críticas às incoerências da postura brasileira em suas relações com Portugal foi feita pelo embaixador brasileiro em Lisboa, Álvaro Lins, ao final da década de 1950. Sua posição contrária ao salazarismo, tanto no âmbito das limitações que impunha às liberdades civis em território português quanto às agruras que implicava a manutenção do colonialismo, lhe rendeu uma forte rusga com o governo brasileiro. No início de ano de 1959, a embaixada portuguesa concedeu asilo político ao líder de oposição ao regime salazarista, o General Humberto Delgado. Em ato contínuo, o presidente Juscelino Kubitschek desautorizou o seu gesto e, no que foi interpretado como uma prova de que as relações entre Brasil e Portugal não haviam sido danificadas pelo episódio, foi a Lisboa prestar uma visita oficial.

Durante sua visita, o presidente JK solicitou ao governo português que aceitasse a concessão de asilo político ao ex-ditador de cuba, Fulgencio Batista, que acabara de ser deposto pela Revolução Cubana (LINS, 2009). Álvaro Lins foi exonerado da embaixada em Portugal, ao fim de 1959. Como legado de seu ofício como embaixador em Lisboa, deixou uma obra detalhada acerca da concessão de asilo a Delgado, em um relato constituído por uma forte crítica ao flerte da sociedade brasileira com o totalitarismo português, assim como seu apreço

[31] Na tese de José Luís Cabaço (Antropologia/USP), há a discussão da temática da assimilação, como das "torções semânticas" do colonialismo português (CABAÇO, 2007).

[32] Em um famoso discurso em que declarava os portugueses "orgulhosamente sós", a despeito das incessantes críticas internacionais, Salazar dissera que: "Vamos em quatro anos de lutas e ganhou-se alguma coisa com o dinheiro do povo, o sangue dos soldados, as lágrimas das mães? Pois atrevo-me a responder que sim. No plano internacional, começou por condenar-se sem remissão a posição portuguesa; passou depois a duvidar-se da validade das teses que se lhe opunham e acabaram muitos dos homens mais responsáveis por vir a reconhecer que **Portugal se bate afinal não só para firmar um direito seu, mas para defender princípios e interesses comuns a todo o Ocidente"** (PORTUGAL, 1965).

secundário pelas instituições democráticas – obliterado pela confusão entre o desenvolvimento social europeu e as instituições autoritárias de Portugal No dizer de Lins, grandes filões da intelectualidade e das elites sociais brasileiras estavam "a meio caminho do bovarismo"[33].

Em 1960, o "ano africano", o Brasil votou favoravelmente na histórica Resolução 1514 da Organização das Nações Unidas sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais. Neste mesmo ano, porém, o presidente JK foi a Lisboa, com o intuito de prestar uma visita de Estado a Antônio Salazar e, no âmbito da ONU, votou contra a Resolução 1542, que condenava Portugal por não prestar as informações pertinentes ao processo de descolonização de seus territórios não-autônomos – obrigação, aliás, inscrita na Resolução 1514 que o próprio Brasil endossara e ajudara a estatuir. Também durante a Política Externa Independente as ambivalências se manifestaram. O ano de 1961 correspondeu ao início da PEI e, em Angola, à deflagração da guerra por independência. Apesar das evidências da assombrosa – posto que assimétrica – violência utilizada para conter a sublevação angolana, e das ulteriores condenações a Portugal, tanto pela Assembleia Geral quanto pelo Conselho de Segurança da ONU, o Brasil não se alinhara, inteiramente, ao coro das condenações (PINHEIRO, 2013).

Durante o governo Médici, quando se reconhecera na África uma nova fronteira, novamente o colonialismo português colocou-se como um óbice entre o Brasil e os Estados africanos independentes. Em razão do significado das sucessivas visitas do chanceler Gibson Barboza ao continente vizinho, o ano de 1972 poderia ter sido reconhecido como o ano da África no Brasil – não fosse, simultaneamente, o ano de Portugal. O "périplo africano" de Barboza, de 1972, transcorreu no mesmo ano das festividades relacionadas ao sesquicentenário da independência brasileira. No Brasil, a celebração dos 150 anos de independência contou com uma grande comitiva portuguesa – que incluía o própria presidente português. Em 1972, ademais, por

[33] Do prefácio de "Missão em Portugal", de Álvaro Lins, lê-se acerca das elites brasileiras em viagem à Europa: "Em Portugal, que visitam geralmente em último lugar, como estágio de regresso ao Brasil com um pouco de repouso – ah, a canseira daqueles dias de "divertimento em Paris" e de "cultura" na Itália! – os viajantes brasileiros dessa categoria, que estamos caracterizando, admiram, sobretudo, a obra do salazarismo. **Dir-se-ia que houvera equívoco nas escolas primárias, 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!** Tudo, veja-se por aí afora, é do governo de Salazar: as estradas, as obras públicas, os edifícios, a limpeza das ruas, a "ordem" por toda a parte, a praia do Estoril e os castelos de Sintra. Tais viajantes e turistas brasileiros não deixam de visitar com os respectivos guias, certos lugares históricos, eruditos e veneráveis: os Jerônimos, a Torre de Belém, o Terreiro do Paço, o Castelo de Guimarães, a Sé de Braga e o Santuário de Nossa Senhora de Fátima. E tudo aquilo, confusamente, fica a parecer-lhes mais alguns resultados dos projetos inventivos e das obras de realização do período salazarista: a Sé de Braga, o Castelo de Guimarães, o Terreiro do Paço, a Torre de Belém, os Jerônimos. Tudo; e também os milagres de Nossa Senhora de Fátima." (LINS, 1974, p. xviii, grifo nosso).

meio do Decreto 70.391, firmava-se a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses.

A ambivalência do Brasil quanto à instituição colonial portuguesa não era, portanto, meramente episódica. Se, por um lado, havia um inegável ativismo intelectual favorável a uma reflexão crítica e autônoma quanto à elaboração de uma política externa para a África – manifestada, por exemplo, por políticos, diplomatas e escritores como Abdias Nascimento, Álvaro Lins, Bezerra de Menezes, Maria Yedda Linhares e José Honório Rodrigues – por outro lado, havia o *lobby* das sociedades portuguesas no Brasil, representadas pelas Casas de Portugal e pelos círculos intelectuais relacionados ao Gabinete de Leitura Português, localizado no Rio de Janeiro. Menos explícita, porém, era a visão utilitarista, de curto prazo e visão, que via benefícios na mediação econômica de Portugal na relação do Brasil com colônias portuguesas. Letícia Pinheiro exemplifica esta situação por meio do antagonismo das visões entre o Ministro da Fazenda, Delfim Neto, e o chanceler brasileiro, Gibson Barboza, durante o governo Médici (1969-1974): o primeiro favorecia a inserção em mercados africanos por intermédio de acordos com Portugal, assim como o fortalecimento das trocas com a África do Sul; o segundo propunha o acesso direto com as nações independentes, sem intermediários (PINHEIRO, 2013).

Em 1974, havia muitas motivações para a mudança de postura do Brasil quanto ao colonialismo português na África. Em primeiro lugar, o colonialismo português era discutido – e condenado – no âmbito ONU desde que Portugal entrara na organização, em 1955, argumentando que não possuía colônias, mas "territórios ultramarinos". Em segundo lugar, a aproximação do regime colonial português a outros regimes segregacionistas e racistas – como o da Rodésia do Sul e o da África do Sul – acentuava, ainda mais, a posição brasileira quanto a instituição colonial. Havia, na década de 1970, um grande empreendimento de fixação da questão do racismo e do colonialismo como dois lados de uma mesma moeda. Não foi uma coincidência que no mesmo mês – novembro de 1975 – em que se tornou o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola, o Brasil foi, também, o único país das Américas a votar favoravelmente na Resolução 3379 da Assembleia Geral da ONU que condenava o sionismo como uma prática de discriminação racial.

Ao passo em que se davam os processos de independência das nações africanas, as críticas e as recomendações quanto à presença portuguesa na África foram elevando o tom. Por fim, as críticas transformaram-se em condenações – tanto por parte da Assembleia Geral, quanto do

Conselho de Segurança da ONU. Quando iniciadas as guerras anticoloniais em Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, no início da década de 1960, Portugal passou a ser condenado por condutas que transgrediam as Convenções de Genebra de Direito Humanitário (sobretudo em matéria do tratamento dispensado aos prisioneiros de guerra e da proibição ao uso de armas químicas e biológicas). Portugal foi também condenado junto ao CSONU por realizar incursões ilegais no território senegalês em decorrências das atividades contra as guerrilhas da Guiné-Bissau. Além das medidas tomadas no âmbito do CSONU, foi "convidado a se retirar" da UNESCO, em 1966 – um ano depois de a AGNU recomendar um boicote, por parte do FMI e do BID, à remessa de ajuda financeira ao Estado português.

No início da década 1970, as guerras em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique não tinham apenas na reprovação internacional o principal óbice à manutenção das colônias portuguesas. O ônus era econômico e pesava de forma imediata sobre a população lusitana. Embora o segmento civil, de forma geral, fosse afetado pela onerosa manutenção das guerras coloniais, as Forças Armadas eram as mais diretamente penalizadas pelo que se passou a ver, progressivamente, como uma batalha perdida. Não é sem razão que o primeiro presidente português após a Revolução dos Cravos, o General António de Espínola, houvera ocupado cargos diretamente relacionados às guerras anticoloniais, primeiro em Angola e, depois, na Guiné-Bissau. Por meio da obra "Portugal e o Futuro", Espínola, no início de 1974, expôs o sentido de urgência que tomava o fim das guerras coloniais. A publicação do livro foi procedida pela Revolução de 25 de abril de 1974 (a Revolução dos Cravos). Constituído principalmente por militares, o movimento levou o fim derradeiro à ditadura do Estado Novo português, instituída em 1933 por António Salazar. Teve entre suas principais orientações, cessar os conflitos em territórios africanos e favorecer-lhes a independência.

Quanto ao episódio de reconhecimento ao governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), chefiado então por Agostinho Neto, por parte do governo brasileiro, cabem algumas ponderações. Em primeiro lugar, é preciso ressalvar a diferença entre reconhecer um Estado e reconhecer o seu governo: em onze de novembro de 1975, o Brasil reconheceu a ambos. É preciso, ainda, sublinhar a decisão brasileira de reconhecimento do MPLA, posto que esta organização não era a única a ter lutado em prol da independência angola. Além do movimento liderado por Agostinho Neto, havia ainda o FNLA e a UNITA, os quais haviam recebido suporte material de países ocidentais (ainda que não exclusivamente deles, haja vista que a FNLA

recebera auxílio e treinamento técnico, também, da República Popular da China). A FNLA tinha suas bases ao norte do território angolano, região de maioria étnica dos bakongo. Seu líder, Holden Roberto, tinha fortes ligações com o Zaire – inclusive pessoais, posto que era cunhado de Mobutu. Todos os três grupos, o MPLA, o FNLA e a UNITA, declararam a independência no onze de novembro, embora o reconhecimento brasileiro tenha sido dado, exclusivamente, ao MPLA.

A UNITA foi formada de forma posterior aos outros dois grupos – em realidade, por iniciativa de dissidentes do FNLA. Jonas Savimbi exercia a liderança da UNITA desde o interior de Angola, em território próximo ao da fronteira com a Namíbia. Recebia apoio militar da África do Sul, que via em sua provável vitória uma garantia de sua ocupação colonial sobre a Namíbia. O governo de Pretória temia que, em caso de vitória do MPLA, Angola passasse a auxiliar logisticamente a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), grupo que surgira na década de 1960 com o objetivo de garantir a independência da Namíbia. O receio da África do Sul foi comprovado, pois após 1976, a SWAPO pôde, de fato, colocar bases em território angolano. O MPLA, por sua vez, era liderado por Agostinho Neto. Fora constituído, originalmente, por um grupo de intelectuais, escritores e profissionais liberais que buscava desatrelar o seu projeto de governo das cisões étnicas e regionalmente localizadas com que a FNLA e a UNITA revestiam seus programas políticos para após a independência. O MPLA tinha surgido na capital, Luanda, e em razão disso tinha relativa ascendência sobre a região central do país. Tendia, ideologicamente, ao não alinhamento e, ao longo da guerra, passara a receber auxílio técnico e material de soviéticos e de cubanos.

Entre a posse de Geisel e a Revolução dos Cravos – nos meses de março e abril, respectivamente, do ano de 1974 – e os Acordos de Alvor, de janeiro de 1975[34], o conteúdo geral da correção de rumos para a África foi amadurecido. O Acordo de Alvor fora estabelecido entre Portugal e as lideranças dos três grupos angolanos com base em expectativas específicas exaradas de uma reunião prévia entre o general Espínola, o presidente português, seu homólogo norte-americano, Richard Nixon, e, por fim, Mobutu, o líder do Segundo a análise de Ovídio de Andrade Melo,

[34]Os Acordos de Alvor foram assinados entre Portugal e as lideranças dos três grupos de Angola com a finalidade de formar um governo de coalizão e definir a data formal de autonomia ao Estado angolano: o 11 de novembro de 1975.

> O presidente Nixon, de volta de uma viagem à Europa, fez uma rápida escala na Ilha do Sal, onde encontrou-se com Spínola e Mobutu, este há muito ditador do Zaire [...] Desse encontro secreto parece ter saído o delineamento básico inicial do que viria depois a ser consubstanciado nos chamados Acordos de Alvor. Segundo estes, três seriam os movimentos guerrilheiros reconhecidos em Angola: a FNLA, de Holden Roberto; a Unita, de Savimbi, oriunda de uma cisão da FNLA, e depois colaboradora das tropas portuguesas contra o MPLA; e, finalmente, o MPLA de Agostinho Neto, apoiado por países do mundo socialista. Com este alinhamento de forças podia-se, então, presumir, na Ilha de Sal e em Alvor, que nas eleições previstas para a independência de Angola, ou em lutas que sobreviessem entre os movimentos, FNLA e Unita acabariam unidas. **E o Ocidente teria 2/3 de chances de predominar no novo país** [...]. (MELO, 2015, p.172-173, grifo nosso).

Em realidade, a previsão de uma possível vitória da UNITA ou do FNLA não era exclusiva aos Estados Unidos. Também por parte do Brasil esta era uma hipótese cogitada. Em uma palestra proferida na Escola Superior de Guerra, em julho de 1974, Ítalo Zappa, então Chefe do Departamento de África no Itamaraty, dissera que o FNLA consistia no "[...] mais importante movimento de libertação no território angolano" (ZAPPA, 2015, p.134). Contrariando muitas expectativas, no entanto, no período entre janeiro de 1975 a novembro do mesmo ano: o arranjo criado pelo Acordo de Alvor para harmonizar FNLA, UNITA e MPLA sob uma coalizão governamental única desandou – levando ao estado de guerra entre eles – e, além disso, a prevista ascendência dos dois grupos pró-ocidentais, FNLA e UNITA, não se confirmou. O governo brasileiro não tinha uma posição de simpatia ao governo revolucionário português, posição semelhante à que tinha acerca do MPLA. Conforme Ovídio de Andrade Melo,

> O que não se levou em conta, nem talvez fosse possível calcular, na Ilha do Sal, ou em Alvor, era o apoio popular que os movimentos guerrilheiros verdadeiramente tivessem, ou a experiência de luta que, na prática, houvessem adquirido em 14 anos de guerra anticolonial. E foi isto que invalidou todos os cálculos de Nixon, da OTAN, de Spínola e de Mobutu. (MELO, 2015, p.172-173).

Ainda que o governo norte-americano percebesse a participação cubana junto ao MPLA como uma "ação por procuração" da União Soviética, não tinha como interceder abertamente – não depois do malogro do Vietnã e do escândalo de Watergate. Auxiliaram, entretanto, à surdina do Congresso e amiúde, os dois grupos pró-ocidentais[35]. No contexto doméstico caracterizado pelo ativismo em prol de direitos civis da população negra, ademais, auxiliar a África do Sul teria

[35] Em artigo ao periódico *Foreign Affairs*, em1978, Nathaniel Davis, o representante dos Estados Unidos em Angola durante o ano de 1975, discorre acerca da participação encoberta da CIA, sem a prévia aceitação congressual. De acordo com Davis, a CIA enviara auxílio tanto ao FNLA, de Holden Roberto, quanto à UNITA, de Jonas Savimbi (DAVIS, 1978).

sido interpretado como um gesto de auxílio ao próprio regime do apartheid. No contexto de suspensão transcorrido entre a revolução portuguesa e a independência formal de Angola, o governo norte-americano buscou apurar as percepções do Brasil acerca da mudança em seu cenário imediato. Em março de 1975, foi solicitada pelo Professor William E. Griffith – perito em comunismo do Massachusetts Institute of Technology (MIT) – uma entrevista com o chanceler Azeredo da Silveira. Nesta ocasião, Griffith disse a Silveira que

> O governo Ford está fraco, tão fraco, que só se animaria a definir-se no caso português se instigado ou forçado por uma destas três forças: Israel, por causa das bases dos Açores, vital para ele em caso de outra guerra; Helmut Schmidt, pois é de longe o líder estrangeiro de maior influência no meu país; ou vocês, brasileiros. Por que vocês? Vocês não são portugueses? Até onde se identificam com Portugal? E a costa africana, ex-portuguesa, representará algum perigo para vocês? Os russos em Guiné-Bissau, em Angola, na Madeira, nas Ilhas de Cabo Verde? Que pensam seus geopolíticos, seus diplomatas? (SILVEIRA, 1975a)[36].

A posição brasileira para o caso de Angola definia-se pelo que Ovídio de Andrade Melo denominou de política do "ao vencedor as batatas" – em alusão ao "Quincas Borba" de Machado de Assis (PINHEIRO, 2009). Com isso, Andrade Melo queria dizer que o Brasil reconheceria o grupo que fizesse a independência e que, ademais, apresentasse evidências de que poderia mantê-la. Assim o fez: a despeito da presença de cubanos e de seu armamento soviético – presença que, se em novembro de 1975 poderia ser objeto de dúvida ou de especulação, foi posteriormente confirmada pelo próprio Ernesto Geisel em seu depoimento ao CPDOC-FGV (GEISEL, 1997). O conteúdo da política externa do Brasil para a África incluía uma aproximação sistemática com as "nações amigas de além-mar", como definiu Ernesto Geisel em seu primeiro discurso ministerial em 1974. Por essa razão, Ernesto Geisel foi o único representante de um governo latino-americano a ter sido convidado a prestigiar as cerimônias de celebração da independência angolana (FROTA, 2006).

O caso do estabelecimento de relações com o governo da FRELIMO, de Moçambique, por outro lado, demonstra a extensão do ônus e da reticência dos governos africanos resultante das relações pregressas do Brasil com o salazarismo português. A independência formal de Moçambique deu-se em setembro de 1975cerca de um mês, portanto, antes da angolana.

[36] A entrevista chegou ao arquivo pessoal de Azeredo da Silveira por meio de uma taquigrafia, que, inclusive, circulou pela Secretaria Particular do Presidente Ernesto Geisel, chefiada por Heitor Aquino Ferreira. Na página inicial do documento, há um agradecimento, escrito à mão, de Heitor Ferreira pela "excelente taquigrafia da conversação com o William Griffith, do MIT".

Diferentemente de Angola, Moçambique não aceitou o pronto pedido de estabelecimento de relações diplomáticas, tampouco incluiu o Brasil na lista de países convidados à cerimônia de comemoração da independência moçambicana. Foi apenas após observar a celeridade com que se deu o reconhecimento do MPLA de Angola que as percepções do governo moçambicano passaram a mudar – e não é sem razão que, poucas semanas após o onze de novembro, Brasil e Moçambique estabeleceram relações diplomáticas.

Em novembro de 1974, respondendo a um convite do presidente senegalês, Léopold Senghor, o ministro Antônio Azeredo da Silveira viajou à cidade de Dacar, em um encontro que serviria de caixa de ressonância ao redirecionamento pretendido à política africana[37]. Além da visita ao presidente Senghor, a viagem serviu como uma oportunidade para que Silveira se encontrasse com todos os representantes diplomáticos do Brasil lotados em postos africanos de forma a estabelecer um quadro operacional para as novas relações pretendidas (SILVEIRA, 2010d). À época, eram ainda em número pouco expressivo os representantes brasileiros lotados em postos na África Subsaariana. Em 1974, o Brasil contava com apenas seis embaixadas físicas na África Subsaariana, de onde o embaixador viajava para, quando necessário, servir nos postos em que representava o país de forma cumulativa.

Quadro 1 - Projeto de Expansão das Representações Diplomáticas a partir de 1974

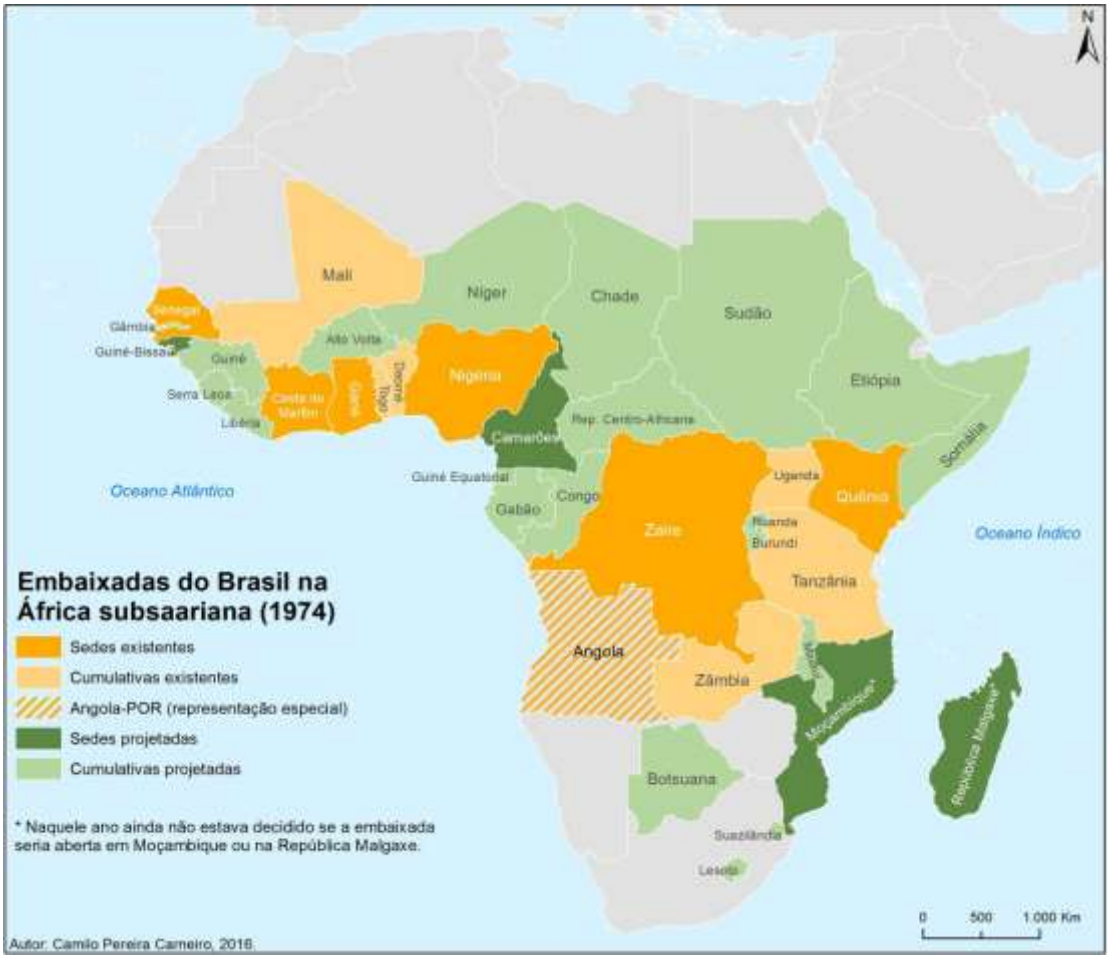
Embaixadas-sede Existentes	Cumulativas Existentes	Cumulativas a serem criadas	Embaixadas-sede projetadas	Cumulativas projetadas
Abdijan (Costa do Marfim)	-	Alto Volta Libéria Serra Leoa	Adis Abeba (Etiópia)*	Somália Sudão*
Acra (Gana)	Togo	-	Bissau (Guiné-Bissau)	-
Dacar (Senegal)	Mali	Gâmbia Guiné	Iaundé (Camarões)	Chade Rep. Centro-Africana Guiné Equatorial
Kinshasa (Zaire)	-	Burundi Congo Gabão Ruanda	Tananarive (Rep. Malgaxe) ou Lourenço Marques (Moçambique)**	Botsuana Lesoto Suazilândia
Lagos (Nigéria)	Daomé	Níger	* No início de 1974, ambas já existiam como embaixadas cumulativas cuja sede era Cairo.	
Nairóbi (Quênia)	Uganda Tanzânia Zâmbia	Maláui	** Após o estabelecimento de relações diplomáticas com Moçambique, em 1975, optou-se por Maputo (ex-Lourenço Marques).	

Fonte: Adaptado de Azeredo (1974c).

[37] O papel do Senegal na correção de rumos é aprofundado na última seção do Capítulo 2.

Além da iniciativa de reconhecimento irrestrito às independências, a política de correção de rumos para a África consistiu em um ambicioso projeto de ampliação dos postos diplomáticos do Brasil em países africanos (tanto as embaixadas físicas quanto as cumulativas). Como parte deste projeto, e na iminência das independências de Angola e de Moçambique, foi criada, além das novas embaixadas, uma "representação especial" do Brasil em Luanda, que passou a operar antes mesmo da independência de Angola. Ovídio de Andrade Melo foi escolhido o representante brasileiro para o posto. Foi proposta uma "representação especial" semelhante para Moçambique, mas a FRELIMO negou o pedido brasileiro de forma veemente – pela mesma razão com deixara de convidar o Brasil para as cerimônias de independência. Na Figura 2, consta o mapa do projeto de expansão das representações diplomáticas do Brasil na África Subsaariana à forma como foi desenhada por Azeredo da Silveira (SILVEIRA, 1974c).

Figura 2 - Mapa da Expansão das Representações Diplomáticas a partir de 1974



2.3.3 Três ênfases de análise à Correção de Rumos para a África

A literatura acerca do Pragmatismo Responsável é bastante prolífica. Em parte, em razão das muitas possibilidades de intersecção analítica subjacente ao período – dado o contexto internacional que sinalizava um maior protagonismo do Terceiro Mundo e, ao mesmo tempo, o próprio contexto doméstico de transição política, relativa ao processo de abertura do regime iniciada em 1974. Por outro lado, o interesse historiográfico está nas medidas superlativas da tomada decisória em política externa, inscritas nas "correções de rumo"[38]. Ao que diz respeito, especificamente, às relações com os países africanos, existem três grandes ênfases historiográficas, acerca da inserção internacional brasileira, instrumentais para a análise do Pragmatismo Responsável. Trata-se de "ênfases" e não de "interpretações", posto que se diferenciam mais pelas suas opções teórico-metodológicas do que por, propriamente, discussões das quais reter conclusões herméticas sobre fatos específicos.

A primeira delas poderia ser chamada de "ênfase do débito colonial brasileiro", pois condiciona a política de reconhecimento irrestrito – em que o reconhecimento de Angola foi o ponto alto – à dubiedade pregressa quanto ao colonialismo português. A premissa básica desta leitura é que o Brasil do Pragmatismo Responsável corria contra o tempo: as portas para a África estavam se fechando, e seria preciso acelerar o passo se fosse o caso de o país garantir algum grau de interlocução junto às nações do continente vizinho. Daí a celeridade com que, além de reconhecer os governos de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, a política externa brasileiro buscou se desatrelar de um pensamento cuja síntese coincidia com as premissas do lusotropicalismo de Gilberto Freyre. Dessa forma, com suas intenções – políticas, econômicas, geoestratégicas – de alguma forma, descoladas de suas motivações – culturais ou emocionais, ou o que quer que seja –, a política externa brasileira para a África foi conduzida por um grupo de indivíduos que o brasilianista Jerry Dávila denominou de "Frantz Fanon ao contrário": indivíduos de peles brancas agindo sob máscaras negras (DÁVILA, 2010).

A derrota da segregação racial não era um "ideal" com o qual se travestir: na década de 1970, dizia respeito à solução de questões imediatas aos países sob o jugo colonial português, à

[38] Como exemplo desse aspecto "superlativo" do Pragmatismo Responsável está a consideração de Matias Spektor de que correspondera ao "pico histórico do ativismo brasileiro no mundo (SPEKTOR, 2009, p.63)". Em outro trabalho, este autor faz uma compilação compreensiva das análises feitas sobre o período, em termos tanto sincrônicos quanto diacrônicos (SPEKTOR, 2004).

Namíbia, à população da Rodésia do Sul. Mas não dizia respeito apenas a estes países: a normalização de sua política doméstica dizia respeito aos interesses, também imediatos, das nações à sua volta. Interessava ao Senegal que cessassem os conflitos que, em razão da guerra por independência da Guiné-Bissau, causara uma grande onda de refugiados deste país para o seu território. Interessava à Nigéria que ilhas ocupadas por Portugal – como as do arquipélago de Cabo Verde – não fossem usadas pela OTAN em incursões militares no continente africano. Como membros da OPEP, interessava à Argélia e à Nigéria que os Açores não fossem usados como entreposto ao envio de tropas norte-americanas ao Oriente Médio porque tampouco lhes interessava que Portugal servisse aos objetivos da OTAN. Segundo a ênfase do "débito colonial brasileiro", no entanto, a possibilidade de Ernesto Geisel, ter sido ou não um leitor de "Casa Grande e Senzala" ou "O Mundo que o português criou" (para citar apenas as obras mais conhecidas de Gilberto Freyre) oblitera a capacidade de exercer pressão política, de agência e de barganha, por parte dos Estados pós-coloniais em prol da promoção de seus interesses imediatos. Ou seja, o conteúdo renovador do Pragmatismo Responsável deveu-se mais ao senso de oportunidade brasileiro do que pela articulação política, e de acentuada reciprocidade, dos Estados africanos em prol da descolonização e do combate ao segregacionismo sul-africano e rodesiano.

É importante frisar que a mudança da cartografia política que revestia o Brasil em suas relações no Atlântico Sul, operada na década de 1970, obrigou uma profunda revisão de suposições até então tidas como "naturais" – a exemplo da tese da inviabilidade econômica dos países africanos autônomos. Essa postura "tecnicista" colaborava com a perpetuação da instituição colonial pela simples razão de naturalizá-lo. Não era uma posição exclusiva a um ou outro indivíduo isolado. A suposição de inviabilidade à autonomia – em oposição à manutenção do estatuto colonial – era um pensamento proliferado no Brasil. Em seu depoimento ao CPDOC-FGV, Azeredo da Silveira abordou este tema:

> Toda uma geração de brasileiros estava envenenada, até então, por palavras que pretendiam dizer coisas profundas, mas não diziam, e que estavam entranhadas na alma de certos setores. Por exemplo, que os países africanos eram inviáveis. Então, com a desculpa que de que o país era inviável, ou do ponto de vista econômico, ou do ponto de vista cultural, ou do ponto de vista social, ou do ponto de vista até de educação, justificava-se uma dominação colonialista que depois provou que tinha sido a coisa mais retardatária para essas próprias regiões. Porque a comparação entre 20 anos ou 25 anos de independência e 200 anos de colonização é de tal modo flagrante que desmoralizou uma porção de verdades – chamadas verdades [...] porque não eram verdades, mas que as pessoas aceitavam automaticamente (SILVERA, 2010d, p.93)

O Brasil, entretanto, não foi o único país em que a relação com os países africanos pós-coloniais influiu diretamente em sua ordem doméstica. Segundo Mary L. Dudziak, por exemplo, muito do apoio governamental em disputas judiciais relacionadas aos direitos civis da população negra norte-americana tinha na política externa um de seus principais destinatários. A autora afirma que o famoso Caso Brown, de 1954 – a partir do qual foi desautorizada e declarada inconstitucional a separação racial na educação básica –, e o apoio concedido pelo Executivo no caso, tinha uma íntima relação com a competição externa em relação à União Soviética e à propaganda da década macartista contrária à ideia de maiores liberdades sociais deste país. A adesão do governo norte-americana à causa da dessegregação era crucial para estabelecer uma imagem de plena democracia racial perante a sociedade doméstica (e a ameaça de contágio ideológico comunista). Por outro lado, era imprescindível na disputa com a URSS por influência junto aos países que passavam por processos de descolonização (DUDZIAK, 2004). Poder-se-ia enfatizar, na análise do Caso Brown, o senso de oportunidade do governo norte-americano – ou, por outro lado, as mudanças ensejadas por meio da articulação política de Estados pós-coloniais.

A segunda ênfase analítica acerca do Pragmatismo Responsável concentra-se no recorte temporal, de forma diacrônica, da política externa do regime militar brasileiro e toma a ideia de "Brasil potência", ou de "potência regional brasileira" como vértice da análise. Dessa forma, como caracterizou o brasilianista Andrew Hurrell, a característica central das decisões arroladas no período está na busca por diversificações de parcerias comerciais e políticas, pareada ao robustecimento de uma agenda própria de segurança – ao qual a iniciativa de expansão do mar territorial para 200 milhas náuticas, durante o governo Médici, seria um exemplo notório. Iniciativas que, em conjunto, podem ser sintetizadas como uma trajetória ascendente de "busca por autonomia", na qual o governo Geisel representaria um ponto alto (HURELL, 2013). Conforme a definição de Hurrell, a noção de autonomia é necessariamente relacional: busca-se autonomia em relação a algo[39].

Dadas as constrições da Guerra Fria, assim como da ascendência econômica norte-americana no hemisfério ocidental, essa autonomia poderia ser descrita como equivalente ao

[39] Segundo Hurrell, "[…] autonomia pode ser definida como o grau de efetiva independência que um Estado é capaz de deter. É, portanto, por definição, um conceito relacional, com todos os Estados se colocando em um continuum entre autonomia, por um lado, e dependência, por outro lado." (HURRELL, 2013, p.38, tradução nossa).

ganho de margem de manobra do Brasil em relação aos EUA. Embora reconheça a importância das convergências periféricas ao projeto de diversificação de parcerias brasileiras, a noção de "busca por autonomia" não contempla as relações sul-sul como condição deste projeto: porque a autonomia é, necessariamente, relativa às condições estruturais colocadas pelas potências, as convergências com os pares em desenvolvimento se tornam, tão somente, um meio de dirimi-las. Como consequência lógica desta análise, a aproximação entre os países em desenvolvimento são uma decorrência, ou uma externalidade, do objetivo-fim no qual os Estados Unidos constituem peça central. Seguramente se pode afirmar que todos os Estados buscam autonomia. Embora esta ideia elucide muitas questões episódicas das relações Brasil-EUA, não é tão apta a perscrutar o avanço da agenda sul-sul do Brasil durante a década de 1970 – tampouco à especificidade das relações com a África.

Há, por fim, uma terceira ênfase historiográfica que coincide com o recorte temporal de Hurrell, ou seja, os governos militares arrolados entre os anos de 1964 a 1985. Embora não seja uma ênfase que concorra, em essência, com a premissa de "busca por autonomia", a ideia de autonomia não é o catalisador destas análises. Este se dá pela observação do binômio, construído pelo próprio regime, relativo à percepção de mútua dependência entre desenvolvimento e segurança. Trata-se, em síntese, do binômio inscrito na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), por meio da qual se instaurou e legitimou o regime civil-militar brasileiro. Segundo Paulo Visentini, a política externa brasileira do regime militar não se caracterizou por rompantes de descontinuidades, mas pela gradual e contínua ascensão da noção de desenvolvimento como a variável mais importante deste binômio (VISENTINI, 2004). Sob esta ótica, a política africana do governo Geisel deu-se como parte constitutiva do processo de relativa obliteração da pauta securitária do regime militar brasileiro, no qual o recrudescimento das relações sul-sul não são uma "externalidade", mas sua própria condição histórica de emergência. A caracterização das premissas básicas da DSN quanto ao papel do Atlântico Sul e da África torna-se, segundo este pressuposto, uma ferramenta útil à compreensão das correções de rumos iniciada em 1974.

A ênfase do "débito colonial brasileiro" tanto quanto a da "busca por autonomia" tem por base a análise da prática e do discurso da política externa brasileira, seja de forma diacrônica ou sincrônica. Desconsideram – ou, ao menos, não tem como condão de suas interpretações – a relação entre a política externa e a política interna brasileiras da década de 1970. Por essa razão, a correção de rumos para a África não é avaliada como parte constitutiva do imbróglio que dividiu

os grupos favoráveis e os contrários à abertura do regime militar – de forma geral, o próprio processo de abertura, iniciado em 1974, torna-se um fenômeno eminentemente doméstico sob essas interpretações. A terceira ênfase de análise, por outro lado, ao situar o binômio desenvolvimento/segurança como base da interpretação da política brasileira, não ignora a necessária observação de mútua dependência entre a ordem doméstica e a internacional. Este binômio, em realidade, constituiu os elementos que equacionaram a formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) brasileira – o corpus político e intelectual situado nas origens dos governos militares. A análise do lugar da África – ou de uma geopolítica brasileira no espaço com ela compartilhado – é imprescindível para uma compreensão mais abrangente do processo como se deu a ascensão do desenvolvimento em detrimento da segurança junto à DSN – e, outrossim, junto ao processo mais abrangente da abertura política.

2.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES

O processo de criação de convergências políticas entre os países periféricos foi largamente acelerado durante a década de 1970. Da emergência de novos Estados, principalmente pela vida das independências afro-asiáticos, surgiram novas formas de interação ou de mútua influência na sociedade internacional. O Movimento Não Alinhado foi uma significativa decorrência deste processo. Não foi, porém, o único. Também a criação de mecanismos regionais de concertação ou de integração no mundo em desenvolvimento – como a CARICOM, a ASEAN, e a CEDEAO – atestaram a isso.

Na segunda metade da década de 1970, o posicionamento dos Estados nos marcos da Assembleia Geral da ONU era evidência de que a construção de um consenso (político e identitário) se dava muito mais em termos norte/sul do que o pressuposto pela bipolaridade, ou seja, sob uma divisão leste/oeste. A percepção desta "virada axial" do *mapa mundi* foi percebida por Araújo Castro, ainda ao final da década de 1960, como o esgotamento da terceira via simbolizada pelo projeto do não alinhamento. Seu parecer não decorria de uma visão essencialmente pessimista do mundo, que poderia, assim como os realistas de sua época, identificar o "espírito de Bandung" a um mesmo tipo de idealismo wilsoniano que abortara o projeto da Liga das Nações.

Para Araújo Castro, tal pessimismo se tratava, em realidade, de uma "profecia autorrealizável": argumentava que era preciso fortalecer a ONU, sob pena de fazer dela outra Liga das Nações. A convicção de Araújo Castro era a de que o antagonismo inicial das potências transformara-se, gradativamente, em uma "coalizão" de poder, da qual o Tratado de Não Proliferação, de 1968, simbolizava a sua quintessência. Assim é que a "terceira via", esvaída da capacidade de uma mediação real, transformara-se em "terceiro mundo". Fred Halliday, de uma perspectiva teórica, viu nas revoluções do Terceiro Mundo um "sexto poder" nas relações internacionais do século XX[40]. Na visão de Araújo Castro, o "sexto poder", capaz de contornar a pentarquia formulada por Henry Kissinger, encontrava-se no fortalecimento das convergências periféricas.

Cada país compôs esse quadro geral de mudança por meio de características políticas e econômicas singulares, assim como de experiências históricas específicas. Embora o alcance e a extensão das relações sul-sul as tenham transformado em um fator estrutural nas relações internacionais a partir da década de 1970, não se pôde afirmar que os Estados participaram deste processo de maneira uniforme ou equivalente. Por meio do mapeamento das votações realizadas na Assembleia Geral da ONU, organizado por Holloway (figura 1), pode-se contrastar a posição brasileira de 1975 à das décadas anteriores: de 1955 a 1975, gradual e paulatinamente, o Brasil posicionara-se junto ao bloco dos países em desenvolvimento.

Não foi a partir das carreiras do não alinhamento, tampouco como um país que houvesse logrado em seu passado, recente ou remoto, uma confrontação direta com a potência ocidental, mas "de dentro" da própria assunção da bipolaridade, que o Brasil passou ao entendimento de que a *détente* assumira os nítidos contornos de um consenso.

Sem repudiar o seu pertencimento ao "Ocidente" ou abandonar, completamente, seu comprometimento com o anticomunismo (sobretudo em sua política doméstica), durante a *détente* foram tomadas as "correções de rumo" para a China Popular, o Oriente Médio e a África, inscritas no Pragmatismo Responsável do governo Geisel. A própria escolha lexical evocada pelas ideias de "pragmatismo" e de "responsabilidade" denotava o cuidado em se evitar suscetibilidades, tanto internas quanto externas, do qual um entendimento de ruptura em relação ao Ocidente poderia resultar.

[40] Fred Halliday invoca uma metáfora usada por Karl Marx para definir o papel da revolução junto ao condomínio de poder pentárquico da Europa do século XIX. Para Marx, diante da pentarquia das potências da Europa Ocidental, as revoluções constituíram, à sua maneira, um sexto poder (HALLIDAY, 2007).

A “correção de rumos para a África” significou a ampliação do contato político entre as margens do Atlântico, dentre outras formas, pela própria expansão de seu contato diplomático direto. Azeredo levou consigo, para Dacar, em novembro de 1974, um projeto de aumento dos postos diplomáticos na África subsaariana e, passado um ano desta viagem, se daria o evento que caracterizou o componente propriamente “corretivo” do projeto brasileiro: em onze de novembro, o Brasil tornou-se o primeiro país do mundo a reconhecer o governo do MPLA, de inclinação socialista, de Angola.

Revertia-se uma ambivalência histórica do Brasil quanto à instituição colonial, relativa ao colonialismo português. Diante da “janela de oportunidade” representada pelas relações entre o mundo em desenvolvimento, característica da década de 1970, a aproximação com o continente vizinho evidenciou o que, na historiografia da política externa brasileira, interpreta-se como o aumento da importância relativa da noção de “desenvolvimento” em detrimento da noção de “segurança” – componentes do binômio basilar da Doutrina de Segurança Nacional brasileira e embasamento político ao regime instituído em março de 1964.

3 A AGÊNCIA AFRICANA NA DÉCADA DE 1970 E A REVISÃO BRASILEIRA DE PROPOSIÇÕES EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DE DESENVOLVIMENTO

"Il ne s'agit pas de détruire le colonial, il s'agit de le dépasser"
Leopold Sédar Senghor

3.1 A ÁFRICA ATLÂNTICA PÓS-COLONIAL: ASPECTOS DA MITIGAÇÃO DA DOUTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL

A Doutrina de Segurança Nacional e de Desenvolvimento (DSN) foi constituída por um conjunto de obras e de um núcleo mais ou menos homogêneo de teses de natureza geopolítica que relacionava a segurança – qualificada pela percepção da ameaça, externa ou interna, representada pela ideologia comunista – ao desenvolvimento sócio-econômico endógeno. Segurança e desenvolvimento eram, portanto, ambos elementos constitutivas e mutuamente dependentes de um mesmo binômio. Formado na esteira da Segunda Guerra Mundial, o núcleo duro geopolítico da DSN colocava grande ênfase no resguardo ao Atlântico Sul, no qual o Brasil se debruçava de frente às colônias européias na África. Desta forma, a formulação original da DSN é inseparável de uma perspectiva de grande centralidade política e econômica colocada nas relações com a Europa Ocidental e os Estados Unidos da América.

As independências dos países africanos, muitos dos quais não-alinhados ou socialistas, incidiram na DSN, mitigando-a, no sentido de que seus pressupostos originários – segurança e desenvolvimento – passaram a ter o seu sentido e conteúdo questionados e/ou revisados. O socialismo de Angola não equivalia à "ameaça vermelha" (ao menos não para a visão política que se logrou vitoriosa na cúpula dirigente do governo brasileiro). Ao desenvolvimento econômico nacional, por sua vez, se tornava imperativa a aproximação com grandes países em desenvolvimento, como a Argélia e a Nigéria, por exemplo. Assim é que, embora as correções de rumo para a África tenham tido seu ponto alto no reconhecimento de Angola, a extensão desse momento de inflexão para as relações Brasil-África não pode ser desatrelada da incidência geral da política africana – e sobretudo de suas práticas horizontais de cooperação em prol da descolonização e do banimento dos governos segregacionistas remanescentes – sobre a política doméstica e o pensamento geopolítico brasileiros.

3.1.1 Contexto histórico de emergência da DSN

O binômio da segurança e do desenvolvimento compunha o eixo articulador da Doutrina de Segurança Nacional e de Desenvolvimento (DSN), criada na esteira da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e da sucedânea eclosão da Guerra Fria. Neste contexto, a relação de proximidade com os Estados Unidos – como denota a forma com que o Brasil aderiu a ambos os eventos – foi importante para o estabelecimento das diretrizes da DSN brasileira. Posto que o antagonismo bipolar inaugurou uma "[...] época de vertiginoso progresso das técnicas e das armas." (COUTO E SILVA, 1967, p.87), a premissa da DSN estava na percepção de que a segurança tratava-se da principal precondição ao progresso econômico e social pátrios. Muitas das condições históricas de emergência da DSN tiveram origem ao final da Era Vargas (1930-1945), durante o Governo de Eurico Gaspar Dutra (1945-1950) e do segundo governo, constitucional, de Vargas (1950-1954).

Por meio da "barganha nacionalista" de Vargas, a entrada do Brasil na Segunda Guerra foi pré-condicionada ao financiamento norte-americano à construção da Companhia Siderúrgica Nacional, entendida como fundamental para o desenvolvimento da indústria de base do país. A participação brasileira se deu, então, por meio do envio de uma Força Expedicionária (FEB) ao teatro de operações na Europa, e em território nacional, pela construção de uma base militar na cidade de Natal, instrumental como corredor logístico em direção à África. A vinculação do Brasil aos Aliados e, principalmente, a vinculação aos Estados Unidos, proporcionou ao país acessar os posteriores debates de constituição da Organização das Nações Unidas ao lado das potências ocidentais. Na análise de Eugênio Vargas Garcia, esta inclusão fez o Brasil pleitear, e ser de fato cogitado, como o sexto membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, o que acabou não se concretizando (GARCIA, 2011).

Como espólio da participação brasileira, se não o assento permanente no CSONU, restou a experiência de participação do teatro de operações ao lado dos EUA – não apenas ao nível de governantes, em suas reuniões de cúpula, mas também ao nível individual dos militares envolvidos. A constituição da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1948, espelhou a National War College norte-americana. A ESG se tornaria a *alma mater* da Doutrina de Segurança Nacional, razão pela qual há inúmeras referências à Escola como uma espécie de "Sorbonne Militar". Ainda durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, foi assinado o Tratado Interamericano

de Assistência Recíproca (TIAR), no Rio de Janeiro, cujo objetivo principal era o de constituir uma coalizão continental na hipótese de agressão estrangeira a um de seus membros. O governo Dutra caracterizou-se, enfim, pela adesão formal do Brasil ao "bloco ocidental" da Guerra Fria – quando chegaram a ser rompidas as relações diplomáticas do Brasil com a União Soviética.

Após o fim do governo Dutra e o retorno, constitucional, de Getúlio Vargas, tentou-se reproduzir os termos da "barganha nacionalista" que realizara em seu primeiro mandato. Na década de 1950, entretanto, o Brasil não dispunha de meios de persuasão equivalentes aos que precederam a sua entrada na Segunda Guerra – razão pela qual, na interpretação de Mônica Hirst, o segundo governo Vargas foi um período de "pragmatismo impossível" (HIRST, 1990). A administração de Harry Truman condicionava os termos brasileiros quanto a projetos de cooperação econômica à participação militar na Guerra da Coreia – o que não ocorreu, segundo Hirst, pela falta de consenso entre os militares brasileiros.

Não foi de todo frustrado, entretanto, o objetivo do Brasil em termos de cooperação econômica junto aos EUA. Criou-se, no governo Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que seria responsável pela prospecção de gargalos da indústria brasileira e geraria uma série de estudos úteis aos anos vindouros. Apesar disso, o que caracterizou a relação entre os dois países foram os entendimentos na área militar – mais pelos desdobramentos que tiveram entre as Forças Armadas Brasileiras do que propriamente pelos seus efeitos práticos imediatos. Trataram-se dos primeiros acordos em matéria de cooperação nuclear entre Brasil e EUA, dentre outros acordos de cooperação técnica (e.g. em matéria cartográfica) – os mesmos, aliás, que seriam denunciados em conjunto por Ernesto Geisel como resultado da celeuma criada por ocasião da cooperação nuclear Brasil-Alemanha na década de 1970.

Da participação brasileira na Segunda Guerra, considerada em seus desdobramentos tanto estratégico-militares quanto políticos, resultou a premissa externa da Doutrina de Segurança Nacional. Esta premissa consistia em conferir ao Brasil uma posição de protagonismo na defesa do arco atlântico, que une a América do Sul à África, na eventualidade de uma ação, ofensiva ou defensiva, do Ocidente. Embora alicerçada em interesses geoestratégicos nacionais, a noção desta "responsabilidade brasileira" foi cultivada e acentuada pelos Estados Unidos na ante-sala da construção da base militar de Natal, em 1942. Fazia parte da estratégia de persuasão de Roosevelt acenar à garantia da ascendência do Brasil na América do Sul – o que, à época, interpretava-se quase como uma "ascendência em relação à Argentina" – ao salientar os possíveis efeitos do pós-

guerra sobre a capacidade de projeção brasileira sobre o Atlântico. Segundo o historiador Gerson Moura, acerca da Conferência de Natal, em que foram acertados os termos da participação do Brasil na II GM,

> 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, p.128).

Não se pode ignorar que à influente noção de pertencimento ao Ocidente, amplamente promovido pelas elites brasileiras por meio da ostentação das heranças culturais e "civilizacionais" europeias, foi adicionada, progressivamente, a urgência de mais do que louvar, de *defender* este Ocidente. Primeiro com a Segunda Guerra e, num segundo momento, com a passionalidade com que se aderiu à Guerra Fria: a linguagem, quase dramatúrgica, que caracterizou o "Longo Telegrama" de George Kennan foi posteriormente aprofundada pelo Secretário de Estado John Foster Dulles, durante a administração de Dwight Eisenhower. Em 1959, por meio de uma lei de iniciativa de Eisenhower, criou-se a *Captive Nations Week*: uma semana para sensibilizar a população norte-americana quanto às agruras que passavam as nações sob o controle de governos comunistas. Na resolução congressual que aprovara a lei, lia-se que "A escravização de uma parte substancial da população do mundo pelo imperialismo comunista faz uma paródia da ideia da coexistência pacífica entre as nações." (KIRCHICK, 2015, tradução nossa). A flama do anticomunismo como vetor do pensamento geopolítico, propugnada e cultivada por teóricos e diplomatas norte-americanos, incidiu, diretamente, no pensamento geoestratégico brasileiro.

No mesmo ano de 1959, Golbery do Couto e Silva, um dos principais formuladores da Doutrina de Segurança Nacional brasileira, escrevia acerca do que denominou de 'pseudonacionalimo moscovita': "[...] só apresenta, como única constante, a moeda [cujo verso é] a submissão desfibrada a tudo que vem da Rússia e cujo anverso é o ódio sistemático e mesquinho [...] o ataque insidioso ou brutal às democracias do Ocidente." (COUTO E SILVA, 1967, p.100). A premissa externa da Doutrina de Segurança nacional foi a forma pela qual o Brasil aderiu à lógica binária da assunção bipolar, pressuposta numa interpretação maniqueísta da sociedade internacional, que "rejeitava a possibilidade de uma opção fora do Ocidente

(ciência,democracia e cristianismo) e do mundo comunista (totalitarismo e ateísmo).” (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p.214). Era uma lógica cuja prerrogativa fundamental assentava-se no pertencimento brasileiro ao Ocidente. Apenas em segundo lugar, cabia apontar seu “outro”: o inimigo, a ameaça externa. Essa relação hierárquica de princípios permitiu a atualização do inimigo na transição da década de 1940 à de 1950 – o que fora representado pelo Eixo, passara a ser representando pelo comunismo:

> [...] ameaças perigosas podem surgir, a qualquer tempo, contra o mundo sul-americano, pois de lá já partiram em eras passadas, seja da Alemanha de Guilherme II – pouco menos definidas – e do grande Reich de Hitler – vigorosas -, seja do nipônico de Hirohito – mais distantes – e, novamente, hoje se manifestam, com virulência excepcional e multiforme, a partir do eixo Moscou-Pequim. (COUTO E SILVA, 1967, p.82)

A premissa externa da DSN consistiu no detalhamento e na teorização do papel específico a ser desempenhado pelo Brasil no esforço e na responsabilidade coletivo de defesa ocidental. Cumpre ressaltar, como dividendo dessa lógica binária, a interpretação possível acerca do papel dos Estados pós-coloniais (asiáticos ou africanos) ou dos países vinculados ao não alinhamento “nada mais representavam do que opções ainda hesitantes pelo comunismo.” (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p.214). Além de uma premissa externa, a Doutrina de Segurança Nacional era constituída por uma premissa *interna*. O advento da Guerra Fria incidiu de forma bastante particular na noção de segurança nacional, devido à emergência e ao robustecimento do pressuposto de fronteira ideológica. Na visão da historiadora Maria Helena Alves, a ideia de “fronteira ideológica” relacionava-se à superação do conceito tradicional de guerra (e.g como fenômeno localizado, limitado e de motivações exógenas) para um modelo mais difuso de “guerra total”, em que a inoculação da ideologia inimiga em território nacional, sob a forma de uma “quinta coluna”, tornara-se uma variável a ser constantemente considerada (ALVES, 2005). A DSN, dessa forma, lidava com um conceito de segurança que não se limitava à fronteira física do país, posto que a própria noção de “inimigo” não distinguia, a priori, um indivíduo nacional de um estrangeiro[1].

Cabe salientar que, após a Revolução Cubana, os temas da cooperação militar dos Estados Unidos em relação aos países latino-americanos passaram a privilegiar as operações de ação

[1] Razão pela qual a defesa hemisférica em relação ao comunismo tornou-se frequentemente associada a termos tradicionalmente vinculados ao campo lexical da medicina – como “profilaxia”, “inoculação”, “contágio”, etc.

antiguerrilha e suas temáticas correlatas, como as "guerras revolucionárias", "insurrecionais" ou "psicológicas". Conforme Eugênio Vargas Garcia, a sistematização dessa nova agenda de cooperação militar foi largamente ampliada por meio da criação da Escola das Américas, no Panamá (GARCIA, 1997). Ainda que a proximidade do Brasil com os Estados Unidos fosse um elemento-chave para a formulação das premissas da DSN, não é possível afirmá-la como mera transposição ou cópia do pensamento geopolítico norte-americano. Conforme, ainda, Eugênio Vargas Garcia, a expressão "segurança interna" correlata a "anticomunismo" tinha precedentes no Brasil, que datavam, pelo menos, das ideias de Góes Monteiro no contexto da Revolução de 1930 – e que se proliferaram a partir do episódio da Intentona Comunista de 1935. Por outro lado, os temas recorrentes da produção intelectual das Forças Armadas, ao longo da Guerra Fria, denotavam preocupações eminentemente autóctones, tal qual a defesa de fronteiras, em geral, e da Amazônia e do Atlântico Sul, em particular, assim como questões concernentes ao Cone Sul – sobretudo as que envolviam as relações com a Argentina[2].

3.1.2 A Obra de Golbery do Couto e Silva: a África colonial na DSN

A obra do general Golbery do Couto e Silva é instrumental à compreensão das especificidades teóricas da Doutrina de Segurança Nacional, em suas premissas externa e interna. Juntamente com Meira Mattos, Golbery do Couto e Silva foi um dos principais fomentadores de um pensamento geopolítico de características autóctones. Além disso, sua trajetória, pessoal e política, foi bastante influente na formulação dos preceitos da DSN – e, a partir do golpe civil-militar de 1964, na própria arquitetura de instituições que se apropriaram, diretamente, dos conceitos subjacentes à DSN, a exemplo do Serviço Nacional de Informações (SNI), criado em junho de 1964[3]. Golbery participara do front na Segunda Guerra Mundial e, ao retornar ao Brasil, esteve vinculado ao Estado Maior das Forças Armadas e à Escola Superior de Guerra em seus contextos de formação. Na década de 1950, tivera uma participação política ativa, tendo sido o

[2] O autor escalonou estes temas na ordem de recorrência com que apareciam em períodos militares especializados, entre os anos de 1961 a 1989 (GARCIA, 1997).

[3] Na análise da historiadora Maria Helena Alves, o papel de Golbery foi fundamental às concepções que constituíram a DSN, que, na sua interpretação, resultara em uma "acabada *weltanschauung* (visão de mundo)", em que "seu caráter totalizador conduz a uma dinâmica de controle absoluto e à busca de absoluta segurança. Em nome do anticomunismo, a Doutrina de Segurança Nacional, com sua ênfase na segurança interna, leva inexoravelmente ao abuso do poder, a prisões arbitrárias, à tortura e à supressão de toda liberdade de expressão. Ela tenderia a recriar um tipo de Estado que o General Golbery denomina o novo Leviatã: "o Estado Universal [...] o Leviatã supremo, senhor absoluto e incontestável da Terra e do espírito humano." (ALVES, 2005, p.32).

principal autor do "Manifesto dos Coroneis" em oposição ao governo de Getúlio Vargas em 1954. Posteriormente, foi contrário à posse de Juscelino Kubitschek – e ao "golpe preventivo" do General Lott, que a garantiu.

Em 1961, Golbery foi favorável à eleição de Jânio Quadros, pela UDN, quando assumiu a chefia do gabinete da secretaria geral do Conselho de Segurança Nacional, posição que auxiliaria na futura criação do SNI[4]. Durante o governo de Jânio Quadros, um de seus maiores envolvimentos em questões externas decorreu das eleições na Guiana Inglesa que, em 1961, apontaram o líder do Partido Progressista do Povo, Cheddi Jagan, de inclinações socialistas, como seu novo representante. A eleição foi interpretada, pelo governo de Jânio Quadros, como um perigo em potencial à manutenção das fronteiras brasileiras na Amazônia, razão pela qual Cordeiro de Farias, então chefe do EMFA, juntamente com Golbery, foram solicitados provisões. Foram aventadas várias propostas, que, em decorrência da precoce renúncia de Jânio Quadros, no entanto, não chegaram a se consolidar[5]. Golbery foi para a reserva no mesmo ano em que ocorreu a Campanha da Legalidade, pela posse de João Goulart, em 1962. Retornou ao cenário político por ocasião do golpe civil-militar de 1964, no qual desempenhou um papel importante junto ao governo de Castello Branco, primeiro presidente do regime militar – quando assumiu o posto de primeiro chefe do SNI.

Desde o fim do governo Castello Branco, entretanto, Golbery só teria um protagonismo equivalente com a posse de Ernesto Geisel, uma década depois. Geisel e Golbery representavam a "ala castelista" do regime militar, em oposição à "ala dura", representada por Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974). Ao final do governo de Castello Branco, Golbery, Geisel e Cordeiro de Farias articularam-se para evitar a escolha de Costa e Silva, então ministro da guerra,

[4] O SNI foi criado com a Lei nº 4.341 de 13 de junho de 1964, durante o Governo de Castello Branco. Seu primeiro chefe, com status de ministro, foi Golbery do Couto e Silva. Segundo Castello Branco, o novo órgão se tratava de uma ampliação do Serviço Federal de Informação e Contra-Informação, que operava desde antes de 1964, como parte do Conselho de Segurança Nacional (COUTO E SILVA, 2009). Aos críticos e opositores do regime, entretanto, o SNI era o órgão responsável por articular as investigações que levaram à ulterior política de cassações de mandatos e de suspensões de direitos políticos com base nos atos institucionais discricionários outorgados pelo regime. A julgar pelos indivíduos que ocuparam a chefia do SNI, denota-se a importância institucional do órgão: quanto Golbery deixou o cargo, em 1967, Médici ocupou-lhe o lugar para, em seguida, tornar-se presidente da república. O chefe do SNI do governo Geisel, João Batista de Oliveira Figueiredo, também sucederia Geisel na presidência.

[5] As hipóteses sugeridas por Golbery foram: "a criação de escolas brasileiras na região de fronteira, cuja freqüência seria permitida às crianças guianenses; o envio de missões econômicas a Georgetown, capital daquele país, propondo investimentos e ajuda econômica em projetos específicos de mineração, e o oferecimento de missões militares brasileiras para adestramento de tropas guianenses em técnicas de guerra moderna e, especialmente, de desempenho de operações na selva." (COUTO E SILVA, 2009).

para a sucessão presidencial. Como não obtivera êxito, Golbery exonerou-se da chefia do SNI e assumiu a função de ministro do Tribunal de Contas da União – cargo do qual se aposentou com a sucessiva posse de Médici à presidência, de quem também era desafeto (COUTO E SILVA, 2009). Com a formação dos ministérios do Governo Geisel, em 1974, Golbery foi apontado como Ministro da Casa Civil, e manteve, ao longo de todo o governo, uma relação muito próxima ao presidente: "Era o primeiro homem do governo a avistar-se com Geisel a cada dia, encontrando-o todas as manhãs na rampa do palácio do Planalto e com ele discutindo em primeiro estágio todas as medidas do governo." (COUTO E SILVA, 2009).

Por meio da obra "Geopolítica do Brasil", formada por um conjunto de ensaios escritos entre o final da década de 1950 e início da década de 1960, Golbery do Couto e Silva expôs uma visão detalhada da premissa externa da DSN, à qual era salutar o papel desempenhado pelo Brasil como parte de um projeto compartilhado de defesa hemisférica. Seu pressuposto inaugural dava-se por uma leitura restrita da bipolaridade, caracterizada como "Um antagonismo de proporções nunca vistas e que arregimenta o Ocidente democrático e o Oriente comunista em dois blocos já empenhados em interminável e porfiosa pendência." (COUTO E SILVA, 1967, p.84). De forma esquemática, a proposta geopolítica da obra se assenta na divisão do planisfério, desde o centro da América do Sul, em dois hemiciclos: o hemiciclo interior (de raio médio de 10.000km) e o exterior (de raio médio de 15.000km).

De acordo com a teoria dos hemiciclos, a segurança interna do hemiciclo interior é mais facilmente garantida e suas ameaças imediatas derivam, quase que exclusivamente, do perigo "quinta-colunista", ou seja, afeto à questão do contágio ideológico e, portanto, "individual". Dada a política de solidariedade com os Estados Unidos, ademais, o risco de uma conflagração militar tradicional, engatilhada por forças sino-soviéticas, era pouco provável no núcleo central da América do Sul. Dessa forma, a área de maior sensibilidade estratégica ao Brasil restaria ao espaço de contato entre os dois hemiciclos – ou seja, a "área de soldadura" representada pelo estrangulamento Natal-Dacar e, de forma geral, a toda costa atlântica da África. Na interpretação de Golbery, da salvaguarda do Atlântico Sul, em decorrência de sua importância relativa enquanto região de contato com o continente africano, dependeria, diretamente, a inexpugnabilidade da "fortaleza sul-americana",

> O hemiciclo interior, que a América do Norte, a África e a Antártida configuram na perspectiva do mundo que toma por centro o continente sul-americano, constitui para todo este, como já salientamos, a fronteira decisiva de sua segurança. Assim também, e principalmente, para o Brasil disposto este em cobertura geral do sistema, sobre a borda do Atlântico. Ora, de toda essa dilatada fronteira, a África vem a ser, por sua própria posição estratégica entre dois blocos antagônicos, pelas vias de acesso naturais que a ela conduzem, pela instabilidade em que se debate, a porção mais vulnerável e, ao mesmo tempo, mais valiosa – mais cobiçada, portanto. (COUTO E SILVA, 1967, p.136).

Em decorrência da constante hipótese da assunção bipolar, do qual o Brasil assumiria uma posição "atávica" e permanente junto ao bloco ocidental, o Atlântico Sul, na concepção geopolítica de Golbery, assumia uma posição vital às comunicações e às operações logísticas entre América do Sul, África Atlântico-meridional e Antártida. O nordeste brasileiro, nesse sentido, cumpria um papel estratégico ímpar de "bastião avançado da defesa", posto que colocado entre Atlântico Norte e Sul, e de "plataforma de projeção ao oriente", em razão de sua proximidade com o continente africano. Tratava-se, sem dúvidas, de uma percepção bastante influenciada pela então muito recente participação do Brasil na Segunda Guerra – porém, diante do novo arranjo das fronteiras ideológicas da Guerra Fria, atualizada pela hipótese de estabelecimento de entrepostos sino-soviéticos em território africano,

> Numa primeira fase [...] de uma guerra geral desencadeada entre o Ocidente e o Oriente, os ataques de intimidação ou de represália a que podemos ser submetidos – e por mais destruidores e tremendos que venham a ser – nunca deixarão de ser esporádicos, intermitentes, localizados e, por certo, de curta duração. Somente o domínio, pelos soviéticos, de importantes bases no litoral fronteiriço de África permitir-lhes-á atuar decisivamente, em continuidade e potência combinadas, contra algum ponto do território brasileiro. (COUTO E SILVA, 1967, p.136).

Assim é que, de forma esquemática, pode-se interpretar o papel brasileiro de defesa hemisférica como indissociável de suas responsabilidades coletivas e de seus interesses geopolíticos junto ao Atlântico Sul e à África Atlântica. De forma imediata, os pontos vitais à normalidade sócio-econômica da sociedade brasileira, assim como as suas pré-condições de desenvolvimento nacional, estariam atrelados à América do Sul. Sob a lógica da cisão bipolar, entretanto, essa "área vital" dependia, externamente, das relações encetadas nas últimas fronteiras do "hemiciclo interior":

> Combater o subdesenvolvimento nas áreas nacionais retardadas e no restante do continente [sul-americano], **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, de uma geopolítica brasileira [...] (COUTO E SILVA, 1967, p.137, grifo nosso).

Cumpre ressaltar que a questão do pertencimento ocidental, do qual o Brasil apresentado por Golbery era parte constitutiva, não pode ser restringida a um aspecto estritamente militar-estratégico, porquanto também atrelada a fatores "difusos", tais como os "valores" da tradição, da cultura e da religião comuns. Por essas razões, o "Brasil precisa do Ocidente", assim como o "Ocidente precisa do Brasil" – ambos subtítulos na *Geopolítica do Brasil* de Golbery. Por essas razões – a um tempo, estratégicas e socioculturais – as relações com Portugal tornam-se especialmente profícuas. Se, por um lado, Portugal era interpretado como um país com o qual o Brasil mantinha laços históricos pregressos – atinentes a uma visão de mundo bastante eurocêntrica –, por outro lado, Portugal, tinha uma função a cumprir na questão da defesa anticomunista na África. Era uma visão favorecida, ademais, pelo fato de Portugal ser um membro da OTAN – fator considerado, também, pelos Estados Unidos, haja vista a localização estratégica do Arquipélago dos Açores[6]. Em todo caso, o papel de virtual mediador de Portugal na relação do Brasil com seus pares atlânticos só era viável em um contexto de África colonial.

A reprodução do raciocínio que vinculava as relações entre Brasil e África ao relacionamento com Portugal foi explícita durante o governo de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967). Quando enunciou os pontos que considerava de maior importância à formulação da política externa brasileira, Castelo Branco conferiu um papel singular a Portugal, país com o qual "[...] procuraremos estreitar ainda mais os vínculos especiais que nos unem." (CASTELO BRANCO, 1967). A ideia dos "vínculos especiais" ou "afetivos" fora exprimida, sucessivamente, desde o início de seu governo. Em 1964, ao falar à turma de recém-formados do Instituto Rio Branco (a escola diplomática brasileira), a inter-relação entre pertencimento ocidental, laços com Portugal e o relacionamento com os países africanos foi assim manifestada:

> [...] nossa política anticolonial se defronta com o problema dos laços afetivos e políticos que nos unem a Portugal. Talvez a solução residisse na formação gradual de uma comunidade Afro-Luso-Brasileira, em que a presença brasileira fortificasse economicamente o sistema. **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, grifo nosso).

[6] Posição estratégica que seria ratificada no contexto da Guerra Árabe-Israelense de 1973.

De Castelo Branco (1964-1967) a Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) se desenvolveu um projeto de inserção internacional ao Brasil que tinha como objetivo a diversificação de parcerias – do que resultou uma maior autonomia em relação aos EUA e à lógica securitária de "pertencimento ocidental" propugnada por este país. A questão da vinculação com Portugal, entretanto, persistiu e foi amiúde levantada, até a "correção de rumos" de 1974. Se em 1972, a África passara a ser reconhecida como "uma nova fronteira do Brasil" (percepção consolidada pelo "périplo africano" do chanceler Gibson Barboza naquele ano) o momento foi, ambiguamente, tomado pelo simbolismo das relações com Portugal. Por ocasião do sesquicentenário da independência brasileira, o então presidente português, o Almirante Américo Tomás, veio pessoalmente ao Brasil trazer os restos mortais do Imperador D. Pedro I, em cerimônia constituída por uma esquadra luso-brasileira e realizada junto ao Monumento aos Mortos na Segunda Guerra Mundial, na cidade do Rio de Janeiro (ALMEIDA, 2008). Conforme o discurso proferido por Américo Tomás, o gesto, de grande simbolismo, foi realizado "[...] em anuência ao pedido do governo brasileiro e em testemunho da viva e imperecível Comunidade Luso-Brasileira." (ALMEIDA, 2008, p.2).

O golpe de 1964, sem dúvidas, representou um aprofundamento da perspectiva das relações Brasil-África pela via da mediação que os vínculos com Portugal representavam, fossem eles fraseados em termos culturais, fossem em termos estratégicos – embora, o mais frequente fosse uma justaposição indissociável de ambas, como a apresentada na tese geopolítica de Golbery do Couto e Silva. Conforme Ovídio de Andrade Melo, imediatamente após o golpe,

> 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, p.167).

Como salientou Andrade Melo, o aprofundamento da perspectiva de vinculação de Portugal às relações com a África não se limitou ao "mero" campo da retórica feita para auditórios conservadores domésticos e estrangeiros. A política de expurgos e de cassações por motivação ideológica que grassaram o país após 1964 pesou relativamente menos sobre o Ministério de Relações Exteriores – segundo Andrade Melo, entretanto, posicionamentos críticos em relação ao colonialismo português ou a Portugal constituíram uma das poucas exceções à

"relativa blindagem" que o Itamaraty possuía em comparação a outros órgãos da administração pública federal. Entre os poucos diplomatas que foram cassados, por exemplo, estava Antônio Houaiss, que

> [...] empenhava-se na Comissão de Descolonização da ONU, esforçava-se para entender-se com os representantes de países da África negra, buscava convencer o Itamaraty a modificar sua posição e apoio ao colonialismo português – e tanto bastou para que fosse sumariamente expulso da Carreira, incrivelmente considerado como 'inimigo de Portugal'. (MELO, 2015, p.167-168).

O reconhecimento do governo do MPLA de Angola, na mesma noite em que foi declarada a sua independência, representou, por tudo isso, uma dupla dissidência à premissa externa da Doutrina de Segurança Nacional: em primeiro lugar, quanto ao estrito corolário de resguardo anticomunista no Atlântico Sul e, em segundo lugar, no papel mediador que Portugal até então detinha na consecução deste objetivo. Por essa razão, pode-se aceder à interpretação do onze de novembro de 1975 como o ponto nevrálgico da política de correção de rumos para a África estabelecida desde 1974.

Das análises voltadas ao exame específico do reconhecimento do governo angolano, tem destaque a interpretação que pré-condiciona esta decisão à relativa superação dos corolários da DSN para formulação da política externa do governo Geisel. No estudo de Márcio Maro da Silva, embasado no arcabouço metodológico da teoria da tomada decisória, essa superação se deveu ao papel institucional determinante do Ministério de Relações Exteriores na condução da política externa, em detrimento das cúpulas militares – como o Alto Comando ou o Conselho de Segurança Nacional (SILVA, 2008). Na ênfase de análise de Letícia Pinheiro, a DSN não consistia, propriamente, uma ideologia restrita, ou seja, não era capaz de oferecer um aporte teórico e conceitual que pudesse, perpetuamente, oferecer respostas a um cenário político em mutação (PINHEIRO, 2013). Ambas apontam, embora sob ênfases distintas, para a superação da DSN como nexo central à formulação dos pressupostos necessários para a tomada decisória do Pragmatismo Responsável. Convergindo com a tese de Márcia Maro da Silva, Pinheiro interpretou o reconhecimento de Angola como resultado da transposição do lócus decisório ocorrido em conjunção com a liquefação da DSN como ideologia política dominante (do qual resultara, também, a decisão de estabelecer relações diplomáticas com a República Popular da China). Assim, o "grupo palaciano", representado pelo Conselho de Segurança Nacional e por ministros militares (dentre os quais, o então Ministro da Casa Civil, General Golbery do Couto e

Silva) "perdera espaço" em relação à "condução bilateral" da política externa brasileira, referente à relação entre Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira.

3.1.3 Agência africana pós-colonial e a DSN: Argélia, Guiana e Angola

É preciso avaliar que antes que deixasse, de forma derradeira, de compreender uma "razão definitiva" da tomada decisória em política externa, a DSN foi paulatinamente mitigada. O espaço atlântico referente às décadas de 1950 e início da década 1960 – contexto da formulação das teses de Golbery – mudara drasticamente em comparação à década de 1970. Trataram-se de mudanças graduais e fracionadas pelas modificações do cenário político atinentes às independências africanas e, simultaneamente, pelas novas possibilidades de interação por elas promovidas. A mitigação da "premissa externa" da DSN, portanto, competia tanto à influência de grupos domésticos quanto à reestruturação do cenário político que caracterizara seu contexto de emergência. Mesmo que se aceda ao argumento de que a autonomia dos novos Estados pós-coloniais, surgidos nas décadas de 1950 e de 1960, era atenuada por relações neo-coloniais, ou por suas contingências domésticas, sua simples existência tornava explícita uma relação de forças muito distinta daquela que promovera a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial – quando Roosevelt "oferecera" a tutela de Dacar, ainda que na condição de blefe, como um espólio de guerra.

Uma evidência do processo de transposição da dicotomia bipolar, pressuposto axial da DSN, em decorrência da inserção internacional dos Estados pós-coloniais africanos, deu-se em relação à Argélia. Pelo fato de a Argélia ter sido o destino de vários dos dissidentes brasileiros do regime militar – recebera-os, inclusive, no notório caso do sequestro do embaixador norte-americano, Charles Elbrick, em 1969 – o presidente Médici dissera a Ernesto Geisel, em um encontro extra-oficial que tiveram em Porto Alegre, que cogitava romper relações diplomáticas com este país. Segundo depoimento concedido ao CPDOC, Ernesto Geisel que, à época, presidia a Petrobrás, demoveu o presidente Médici com o argumento que as relações com a Argélia eram mais relevantes, e tendiam a ser cada vez mais relevantes, dado o seu trânsito com os países árabes, do que eventuais rusgas pontuais com o Brasil (GEISEL, 1997).

Em 1974, no início do mandato de Geisel, o tema da Argélia retornou à pauta do dia: dessa vez, por provocação de Azeredo da Silveira, que cogitara a viabilidade de cessão de

tecnologia à fabricação de armamentos à Argélia, posto que uma empresa privada (Bergom S.A.) havia questionado o Ministério de Relações Exteriores a esse respeito (SILVEIRA, 1974d). Dentre os pontos "negativos" ao empreendimento, listados no documento datado de 11 de julho de 1974 e endereçado à presidência da república, o ministro listou a orientação socialista do governo argelino e sua "notória simpatia, embora ultimamente atenuada, por manifestações de oposição esquerdista ao governo brasileiro". Dentre os pontos "positivos", citou o grande potencial de cooperação – comercial e de extração petrolífera – com a Argélia, ademais acrescido do

> [...] papel de relevo que exerce a Argélia no mundo afro-asiático, que não caberia desmerecer no momento em que o Brasil se empenha em aperfeiçoar suas relações naquela área e conquistar apoios que não pode dispensar em foros onde se discutem problemas de seu imediato e primordial interesse (SILVEIRA, 1974d).

Em 1975, um segundo documento atestava à sensibilidade de uma política de aproximação com a Argélia – e os prováveis benefícios advindos dessa decisão. Desta vez, tratava-se de um documento encaminhado por Golbery do Couto e Silva ao ministro Azeredo da Silveira, em que vai anexado um estudo feito pelo SNI acerca das relações Brasil-Argélia. No documento, de caráter secreto, datado de 15 de março de 1975, o Ministro da Casa Civil solicitava a Azeredo que providências fossem tomadas no sentido de realizar um acordo bilateral para facilitar a concessão de vistos para brasileiros e argelinos (COUTO E SILVA, 1975). Sua principal motivação era a percepção de que a demora na concessão de vistos de viagem tendia a prejudicar os negócios feitos por empresas brasileiras naquele país.

No documento anexado produzido pelo Serviço Nacional de Informações (SNI, 1975), constava que, à época, não havia qualquer embaraço ou retardo na concessão de vistos para indivíduos provenientes da Argélia, tampouco restrições ao trânsito de seus cidadãos ao território nacional. Em realidade, na lista de nacionalidades de acesso "dificultado" apresentada no documento, não havia qualquer restrição formal quanto à concessão de vistos a indivíduos de nacionalidade africana como um todo. Em realidade, conforme o mesmo documento, as únicas exceções eram ao trânsito de soviéticos, conforme o Acordo de Restabelecimento de Relações Diplomáticas entre Brasil e União Soviética, que previa a necessidade recíproca de envio de uma nota comunicando o afastamento de quaisquer indivíduos das respectivas embaixadas em distâncias superiores a 40km. Quanto à concessão de vistos, aqueles que exigiam maiores esclarecimentos prévios à sua concessão, eram, tão-somente, os referentes a:

a) nacionais, naturais e residentes de países asiáticos de regime comunista;
b) nacionais, naturais e residentes da Europa Oriental, sob regime comunista;
c) nacionais, naturais e residentes em Cuba.

Acerca das relações específicas com a Argélia, ademais, o documento do SNI dizia que "quanto a aspectos políticos, que constituíram no passado motivos de apreensão, crê já se haver eliminado o problema" – posto que dos indivíduos envolvidos no sequestro do embaixador norte-americano quase todos haviam ido embora, e, "em contraposição, elementos públicos e privados tem sido recebidos com especial consideração naquele país"[7].

A busca pela "desideologização" das bases com que se davam as relações com a Argélia era uma evidência geograficamente distante de um processo que ocorria de forma muito mais próxima ao Brasil – na América do Sul, em decorrência da política externa da Guiana (ex-Guiana Inglesa). A Guiana, país limítrofe ao Brasil na região da hileia amazônica, tornou-se um país-chave para a operação cubana de auxílio ao MPLA de Angola, a partir de 1976. Segundo Henry Jeffrey, durante a década de 1970, a política externa da Guiana transitou de uma simpatia apenas retórica com o não alinhamento para uma inserção internacional progressivamente mais pragmática e proativa, guiada por quatro princípios:

a) não-alinhamento;
b) integração e unidade das nações caribenhas;
c) apoio às nações africanas em sua luta contra o racismo;
d) proteção das fronteiras da Guiana.

Em 1972, essa transição mostrara-se em linhas mais definidas, pois naquele ano a China Popular abria uma de suas primeiras embaixadas na América Latina, em Georgetown, ao passo que a Guiana firmava relações diplomáticas com Cuba. Em 1973, Georgetown tornou-se a cidade-sede da recém formada Comunidade do Caribe (CARICOM) e, um ano depois, a Guiana passou a presidir o Conselho da Namíbia junto ao comitê de descolonização do MNA (JEFRREY; BABER, 1986).

[7] Apenas "um ou dois" indivíduos relacionados ao seqüestro haviam permanecido na Argélia em 1975. Além desses, encontrava-se em Argel, em 1975, Miguel Arraes: ex-governador do estado de Pernambuco, que fora deposto e preso com o golpe de 1964. Arraes encontrava-se exilado em Argel há exata uma década – porém, como constava no documento do SNI de 1975, "falava-se em sua saída próxima do país".

Aproximando-se do décimo aniversário de independência da Guiana, ou seja, o ano de 1976, e de forma a aproveitar o simbolismo da data, o governo guianês, sob a presidência de Forbes Durnham, passou a utilizar a política externa como um instrumento ao projeto de dinamização e de modernização da economia nacional. No âmbito internacional, este projeto relacionava-se à operacionalização dos quatro pontos em política externa. Assim, o estabelecimento da embaixada chinesa, por exemplo, veio junto com um empréstimo, a juros baixos, para a construção da primeira indústria têxtil nacional. No âmbito doméstico, entre outras medidas, foi iniciada uma política de nacionalização de empresas estrangeiras, principalmente aquelas destinadas à extração de minérios e de recursos minerais, e ao beneficiamento de açúcar – como a inglesa Booker McConnell, que o presidente Forbes Burham anunciou a nacionalização de 70% de seu capital no mesmo dia de aniversário de independência da Guiana.

Em 1975, fora dado início à Operação Carlota, por meio da qual o Estado cubano passou a ceder ajuda técnica e militar ao MPLA de Angola. O envio de tropas cubanas através do Oceano Atlântico, no entanto, não poderia ser feito sem a utilização de entrepostos ao longo do percurso – ainda mais quando considerada a rudimentar Força Aérea à disposição de Cuba àquela época. Após pressões estadunidenses, Barbados e Trinidad e Tobago cessaram, sucessivamente, de oferecer seus territórios aos cubanos de passagem a Angola (JEFRREY; BABER, 1986, p.173). Foi então que, no início de 1976, após uma visita do Primeiro Ministro guianês Forbes Burnham à Havana, a Guiana passou a prover a ajuda que outrora Barbados e Trinidad e Tobago haviam fornecido para a passagem e o reabastecimento das tropas cubanas. Conciliavam-se, assim, os três primeiros princípios estabelecidos como guias à política externa guianense. O quarto princípio da política externa da Guiana (“proteção das fronteiras”) motivaria as incertezas em relação aos interesses brasileiros na região – e que, em última instância, levaram o governo da Guiana a conceber a hipótese de uma intervenção brasileira. Tratava-se, afinal de contas, de uma hipótese que fora previamente levantada pela imprensa brasileira, à época da presidência de Jânio Quadros, na década de 1960.

Em um relatório secreto do Serviço Nacional de Informações, datado de 1976 – órgão então presidido por João Baptista de Oliveira Figueiredo, que sucederia Geisel na Presidência da República do Brasil –, advertia-se o Poder Executivo da apreensão gestada na Guiana acerca do papel do Brasil na região das fronteiras amazônicas (SNI, 1976). Por meio de recortes de periódicos guianeses, assim como de relatos *in locu* da inteligência brasileira, o SNI advertia

acerca dos receios do governo de Forbes Durnham em relação a uma potencial intervenção estadunidense motivada pelas recentes medidas de nacionalização de empresas estrangeiras e de aproximação com Cuba e demais países socialistas. O governo de Durham, ademais, tinha em mente o exemplo da intervenção estadunidense na República Dominicana, uma década antes, em 1965 – episódio em que o Brasil perfilou-se aos EUA com o envio de mais de uma centena de homens.

Figura 3 - Rotas de Cuba a Angola (1975/1976)

Segundo o documento da Agência Central do SNI, os receios de intervenção da guiana eram largamente extensíveis ao Brasil, posto que a política externa brasileira era interpretada como alinhada (ou mesmo caudatária) aos interesses norte-americanos na região caribenha. Vários discursos de membros do governo (inclusive o próprio Forbes Durnham), assim como editoriais de jornais, todos anexados ao relatório do SNI, evidenciavam as graves reticências do governo da Guiana quanto ao potencial belicoso brasileiro na região de fronteira. A juntar-se às críticas domésticas ou regionais, também no âmbito da Assembleia Geral da ONU, como nas

conferências do Movimento dos Não-Alinhados, a Guiana passou a vocalizar livremente seus temores acerca das possibilidades de invasão por parte do Brasil ou dos Estados Unidos[8].

Se, de uma perspectiva estadunidense, o maior problema suscitado pela Guiana estava em sua parceria com Cuba na questão de Angola, de uma perspectiva brasileira, por outro lado, diante da própria posição do Brasil em relação a Angola, este não poderia ser interpretado como um fator determinante. De um ponto de vista estratégico brasileiro, mais urgente do que o translado de tropas cubanas – de amplo conhecimento do Serviço Nacional de Informações, a despeito das múltiplas negativas feitas pelo governo da Guiana – era a hipótese de uma ação de insurgência insuflada por Cuba, e sob o guarda-chuva da Guiana, na fronteira amazônica. Hipótese que, mesmo do ponto de vista do SNI, órgão associado à ala mais "purista" da ideologia da Doutrina Nacional de Segurança, foi considerada remota[9]. Em ato contínuo à escalada de celeuma fronteiriça, o Ministro de Relações Exteriores da Guiana, Fred Wills, foi convidado a uma reunião com Azeredo da Silveira em Brasília, ao final de 1976. Neste encontro, dissiparam-se os receios quanto a prováveis incursões do Brasil no país vizinho. Mais do que isso: deste diálogo surgiram algumas das principais motivações para a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado dois anos depois, em Brasília.

No depoimento conferido ao CPDOC, após deixar o seu cargo, Azeredo da Silveira esclareceu alguns dos pontos nebulosos da questão que envolveu a Guiana, o Brasil, Angola e Estados Unidos: por um lado, a hipótese de intervencionismo fora realmente aventada por Henry Kissinger; por outro lado, era claro ao Brasil que a presença norte-americana na região amazônica era ainda menos auspiciosa que uma hipotética coalizão entre Guiana e Cuba. Segundo Azeredo da Silveira,

> O Brasil tem que ser pragmático na América do Sul. Não podemos ensinar a cada país a ser o que a gente é. Foi isso que me permitiu resolver o problema com a Guiana, que era o problema que a imaginação brasileira tinha quase levado à hipótese de guerra. Se não tivesse chamado o ministro do Exterior Wills aqui – e fiz com o apoio das Forças

[8] Em excerto de notícia intitulada *A Young But Proud Nation*, datada de 26 de maio de 1976 e anexada ao relatório do SNI, advertia-se sobre as apreensões da Guiana durante os preparativos à celebração de sua independência: "Side by side with arrangements for the historic celebrations, there have been arrangements throughout the country […] to meet any aggression of invasion, from across the border. The three other Republics bordering Guyana are Brazil, Surinam and Venezuela [...]. Relationship with Brazil is NOT cordial. Prime Minister Forbes Burnham has firmly stated that Guyana regards Venezuela and President Carlos Andres Perez as friends. With equal firmness, the Prime Minister has expressed concern over Brazil's anti-Guyana attitude" (SNI, 1976, s/p, grifos do original).

[9] O argumento do SNI, nesse sentido, era o de que: "As áreas geográficas brasileiras [...] na fronteira Roraima-Pará com a Guiana não possuem as condições geográficas ideais, pela pouca ou nenhuma vivificação que permitisse um trabalho de massa compatível e o conseqüente apoio da população, como também pela ausência de objetivos compensadores" (SNI, 1976, s/p).

> Armadas – e se não houvesse consciência que uma briga na Amazônia seria horrível... Até os americanos nos incitaram a isso. Um dia, o Kissinger [Secretário de Estado dos EUA] me perguntou o que eu ia fazer com a Guiana. Devolvi-lhe a pergunta: "E você?" Ele disse "Não sei. Faço o que você fizer". Eu disse: "Não, você não faz, não. E, se você quiser tomar a Guiana, não é na Amazônia, não. Você vai ter que atacar mesmo é Georgetown porque na Amazônia não brigamos e não vamos aceitar essa conversa sua". (SILVEIRA, 2010a, p. 209).

A experiência obtida por meio da mitigação de mútua apreensão entre Brasil e Guiana foi importante para estabelecer as diretrizes que norteariam o projeto criação do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, por meio de uma iniciativa brasileira. Em um documento produzido pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil, em março de 1976, o ministro Azeredo da Silveira argumentava a respeito dos benefícios de médio e de longo prazos, oriundos da operacionalização jurídica de um sistema de cooperação da Bacia Amazônica, assim resumíveis:

a) diminuição da dependência econômica em relação a potências estrangeiras;
b) segurança adicional para investimentos entre os países da região;
c) obstáculo à ação predatória estrangeira;
d) redução de distúrbios fronteiriços (SILVEIRA, 1976).

Argumentava o ministro que as relações de amizade com seus vizinhos vinham-se dando com bases meramente declaratórias, o que não mais fazia jus às "[...] crescentes responsabilidades que acompanham a expansão de seus interesses econômicos e a consecução de seus objetivos políticos." (SILVEIRA, 1976a).

Três conceitos fundamentariam o TCA: cooperação, como o próprio nome indica, proteção e integração. O Tratado, formalmente assinado em três de julho de 1978, abrangeria múltiplas áreas, como as de interconexão rodoviárias, ferroviárias e fluviais, de assistência técnica, de proteção da flora e da fauna, assim como projetos de dinamização do turismo. A cooperação, em realidade, seria o elemento articulatório aos objetivos de proteção e de integração com vistas ao crescimento econômico por meio de ganhos de escala. Em outras palavras, o TCA propugnava a criação de redes transnacionais variadas, cujo objetivo imediato era o de normalização das relações políticas e, a seguir, a constituição de projetos de integração econômica.

Além de Brasil e Guiana, o TCA também foi assinado pela Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela. A análise das relações entre Brasil e Guiana não exaure todos os aspectos que resultaram no consenso que originou o TCA, porém, ajuda a elucidar como se deu a construção de uma percepção compartilhada de segurança nacional e de cooperação no espaço geopolítico da região amazônica. Por outro lado, assim como no caso da Argélia, a questão da Guiana evidencia as mudanças de perspectiva de um ponto de vista brasileiro ocasionadas pelo surgimento de novos atores internacionais, na esteira das independências afro-asiáticas.

Essas graduais mudanças de perspectiva – que se traduziram em uma conduta decisória igualmente modificada – resultaram nas sucessivas mitigações da premissa externa original da Doutrina de Segurança Nacional. A DSN foi um conjunto doutrinário, a um tempo ideológico e político, originado das três primeiras décadas da Guerra Fria e que, indubitavelmente, não pudera se manter incólume à mudança sistêmica promovida pela emergência exponencial de atores políticos ao longo da segunda metade do século XX. O pressuposto de cisão mundial em dois blocos tornava-se, paulatinamente, difícil de sustentar – ao passo em que a sua própria sustentação comprometia a observação de alternativas ao desenvolvimento sócio-econômico pela via do estabelecimento de novos parceiros internacionais. Essa mitigação, no entanto, não se deu sob uma forma "inercial" ou "imperceptível" aos amplos setores do regime militar, pois foi uma causa de constantes rusgas na cúpula dirigente. Foi exatamente por perceber a mitigação das acepções inscritas na DSN que o general Sílvio Frota, então Ministro do Exército do governo Geisel, acusou diretamente seus principais executores de "leniência" e de "condescendência" com o comunismo,

> Muitos oficiais e civis têm atribuído a responsabilidade desta política de aproximação com os países comunistas ao ministro Azeredo da Silveira, opinião da qual divirjo. Acredito que o ministro estivesse de acordo com a orientação traçada para seu Ministério; entretanto, julgo seu verdadeiro inspirador o próprio Presidente da República, sob a influência do chefe de sua Casa Civil, Golbery do Couto e Silva. (FROTA, 2006, p. 225).

A progressiva obliteração da "segurança" pelo "desenvolvimento" não se tratou de uma operação cognoscível exclusivamente por meio de eventos de ordem doméstica – ratificando a observação de Fred Halliday de que "não pode haver uma história puramente nacional de qualquer Estado (HALLIDAY, 2007, p.18)". A mitigação da Doutrina de Segurança Nacional foi parte de um processo mais abrangente e formativo das relações sul-sul, da qual as relações

particulares entre Brasil e África, no Atlântico Sul, foram constitutivas. Ao dar ênfase ao Estado como um ator doméstico e, ao mesmo tempo, internacional, Fred Halliday, o comparou ao deus romano Jano: bifacetado, o deus das transições e dos inícios, representaria a dupla dimensão estatal (HALLIDAY, 2007). No caso da política externa da "correção de rumos para a África", a metáfora é bastante apropriada. A abertura que se pretendia dar ao regime militar, a partir de 1974, deveria perpassar, igualmente, as relações exteriores do país. Nessa transição, no dizer de Ernesto Geisel, caberia ao governo garantir "o máximo de desenvolvimento possível, com o mínimo de segurança indispensável (GEISEL, 1974)". Bifacetada, a política brasileira para a África encontrou desdobramentos internos, os quais foram parte de um dos episódios mais turbulentos do quarto governo do regime militar brasileiro – a deposição do Ministro da Guerra, o General Sílvio Frota, em 1977.

3.2 A COOPERAÇÃO AFRICANA NA DÉCADA DE 1970 E SUA INCIDÊNCIA NA POLÍTICA DOMÉSTICA DE ATORES EXTRA-CONTINENTAIS

As independências formais dos países africanos iniciaram na década de 1950, que abrigou a Revolução Egípcia, de 1952, sucedida pelo início da Revolução Argelina, em 1954, e das sucessivas independências do Marrocos, do Sudão e da Tunísia, todos em 1956. A cidade de Acra, capital do país que lograra uma gradual autonomia em relação ao Reino Unido, antes de sua independência formal, que ocorreu em 1957, foi um epicentro do pensamento panafricanista na África Ocidental. Entre os seus principais contribuidores intelectuais estava Kwane Nkrumah, autor de "Neocolonialismo, o último estágio do imperialismo". Em 1957, Nkrumah tornou-se primeiro-ministro do país que deixava de ser a "Costa do Ouro" para tornar-se, em 1960, a República do Gana. Na cidade de Acra, em abril de 1958, foi realizada a I Conferência dos Estados Africanos Independentes, à qual compareceram representantes da Etiópia, Marrocos, Egito, Tunísia, Guiné Conacri e Sudão.

Do final da Segunda Guerra à década de 1950, houve uma grande profusão intelectual de concepções de libertação nacional e de combate ao segregacionismo e ao racismo – noções, afinal, dificilmente dissociáveis. Em 1945, foi realizado o Quinto Congresso Panafricano, realizado na cidade inglesa de Manchester, que reuniu expoentes do pensamento descolonial, como W. E. Dubois, Jomo Kennyata e Kwane Nkrumah. O Congresso de Manchester foi

importante para sedimentar a percepção quanto ao espantoso paradoxo colocado pela ajuda dos países africanos na defesa da democracia na Europa, durante a Guerra Mundial, sem que tivessem, para si, a capacidade de autogestão. Ao longo da década de 1950, obras fundamentais aos movimentos de descolonização foram publicadas, a exemplo do "Discurso sobre o Colonialismo" de Aimé Cesáire (1955), "Peles Negras, Máscaras Brancas" de Frantz Fanon (1952) e "Retrato do colonizado precedido do retrato do colonizador" de Albert Memmi (1957). Dez anos após o Congresso de Manchester, realizou-se a Conferência de Bandung, na Indonésia, da qual resultaria a criação do Movimento dos Não Alinhados.

A década de 1950 foi, em síntese, profícua para a sedimentação das bases de concertação intelectual e política dos processos de descolonização, ao qual o ano de 1960 foi caracterizado como uma consagração material dessas ideias. Em bloco, dezessete nações tornaram-se formalmente autônomas em 1960 – razão pela qual ficou conhecido como "o ano da África" junto à ONU. Em dezembro de 1960 na Assembleia Geral desta organização, foi aprovada a Resolução 1514, que proclamava a autodeterminação dos povos como um direito humano e, portanto, inalienável. Tornou-se a "resolução da descolonização", e marcaria o ano de aniversário de independência de Senegal, Mali, Mauritânia, Gana, Alto Volta (atual Burkina Faso), Togo, Daomé (atual Benim), Nigéria, Níger, Chade, Camarões, República Centro-Africana, Gabão, Congo (ex-francês ou Congo Brazzavile), República Democrática do Congo (ex-belga ou Congo Leopoldville), Somália e Madagascar. O "ano africano" representou a antessala para a década em que as relações internacionais seriam significativamente modificadas em decorrência das independências africanas.

No dia 25 de maio 1963, foi fundada, em Adis Abeba, a Organização da Unidade Africana (OUA)[10] por meio da Carta que, em seu segundo artigo, anunciou os objetivos da organização: a) promover a unidade e a solidariedade dos Estados africanos; b) coordenar e intensificar a sua cooperação e esforços para atingir uma vida melhor aos povos da África; c) defender sua soberania e sua integridade territorial e independência; d) erradicar todas as formas de colonialismo na África; e) promover a cooperação internacional, em observância à Carta das

[10] Segundo o sítio virtual da União Africana, sucessora da OUA, seus signatários fundadores foram: Argélia, Burundi, Camarões, República Centro Africana, Chade, Congo (Brazzaville), Congo (Léopoldville), Daomé (atual Benim), Egito, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Costa do Marfim, Libéria, Líbiaa, Madagascar, Mali, Mauritânia, Marrocos, Niger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo,Tunísia, Uganda, Alto Volta, Zanzibar e Tanganica (estes dois últimos se uniram, em 1964, dando origem à Tanzânia). Informações disponíveis em: < http://www.au.int/>.

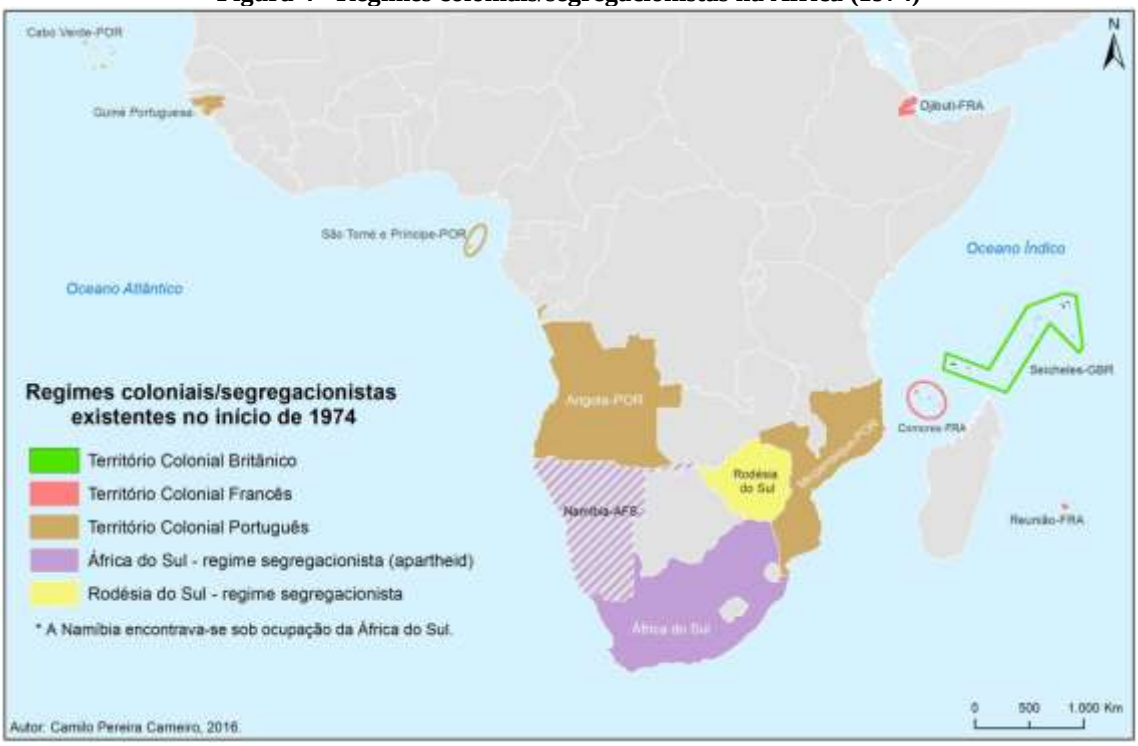
Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos (AFRICAN UNION, 1963). No discurso proferido em Adis Abeba por ocasião da cerimônia de inauguração da OUA, Kwane Nkrumah argumentou que a união dos Estados africanos era a garantia mais sólida de manutenção de suas independências, segundo ele,

> Como, exceto pelos nossos esforços conjuntos, serão as mais ricas e ainda escravizadas partes do nosso continente libertadas da ocupação colonial, e tornar-se-ão disponíveis para nós para o desenvolvimento total do nosso continente? Cada passo na descolonização do nosso continente trouxe uma maior resistência naquelas áreas onde guarnições coloniais estão disponíveis ao colonialismo. (NKRUMAH, 1963, tradução nossa).

Em comparação ao "grande fôlego" tomado pelos movimentos independentistas da década de 1960, as independências dos países africanos de língua portuguesa, na década seguinte, são frequentemente, interpretadas como "tardias". A permanência da instituição colonial e das práticas de segregação racional sistematizadas na década de 1970, entretanto, não eram exclusivas ao colonialismo português. Também na Rodésia do Sul (atual Zimbábue), e na África do Sul do *apartheid* – país que controlava, ademais, o território da Namíbia – a instituição colonial sobreviveu ao "ano africano" de 1960[11]. Além do estatuto colonial de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, havia, na década de 1970, a permanência de uma política segregacionista sobre um grande número de africanos e de africanas.

[11] Na Rodésia do Sul, apesar da grande maioria de sua população ser negra, os colonos brancos possuíam 50% das terras agricultáveis desde 1934 - além de suas terras estarem em locais mais privilegiados e propícios à prática da agricultura (MAZRUI; WONDJI, 2010, p. 94). A Rodésia do Sul declarou a independência, de forma unilateral, em 1965, por meio de um governo de minoria branca governado por Ian Smith. Foi uma reação direta à independência da ex-Rodésia do Norte que, em 1964, passou a se chamar Zâmbia. A Zâmbia, juntamente, com a Tanzânia, fazia uma grande frente de contestação ao colonialismo na África Oriental. Rodésia do Sul, Rodésia do Norte e Niassalândia (atual Malawi) constituíram a antiga colônia britânica da Rodésia (corruptela originada do nome do "famoso" colonizador Cécil Rhodes).

Figura 4 - Regimes coloniais/segregacionistas na África (1974)



A política de reciprocidade em prol da garantia da independência dos países africanos foi intensamente manifestada durante as décadas de 1950 e de 1960. Na década seguinte, os regimes segregacionistas residuais seriam, continuadamente, repelidos pelos pares africanos independentes. Nesse momento, a Tanzânia, presidida por Julius Nyerere, por exemplo, teve um grande papel. Ao final da década de 1960, com o condão da OUA, a Tanzânia abrigava sedes de vários grupos de libertação nacional, que faziam uso de seu território de forma a facilitar suas operações logísticas, a exemplo da Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), da Namíbia; da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), de Moçambique; e do Congresso Nacional Sul-Africano, da África do Sul. O aspecto de centralidade estratégica da Tanzânia no espaço da África Oriental foi importante para a decisão da OUA de sediar seu Comitê de Liberação Africana em Dar Es Salaam (à época, ainda, a capital tanzaniana).

A Tanzânia, presidida por Nyerere, e a Zâmbia, por Kenneth Kaunda, tornaram-se dois dos principais arautos e articuladores políticos em favor dos movimentos nacionalistas nos territórios africanos ocupados por Portugal, na Namíbia, na Rodésia do Sul e na África do Sul. Em contrapartida, a vitória dos movimentos nacionalistas e de ampla adesão da população negra era considerada um fator de desestabilização ao regime do *apartheid* – razão pela qual a África

do Sul intercedera em favor da UNITA e em detrimento do MPLA na guerra em Angola. O governo pretoriano receava que, uma vez no poder, o MPLA passasse a conceder auxílio aos grupos independentistas da Namíbia e permitisse operações logísticas da SWAPO em Angola (o que, de fato, sucedeu). A independência de Moçambique, por meio da ação da FRELIMO, e com a preexistente ajuda da Zâmbia e da Tanzânia, significaria o auxílio, direto, à Zimbabwe African National Union (ZANU), liderada por Robert Mugabe, em detrimento do regime segregacionista da Rodésia do Sul.

Em uma palestra proferida na Escola Superior de Guerra em 1974, o chefe do Departamento de África do Itamaraty, Ítalo Zappa, fez referência aos números da segregação. Segundo ele, na Rodésia, o governo de 200 mil brancos controlava uma população de 4 milhões de negros; na Namíbia, 80 mil colonos brancos sobrepunham-se a 800 mil negros; e, na África do Sul, a escala era ainda mais assimétrica: o regime do apartheid contrastava a ascendência e os privilégios de 4 milhões de brancos sobre uma população de 16 milhões de negros (ZAPPA, 2015). Em sua palestra, em mais de um momento, Zappa reiterara a dificuldade em falar das nações da África Subsaariana em termos agregados ou atribuir-lhes atributos coletivos, pois, antes de tudo, caracterizavam-se pelas diferenças (sociais, econômicas, étnico-linguísticas, históricas). Apesar disso, em consideração ao segregacionismo racial, afirmou que "[...] faz sentido considerá-las de forma global e ter sempre em vista que a África negra, inseparável de suas raízes, forma um conjunto de nações sumamente interdependentes, destinadas a um relacionamento recíproco muito acentuado." (ZAPPA, 2015, p.131).

Essa política de reciprocidade – manifestada por Nkrumah, percebida por Zappa – incidiu diretamente nos cálculos domésticos de atores extrarregionais durante na década de 1970. Como afirmara Fred Halliday, afinal, não há uma história "puramente nacional", e a grande capacidade de ressonância do que chamou de um "sexto poder" estava, precisamente, no fato de não esbarrar nas fronteiras dos Estados (entes, em todo caso, dificilmente considerados "herméticos" segundo a acepção de sociedade internacional apresentada por este autor).

3.2.1 Estados Unidos e República Popular da China

Nos Estados Unidos, na República Popular da China e no Brasil, por exemplo, a "reciprocidade" observada por Ítalo Zappa influiu em cálculos domésticos e foi crucial para

sedimentar novos termos das relações destes países com o continente africano. Ao mesmo tempo – embora de formas muito distintas entre si – a relação destes Estados com a questão descolonial constituiu sérios desafios à interpretação dos movimentos políticos na África sob lentes exclusivas da Guerra Fria, isto é, sob a assunção bipolar e dicotômica da confrontação Leste-Oeste.

Nos Estados Unidos, esse desafio foi apresentado, de forma contundente, por intermédio dos congressistas negros no Congresso norte-americano. Em 1975, havia 18 congressistas negros – constituídos por 17 deputados e um senador, em um universo total de 435 congressistas – que buscavam realizar uma revisão crítica da política externa de seu país em relação ao continente africano (MILLER, 1979). Para tanto, buscaram, por um lado, um diálogo aproximado e constante com lideranças africanas – como pela iniciativa da Conferência de Representantes Afro-Americanos de Lusaka, na Zâmbia, em 1972. Por outro lado, criticavam abertamente a tendência de apoio, ou de condescendência, do governo norte-americano em relação às minorias brancas na África Subsaariana – o que, muitas vezes, resultou em confrontações abertas entre os poderes Executivo e Legislativo. O congressista Charles Diggs, por exemplo, que representava uma das lideranças quanto ao projeto de revisão da política para a África no Congresso, chegou a resignar de seu cargo de representante norte-americano na ONU quando seu país se negou a votar explicitamente contra a África do Sul e Portugal (MILLER, 1979).

No início da década de 1970, dentre os assuntos mais sensíveis para a minoria negra no Congresso dos EUA estavam: a pressão pelo rompimento imediato de todo tipo de intermediação econômica da África do Sul em atividades econômicas envolvendo os EUA e a Namíbia; a cessão de ajuda externa, financeira ou logística (por meio da OTAN) a Portugal; as pressões pelo fim da Emenda Byrd, feita em 1971, que furava o bloqueio da ONU em relação à Rodésia do Sul ao permitir a compra de cromo deste país (MILLER, 1979). Com estes objetivos, os congressistas negros exerceram pressão política em vários aspectos que não só por meio da atividade legislativa stritu sensu. Foram, por exemplo, muito críticos quanto a nomeações para a Secretaria de Estado de indivíduos que consideravam contrários à sua perspectiva de renovação da política externa para a África: opuseram-se à escolha Kenneth Rush,como subsecretário de Estado, por conta de sua participação na aprovação da Emenda Byrd; e à escolha de Nathaniel Davis, como chefe da Secretaria de Assuntos Africanos, por conta dos receios manifestados pela OUA quanto ao seu possível envolvimento na derrubada de Salvador Allende, no Chile. Além disso, fizeram

pressão para a retirada de bases científicas da NASA localizadas no território sul-africano, em 1973 – o que, ao contrário das pressões feitas sob a escolha de Rush e Davis, obteve o resultado esperado. Na visão de Jake C. Miller, um problema enfrentado pela atuação dos congressistas negros norte-americanos era que, na temática da política externa para a África, recebiam a mesma oposição e rivalidade atribuída às questões domésticas referentes à militância em prol da população negra. Esta foi a crítica levantada, em 1974, por Donald McHenry, então oficial do Departamento de Estado norte-americano,

> Por que construir uma política para a África sob bases tão frágeis quanto a raça, quando existem meios suficientes para uma reavaliação e mudanças completas nessa política sob a base de interesses americanos mais abrangentes, se apenas os políticos americanos se libertassem de conceitos antiquados sobre defesa, comunismo, e sistemas econômicos, políticos e sociais que são diferentes dos nossos (MILLER, 1979, p.260, tradução nossa).

Em razão da íntima relação entre a militância doméstica e pan-africanismo, Adam Clayton Powell, primeiro congressista negro pelo estado de Nova Iorque, compareceu à Conferência de Bandung, em 1955, às suas próprias expensas e como cidadão comum, haja vista que não lhe foi permitida a participação em caráter oficial em nome dos EUA (MILL, 1979). Como asseverou a larga pesquisa da historiadora Brenda Plummer, o ativismo político dos direitos civis da população afro-americana funcionou, em muitos casos, como uma espécie de para diplomacia em relação aos países africanos pós-coloniais (PLUMMER, 2012). Em 1960, Kenneth Kaunda – isto é, na qualidade de cidadão comum, dado que antes de ser o primeiro presidente da Zâmbia – foi aos Estados Unidos para dialogar com Martin Luther King. Em 1963, quando da visita de Julius Nyerere a Washington, o presidente da Tanzânia endereçara, diretamente, a questão dos negros e das negras norte-americanos – que o faziam pensar na própria questão da independência e da autonomia Estados africanos. Em vários aspectos, as vitórias dos países africanos animaram as críticas quanto à segregação racial simbolizada pelas permanências das leis e costumes de segregação racial (as chamadas Leis de Jim Crow). Como asseverou a historiadora Brenda Plummer, um dos eventos mais controversos na relação entre a militância e o ativismo domésticos em prol dos direitos civis da população negra e a política externa norte-americana deu-se por ocasião da estadia de Fidel Castro, juntamente com a comitiva cubana, no Harlem, bairro de Nova Iorque de população predominantemente negra, em 1960, por ocasião da reunião anual da Assembleia Geral da ONU (PLUMMER, 2012). Castrou hospedou-se no Hotel Theresa

a convite do líder da Irmandade Negra Muçulmana (e futuro inspirador do movimento Panteras Negras), Malcolm X, onde aproveitou para reunir-se com Nikita Krushev[12].

A questão racial doméstica dos EUA não se tratava, na década de 1970, de um tema de pouca significância visto de fora. Em realidade, chegara-se mesmo a aventar uma real possibilidade de guerra civil insuflada pela questão racial[13]. Era de conhecimento brasileiro a instabilidade subjacente à sociedade doméstica estadunidense no período – ao ponto de fazer parte dos cálculos feitos por Azeredo da Silveira quanto ao destino das relações internacionais da détente. No mesmo documento escrito por Azeredo ao presidente Geisel, em que vislumbrara a détente como um processo de consenso entre superpotências, argumentara que as instabilidades de motivação racial nos EUA seriam um obstáculo à criação de uma Grande Aliança,

> Nos Estados Unidos, a luta racial continua grave, e a vitória de Nixon, obtida graças ao voto da maioria branca e da população conservadora do interior, não contribuiu para pacificar os negros. Como declarou há alguns anos atrás o Primeiro Ministro Trudeau, do Canadá, as lutas internas na América do Norte poderão ser o grande problema da geração atual, e não as crises internacionais. [...]. Se o mundo industrial começar a ser contestado dentro de suas próprias fronteiras, como está ocorrendo, tanto no Ocidente como no bloco socialista, é possível que as pressões para a consolidação de uma Grande Aliança se reduzam, já que o desafio externo se tornaria menos importante que o desafio interno (SILVEIRA, 1974e, p.13).

Também a República Popular da China teve estreita relação com o contexto descolonial africano das décadas de 1960 e de 1970. Segundo George T. Yu, as relações da China com a Tanzânia e a Zâmbia constituíram uma exceção no padrão de outra forma pouco assertivo da

---

[12] Na última e mais completa biografia de Malcolm X, o historiador Manning Marable utilizou arquivos recentemente desclassificados da CIA para tratar desta questão. Por meio destes documentos, confirmou que Malcolm era constantemente vigiado em razão de seu trânsito com lideranças políticas estrangeiras – inclusive Fidel Castro, que tentara, sem sucesso, converter ao islamismo. Malcolm tinha, também, algum trânsito político com o Egito, de Nehru, país que visitara. A Irmandade Muçulmana fora investigada como a principal suspeita da invasão à sede da ONU, em Nova Iorque, por ocasião do assassinato do líder congolês Patrice Lumumba (embora sua participação não tenha sido comprovada) no início da década de 1960 (MARABLE, 2011). Após o assassinato de Malcolm X, em 1965, suas idéias continuaram inspirando a militância negra – com seu característico apelo combativo e de defesa da fé islâmica. Em 1971, o famoso pugilista Muhammed Ali – convertido ao islã por influência da organização de Malcolm – dissera, em entrevista ao canal de televisão BBC, que nada lhe adiantara representar os EUA nas Olimpíadas, como medalhista de ouro, diante de da União Soviética ou da Polônia, se não podia ser servido "um simples cachorro-quente" em sua cidade natal em razão da cor da sua pele. Em sua autobiografia, Ali em razão da frustração com o estado de coisas em seu país, abdicou da medalha olímpica, arremessando-a no rio Ohio.

[13] A título de exemplo, o ensaísta, escritor e professor universitário Issac Asimov publicou, em 1972 – em "pleno lodaçal da era Nixon", segundo suas próprias palavras – um ensaio acerca da questão da tradução em que, de forma digressiva, comenta que "cada vez mais, de ano para ano, brancos e negros estão se voltando, com ódio e fúria crescentes, para a violência. Não consigo entrever nenhum outro resultado nessa contínua escalada que não uma autêntica guerra civil." (ASIMOV, 1992, p. 197-198).

política externa chinesa durante a Revolução Cultural (YU, 1971). Em realidade, foi durante a Revolução Cultural chinesa que se consolidou a principal parceria ao país no continente africano: a Tanzânia de Julius Nyerere. As relações entre República Popular da China e Tanzânia, no contexto e pelas circunstâncias em que se deram, contribuíram para consolidar algumas das principais parcerias da China na África Oriental até a atualidade. Julius Nyerere foi um dos principais articuladores do grupo africano – formado, ao todo, por 26 Estados – que votou a favor da entrada da República Popular da China em detrimento de Taiwan, na Resolução 2758 da Assembleia Geral da ONU. Era um relacionamento com bases de reciprocidade: a partir de 1970, foi iniciada a obra de construção da Ferrovia Tazara, por meio de ajuda da China, unindo o território da Tanzânia ao da Zâmbia – em um projeto que, segundo T. Yu, demandou muito mais esforços (tanto materiais quanto de coordenação política) do que comumente se atribuiu às capacidades chineses durante o turbulento período da Revolução Cultural chinesa (YU, 1971).

Em outubro de 1964, ano da independência da Zâmbia, tornara-se premente solucionar a questão de como realizar o escoo da produção das minas de cobre zambienses, fundamentais para a economia do país, até o mar: transportá-las aos portos de Luanda, em Angola, aos portos de Lourenço Marques, em Moçambique, ou à Cidade do Cabo, na África do Sul, seria uma decisão temerária dada às suscetibilidades provenientes dos regimes coloniais nesses Estados. Dessa forma, a possibilidade de usar o território tanzaniano foi contemplada de forma quase natural, dada a convergência política entre ambos. Embora houvesse essa convicção, sabia-se, por outro lado, que Tanzânia e Zâmbia não possuíam os recursos humanos ou financeiros suficientes para concretizar o projeto de uma ferrovia compartilhada que iniciasse no interior oeste da Zâmbia e terminasse próxima ao mar, em Dar Es Salaam.

A solução encontrada foi a busca por financiadores estrangeiros. Os dois países pleitearam, sucessivamente e sem sucesso, financiamento do Banco Mundial, à União Soviética, e a um Consórcio Anglo-Canadense (YU, 1971). Após essas negativas, foram iniciadas as conversações com o governo da China por intermédio direto de visitas presidenciais: Julius Nyerere foi à Beijing, em 1965 e 1968, e Kenneth Kaunda, em 1967. Em cinco de setembro de 1967 foi assinado, em Beijing, o acordo tripartite inicial relativo ao projeto Tazara – tratava-se de uma espécie de “acordo guarda-chuva”, uma vez que restava esclarecer os aspectos mais específicos e técnicos do projeto. Em cinco de setembro de 1970, após várias rodadas de reuniões, foi assinado, por fim, o protocolo que deu início à construção da linha férrea. Ficou

estabelecido que o financiamento seria feito da seguinte forma: o pagamento, sem cobrança de juros, seria iniciado a partir do quinto ano de estabelecimento do acordo (ou seja, 1973), a ser pago ao longo de trinta anos, e com o uso de comércio compensado, isto é, por intermédio da compra de produtos chineses (YU, 1971)[14].

Os muitos desníveis e faixas montanhosas tornavam o empreendimento especialmente complicado, o que demandava, amplamente, o empenho de seus idealizadores – especialmente do governo chinês, o principal fornecedor de recursos materiais e humanos, tendo em vista as dificuldades na formação de capital humano na Tanzânia e na Zâmbia àquela época. A título de exemplo, no ano de 1970, havia na Tanzânia o registro de menos de 40 engenheiro civis e de apenas 2 geólogos (YU, 1971). No total, foram mobilizados entre 15 a 20 mil trabalhadores chineses e 45 mil trabalhadores africanos para a construção da linha férrea, o que representava um número bastante significativo de força de trabalho da Tanzânia: cerca de 1% da população masculina do país, o que significava, porém, 20% da mão de obra empregada. Além deles, cerca de cem africanos foram enviados a Beijing para receber o treinamento necessário para as obras, os quais foram os primeiros a estudar na China da Revolução Cultural (YU, 1971). Na África, a Ferrovia Tazara foi apelidade de "Grande Uhuru", palavra do idioma *swahili* que significa "liberdade". Uma liberdade polissêmica, claro está: de desenvolvimento autônomo, de ação em face do colonialismo e da segregação racial, como a liberdade de agenciamento político em um período caracterizado de outra forma pelas estreitas possibilidades de ação dos países periféricos. As obras foram terminadas em 1975, ano em que a ferrovia passou a operar plenamente.

[14] Sobre isso, é pertinente uma análise mais apurada. A prática do comércio compensado (ou *buchang maoyi*), ao que indica Deborah Brautigam, foi iniciada e aprendida pelos governantes chineses por meio da experiência comercial da China com o Japão, que, desde o primeiro Choque do Petróleo passara a importar petróleo cru da China, pagando-lhe com equipamentos, treinamento técnico e financiamento a custos baixos (BRAUTIGAN, 2009). Apesar da ênfase da pauta bilateral no comércio de petróleo, que, em 1978 representava metade das importações japonesas da China, a troca entre os dois países não se exauria nos produtos primários. A China aproveitou a disposição comercial japonesa para investir na suas, então incipientes, manufaturas – de forma anedótica, Brautigam relata como uma firma japonesa que exportou máquinas de costura à China foi retribuída com 300.000 pares de pijamas. A dinâmica estabelecida entre e China e Japão foi ativada, também, no caso da construção da Tazara, pois, ainda que a China houvesse investido pesadamente na construção de ferrovias e na produção de vagões, não possuía, domesticamente, recursos suficientes para a execução de uma obra daquelas proporções – tampouco possuía autossuficiência na produção de locomotivas elétricas ou de diesel, necessitando importá-los. Assim, comprou do Japão 257 retroescavadeiras, das quais 98 foram remetidas diretamente à Tanzânia – tendo em vista que, em razão da natureza do terreno, previa-se que cerca de 40% dos custos da ferrovia seriam destinados à atividade de terraplanagem (YU, 1971, p. 1109). Além da própria insuficiência produtiva da China nesse período, cumpre ressaltar que a quantidade de reservas estrangeiras chinesas em nada se assemelhava às suas reservas atuais.

Figura 5 - A Ferrovia Binacional Tazara

O rechaço da África do Sul e da Rodésia do Sul ao projeto conjunto de China, Tanzânia e Zâmbia, foi constante ao longo de sua construção. No que Tanzânia e Zâmbia percebiam como uma ferramenta de autonomia econômica, a Rodésia interpretava um perigo latente de "contágio comunista". Segundo o primeiro-ministro da Rodésia do Sul, na época da construção da ferrovia,

> A mais grave ameaça que paira sobre a África vem da China comunista, os chineses estabeleceram um posto avançado na Tanzânia e, com a construção da TAZARA, eles poderiam muito bem infiltrar- se até o coração da África e instalarem- se, em caráter permanente, na Tanzânia e na Zâmbia (THIAM; MULIRA, 2010, p.983).

O que demonstram estes dois casos de incidência da reciprocidade pós-colonial africana em grandes Estados extracontinentais – os EUA e a China – é a forma com que essas relações eram forçosamente transpostas à dicotomia bipolar por parte dos seus críticos. Nos Estados Unidos, os congressistas negros interpretavam a rigidez inscrita na cisão bipolar, e no anticomunismo, como um entrave a uma política de progressiva proximidade com as jovens nações africanas. Além disso, assim como afirmara Donald McHenry, em 1974, superar os

pressupostos bipolares ajudaria a superar a questão da raça colocada como nexo da política externa norte-americana para a África. Quanto à aproximação da China com nações da África Oriental a crítica era menos sutil: Rodésia e África do Sul fraseavam essas relações pura e simplesmente em termos de avanço comunista sobre o continente africano. Também no Brasil, dado o contexto de distensão do regime militar iniciado pela administração de Ernesto Geisel em 1974, a proximidade com a África seria criticada com base em percepções vinculadas à perspectiva bipolar e ao anticomunismo.

3.2.2 Brasil: a abertura política e o episódio da exoneração de Sílvio Frota

No Brasil, a aproximação com os países africanos fez parte da celeuma que opôs defensores e opositores do processo de abertura do regime militar iniciada em 1974. Como asseverou Ernesto Geisel em seu depoimento ao CPDOC, "a mesma distensão que procurávamos fazer no ambiente interno também queríamos fazer no exterior (GEISEL, ano, p.339)", razão pela qual muitas decisões da política externa misturavam-se ou reverberavam no contexto doméstico. Medidas como a aproximação em relação a Angola e à China, assim como o voto favorável na "resolução antissionista" da Assembleia Geral da ONU, nesse contexto, foram especialmente polêmicas. Em realidade, segundo o próprio Ernesto Geisel, o primeiro e mais grave problema que teve com a linha dura deveu-se a diferenças quanto à condução da política externa e, não, propriamente, quanto à política doméstica[15].

O objetivo de iniciar uma abertura "lenta, gradual e segura" – termos fraseados por Ernesto Geisel em um discurso preferido em agosto de 1974 – não indicava, entretanto, um processo linear ou unívoco. Para ilustrar esta ideia, basta comparar o tempo levado para consolidar o regime (1964-1974) ao tempo levado para a sua abertura (1974-1985). Pode-se afirmar que da mesma forma como a "premissa externa" da Doutrina de Segurança Nacional foi mitigada, também a sua premissa de segurança interna foi lentamente amortecida antes de ser superada de forma derradeira ou completa. Na mesma sessão de entrevistas ao CPDOC em que falara da abertura ambidestra – porque interna e externa – fica implícita o significado ambivalente desse processo de abertura, posto que, segundo Geisel, "embora eu fosse solidário com os Estados Unidos na política geral contra o comunismo, não era caudatário deles (GEISEL,

[15] Tratou-se do caso do reconhecimento da China, em agosto de 1974 (GEISEL, 1997, p.364).

1997, p.342)". Dito de outra forma, o anticomunista permanecia como questão premente, embora já não mais como uma perspectiva atrelada à dos Estados Unidos.

A eleição de Geisel significou a volta do grupo castelista ao poder[16], que haviam sido secundarizados desde 1967, quanto tomou posse Costa e Silva, arauto da "linha dura" do regime militar. Um dos principais obstáculos identificados pela abertura foi o de controlar e de centralizar a estrutura hierárquica das instituições, que havia sido largamente corrompida pelo poder paralelo de alguns dos órgãos de repressão – e.g. o Destacamento de Operações de Informação, relacionado ao Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), assim como o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). No âmbito do Alto Comando, a autonomia dos antagonistas da abertura foi salutar na região do IV Exército (atual região Nordeste) e, também, no II Exército (atual região Sudeste). Com efeito, foi junto ao II Exército que ocorreram os estopins à política de exonerações da alta cúpula iniciada por Ernesto Geisel a partir de 1976. As exonerações tornaram-se a forma pessoal com que Geisel vislumbrou a retomada da coesão hierárquica junto ao Alto Comando: primeiro, exonerou-se o General Ednardo D'Ávila, responsável pelo II Exército, em 1976; depois, o General Sílvio Frota, então Ministro do Exército, em 1977; por fim, foi a vez do General Hugo Abreu, chefe do Gabinete Militar, em 1978.

No ano de 1976, morreram João Goulart e Juscelino Kubistchek, ambos ex-presidentes do período democrático, ambos no exílio. A morte do segundo – o "presidente bossa nova" que inaugurara a cidade de Brasília – causou grande comoção popular, o que levou ao decreto de luto oficial no Brasil, um fato inédito para um político cassado pelo regime. No seu enterro em Brasília, compareceram cerca de cem mil pessoas, que lhe prestaram homenagens ao som do Hino Nacional. O episódio fez parte de um crescente de manifestações em prol da abertura política, protagonizadas por amplos setores da sociedade civil brasileira – a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dos movimentos feministas em prol da anistia política, das greves do ABC paulista, das manifestações da União Nacional dos Estudantes (UNE), assim como por segmentos da Igreja Católica (e.g. na Conferência Nacional dos Bispos e pelo protagonismo de indivíduos como Dom Hélder Câmara e do Cardeal Arns). As manifestações de

[16] Diz-se "castelistas" porque eram simpatizantes da visão relativamente amena de Castelo Branco quanto às características e à permanência do regime militar.

apoio à democracia foram acompanhadas, do exterior, por pressões no sentido de dirimir a flagrante transgressão de direitos civis e individuais representados por institutos como o AI-5[17].

A abertura política ensejada pelo governo Geisel caracterizou-se por avanços e recuos. Somente ao final do governo, em 1978, o AI-5 foi extinto, e em matéria de direitos políticos *stritu sensu*, a regra, em termos práticos, foi a ambiguidade. A experiência de eleições parlamentares diretas, em 1974, levou a um relativo avanço do partido da oposição ao regime, o Movimento Democrático Nacional (MDB), em relação ao partido governista, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Em ato contínuo – e em antecipação às eleições municipais vindouras – foi editada a Lei Falcão, em junho de 1976, que previa restrições à propaganda política (e.g os candidatos não poderiam aparecer ao vivo em veículos de telecomunicação, mas apenas mostrar suas fotografias e ter seu "currículo" lido pelo locutor). Em seguida, em abril de 1977, o Congresso foi fechado com o objetivo de passar um pacote de medidas que alterava os procedimentos eleitores (e.g. passava-se a exigir apenas a maioria simples para a aprovação de emendas à Constituição) e instituía a eleição indireta para um terço dos cargos do Senado Federal (dando origem aos chamados "senadores biônicos").

Quanto aos antagonismos diretos entre a posição governista e a "ala dura" do regime militar, eventos pontuais transcorridos entre os anos de 1975 e de 1977 motivaram a ulterior política de exonerações, sem a prévia consulta do Alto Comando Militar, realizada por Geisel. Em outubro de 1975, foi distribuída uma nota oficial por Ednardo D'ávila Melo, comandante do II Exército, comunicando a morte, pretensamente por suicídio, do jornalista Vladimir Herzog em uma instalação do DOI-CODI. Com grande celeridade, a suspeita quanto à versão oficial da morte de Herzog tornou-se objeto da atenção popular. A atuação opressiva do órgão, com o condão do II Exército, à revelia do governo, mostrou-se uma questão de embate declarado entre os governistas e oposicionistas dentro da cúpula dirigente. O embate foi intensificado, em janeiro de 1976, dessa vez pela comunicação da morte do sindicalista José Manuel Filho, que teria, tal qual Herzog, supostamente cometido suicídio (enforcando-se com as próprias meias em uma cela

[17] Decretado em dezembro de 1968, o Ato Institucional nº5 (AI-5) possibilitava ao Presidente, dentre outras medidas, a intervenção em qualquer uma das esferas do Poder Legislativo (do Congresso Federal às Câmaras Municipais), assim como a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão por um período de dez anos. Suspendia, ainda, o direito ao *habeas corpus* para os casos de crime político e isentava quaisquer das ações previstas no decreto de apreciação judicial prévia, o que, ao cabo, resultava não apenas na contração do Poder Legislativo, como também do Judiciário (ALVES, 2005).

do DOI-CODI). Em ato contínuo, Ernesto Geisel viajou à cidade de São Paulo e exonerou o general Ednardo Dávila de seu cargo (GEISEL, 2009).

Com a saída de Ednardo Dávila, o General Sílvio Frota passou tornou-se o principal representante da "linha dura" do governo – e, portanto, arauto oficial da crítica à abertura política. Por mais tímidas que fossem as medidas tomadas com o objetivo da abertura (fosse em seu quadrante doméstico ou internacional), o grupo liderado por Frota consistia em um adversário declarado e explícito. Com a perspectiva de garantir a perspectiva do anticomunismo nas instituições políticas brasileiras, Sílvio Frota lançou-se extraoficialmente, em 1977, como presidenciável da linha-dura à sucessão de Ernesto Geisel. Para tanto, logrou montar uma base parlamentar sólida, ainda que pequena em termos absolutos, constituída por cerca de noventa parlamentares, além do apoio de segmentos do alto oficialato (SKIDMORE, 1989). Ernesto Geisel, entretanto, não quisera dar início às campanhas presidenciais até o ano de 1978 – principalmente porque tinha em mente outro candidato, João Batista de Oliveira Figueiredo, então ocupava a chefia do SNI. As diferenças de percepções e de táticas políticas entre o presidente e o ministro do Exército acabaram por levar à exoneração do segundo[18].

Ernesto Geisel demitiu o ministro Sílvio Frota no dia 12 de outubro de 1977, durante um recesso congressual, evitando, assim, possíveis reações da ala que lhe era simpática. Segundo Thomas Skidmore,

> Quando o presidente aplicou em pessoa o *coup de grace* em seu ministro, este de volta ao Palácio do Exército, providenciou o lançamento de veemente manifesto, acusando o governo de "complacência criminosa" com a "infiltração comunista" nos altos escalões do poder. O documento atacava o reconhecimento pelo Brasil em 1974 da República Popular da China e o reconhecimento em 1975 do governo marxista de Angola. Ao ordenar o envio do manifesto a todos os quartéis do país, o ministro evidentemente não sabia que o Planalto já havia comunicado a sua demissão a todos os comandantes do Exército. O manifesto jamais foi transmitido (SKIDMORE, 1989, p.387).

Ainda que não publicado entre os ministérios, o "manifesto" de Sílvio Frota – que fazia acusações virulentas quanto à condescendência de Ernesto Geisel ao comunismo doméstico e internacional – acabou por ser publicado, no dia seguinte, pela imprensa. O apelo emocional do

[18] Além de lançar-se como candidato à revelia da presidência e aliar-se a segmentos da "ala dura", houve questões pontuais de rusga como, por exemplo, quando em setembro de 1977, o ex-governador gaúcho Leonel Brizola, no exílio no Uruguai, foi proibido de retornar ao Brasil apesar da autorização de Geisel. No episódio, sem consultar previamente o presidente, Sílvio Frota ordenou o deslocamento de tropas do III Exército à região da fronteira para assegurar-se de que Brizola não entraria no país (GEISEL, 2009).

manifesto não perdia em nada para a fase áurea do anticomunismo norte-americano propugnado, em 1959, pela *Captive Nations Week* de J. F. Dulles e do presidente Dwight Eisenhower. Segundo Thomas Skidmore, em seu manifesto,

> [Sílvio Frota] 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, p.387, grifo nosso).

Política interna e política externa estiveram fortemente entrelaçadas no contexto da abertura. Em alguns momentos, a condução da política externa tomava a forma de um instrumento ao necessário equilíbrio de forças orquestrado pelo projeto de distensão do regime – como demonstrado pela ímpar relação de proximidade entre Geisel e Azeredo da Silveira. Em outros momentos, a política externa tomava parte como parte do imbróglio que dividia posições contrastantes – dado que a simplificação da política externa à questão do "anticomunismo" não era exclusividade da "ala dura" dos setores domésticos, como também de segmentos da opinião pública e de congressistas. No trato de temas afetos à política externa, a polarização das opiniões que remetia à perspectiva maniqueísta e dicotômica apresentada pela premissa externa da Doutrina de Segurança era mais nítida.

Apesar do predicativo "pragmático" com que foram concebidas as três correções de rumo do Pragmatismo Responsável – isto é, com argumentos afetos ao léxico econômico e, tanto quanto possível, apartados do campo ideológico – não foram, de forma alguma, medidas isentas de críticas por parte de amplos setores conservadores da sociedade brasileira[19]. Segundo a análise de Matias Spektor, um motivo preponderante para a centralização decisória em matéria de política externa na figura de Azeredo da Silveira estava em seu papel de "testa de ferro" à presidência por ocasião da tomada de decisões potencialmente conflitantes (SPEKTOR, 2009). Nesse sentido, por exemplo, não era rara a publicação de circulares sobre temas previamente tratados entre ministro e presidente, nas quais, no entanto, era constada apenas a assinatura do

[19] No entendimento de Azeredo da Silveira, esse conservadorismo ficou patente no contexto do reconhecimento da China Popular, em razão do ulterior rompimento diplomático com Taiwan (Formosa). Segundo ele, em entrevista ao CPDOC-FGV, foi um momento em que "o brasileiro ficou histericamente formosino". Disse, na entrevista concedida em 1979, que "Nosso comércio com Formosa era relativamente importante, mas já foi inteiramente comido pelas proporções. E, além do mais, não há nenhum impedimento que esse comércio continue. Isso é que quis assegurar. Não porque esse comércio fosse dar, não (sic). É para que houvesse uma valvulazinha de respiração para o reacionarismo nacional." (SILVEIRA, 2010b, p.108).

primeiro. Por outro lado, a política externa tornava-se instrumental em decorrência da própria personalidade taciturna e austera do presidente, que, diferentemente de Médici, por exemplo, jamais se acostumara a conceder entrevistas ou coletivas públicas – exceção feita para quando estava em viagem ao exterior (SPEKTOR, 2009).

Quando de viagem ao Japão, em setembro de 1976, Geisel conversou com jornalistas brasileiros e assentiu ao fato de o Brasil não corresponder a uma democracia plena. Reconheceu nessa entrevista, com espontaneidade inaudita, que, apesar dos empreendimentos feitos em prol da abertura, não poderia afiançar uma transformação completa até o final de seu governo (GEISEL,...2009). Por meio das viagens do presidente, a política externa tornou-se objeto de interesse doméstico à semelhança do que ocorrera com a Política Externa Independente, no início da década de 1960. Havia, ainda, nas decisões externas, uma articulação imediata com setores progressistas do parlamento brasileiro, os quais, segundo a pesquisa do brasilianista Andrew Hurrell, não estavam exatamente polarizados entre ARENA e MDB (HURRELL, 2013). Em matéria de política externa, a agenda do Pragmatismo Responsável encontrou apoiadores (e opositores) em ambos os lados do espectro político representado pelo Congresso Nacional da época.

Ainda que o MDB apresentasse a maior tendência a uma visão mais progressista e, portanto, desatrelada da percepção maniqueísta e dicotômica da cisão bipolar, isso não significou que, na ARENA, houvesse unanimidade quanto à tese contrária. Em abril de 1974, na iminência das independências africanas e na esteira da revolução portuguesa, o tema da descolonização passou a ser debatido no Congresso. No dia 29 de abril, o senador "biônico" Arnon de Mello, da ARENA, pronunciou discurso intitulado "Portugal e as colônias da África", em sessão do Senado Federal. Neste discurso, expôs, de forma extensiva, o quadro de rechaço internacional ao colonialismo lusitano, e, também, os prejuízos, consumados e vindouros, da inércia política no tratamento da questão. Sua fala foi interpelada pelo senador, também da ARENA, Luiz de Souza Cavalcante, que refraseou os termos da pauta de Arnon de Mello sob a lógica simplificadora, em vias do anacronismo, da Guerra Fria:

> O Sr. Luiz Cavalcante (Alagoas) – V. Exª me permite um aparte?
> O Sr. Arnon de Mello (Alagoas) – Com muito prazer, nobre Senador.
> O Sr. Luiz Cavalcante (Alagoas) – Estou ouvindo o discurso do meu nobre conterrâneo com a maior atenção. Ouço-o e fico a lamentar que a ONU não defenda, com a mesma veemência com que defende as colônias de Portugal, o rol de nações que vivem subjugadas a uma grande colônia europeia, numa forma de colonialismo tão execrável

> ou mais ainda que o colonialismo português. Muito grato pela oportunidade desse registro.
> O Sr. Arnon de Mello (Alagoas) – V. Exª, nobre Senador Luiz Cavalcante, podia dizer-me a que potência europeia se refere?
> O Sr. Luiz Cavalcante (Alagoas) – É obviamente, sabidamente, indiscutivelmente a potentíssima Rússia Soviética.
> O Sr. Arnon de Mello (Alagoas) – Eu não gostaria de me desviar do assunto de que estou ocupando na tribuna, mas respondo com prazer em breves palavras a V. Exª. Estive há poucos anos na União Soviética, na Iugoslávia, na Romênia e em vários outros países europeus. Parece-me, lamento dizê-lo, que V. Exª ou se acha mal informado ou muito apaixonado quando afirma que numerosas nações europeias estão submetidas à União Soviética. Na ONU, por exemplos, as proposições apoiadas pela URSS nem sempre contam com a aprovação do Plenário. Isso quer dizer que ela não tem, no plano internacional, o poder que V. Exª supõe.
> O Sr. Luiz Cavalcante (Alagoas) – V. Exª diz muito bem: estou apaixonado, apaixonadíssimo pela liberdade.
> O Sr. Arnon de Mello (Alagoas) – Muito obrigado a V. Exª pelo aparte. (MELLO, 1974, p.18).

Manifestada, abertamente, no parlamento, a perspectiva contrária à mitigação dos postulados da Doutrina de Segurança Nacional foi mais explicitamente vocalizada, entretanto, por segmentos da alta cúpula do regime militar – posto que, dada a própria natureza do regime, este setor tinha maior capacidade de reverberação imediata junto ao Executivo. Por ocasião da exoneração do ministro Sílvio Frota e da publicação de seu "manifesto", em outubro de 1977, tornou-se clara a vinculação da aversão da abertura interna à da "abertura externa". Em seu manifesto, criticava a abertura política, assim como o estabelecimento de relações diplomáticas com Angola e com a República Popular da China – para ele, evidências de que o governo fracassara na prerrogativa de resguardar o país do comunismo. Posteriormente, em seu livro de memórias políticas, Sílvio Frota denunciou o que considerara como a grande "traição dos ideais revolucionários de 1964" promovida pelo castelismo de Ernesto Geisel e de Golbery do Couto e Silva – "Ideais traídos" é o nome de seu livro. Também por intermédio desta obra, descreveu, de forma detida, sua interpretação sobre os eventos políticos ocorridos na África Subsaariana a partir de 1974, a qual remetia, explicitamente, às perspectivas geopolíticas do contexto histórico de emergência da Doutrina de Segurança,

> 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, p. 238).

Quanto às discussões prévias à decisão de reconhecimento do governo do MPLA no âmbito dos ministérios militares, o depoimento de Sílvio Frota atesta ao estilo mercurial e centralizador do presidente. Da mesma forma como não discutiu previamente com o Alto Comando acerca da política de exonerações (da qual o próprio Frota provaria, em 1977), tampouco o fez, em muitos dos episódios em política externa. Como no polêmico caso do "voto antisionista" na Assembleia Geral da ONU, em novembro de 1975, a decisão de reconhecer o governo de Angola, naquele mesmo mês, foi firmada e mantida pelo presidente por meio de discussões que envolveram, diretamente, apenas o ministro Azeredo da Silveira. Na visão retrospectiva de Sílvio Frota, o gesto foi decidido unilateralmente e, uma vez feito, simplesmente outorgado aos ministérios militares:

> Na primeira oportunidade - durante uma audiência normal - disse ao presidente que a decisão sobre Angola repercutira negativamente no Exército. Nós não entendíamos como o nosso governo revolucionário, de base anticomunista, tivesse sido o primeiro a reconhecer Agostinho Neto, sustentado por tropas cubanas que combatiam naquela colônia portuguesa, na qual tinham sido implantadas duas repúblicas e a luta continuava. Respondeu-me o presidente que aproveitara a existência do representante diplomático do Brasil em Luanda para concretizar logo o reconhecimento, pois, se o retirasse, teria maiores dificuldades, no futuro. E nada mais disse. (FROTA, 2006, p.238).

Em um depoimento concedido em 2006, Ovídio de Melo, o diplomata que representara o Brasil, de março a novembro de 1975, em Luanda, assentiu à versão de Sílvio Frota quanto ao papel de centralidade de Ernesto Geisel na decisão de reconhecimento de Angola. No depoimento, Ovídio revelou que recebera em Luanda, em agosto de 1975, a visita de Ítalo Zappa, chefe do Departamento de África do Itamaraty, e de Affonso Celso Ouro Preto, que trabalhava sob sua chefia[20]. Ambos ficaram impressionados com os estragos na cidade, causados pela

[20] Segundo Andrade Melo, "Zappa pediu-nos que lhe mostrássemos alguns dos estragos que os combatentes entre os Movimentos haviam causado à cidade. Isto era fácil, pois os maiores confrontos haviam ocorrido a uns dois quilômetros do Consulado. Num rápido *detour* mostramos aos recém-chegados três arruinados prédios da Avenida Brasil que antes abrigavam forças da FNLA, que haviam sido atacados com bazucas e canhões do MPLA. Zappa e Afonso Celso impressionaram-se com tão vastos estragos. Fomos depois para o Consulado e instalamo-nos no terraço, para lanchar e conversar. Em frente, na entrada da linda baía de Luanda, o tanque de gasolina da "Shell" queimava. Estava vazio de combustível, felizmente. Mas continha ainda gases que o levaram a incendiar-se por

deflagração da guerra entre MPLA, FNLA e UNITA. Diante do quadro de incertezas e de periculosidade aberto à representação especial do Brasil em Luanda, Ítalo Zappa tentara demover Melo da permanência em seu posto ao sugerir o fechamento da representação e a retirada imediata do corpo diplomático para o Brasil – pedido ao qual Ovídio de Melo negou veementemente,

> Vencedor já havia: o MPLA. E se nos retirássemos a esta altura do ano, nada poderia assegurar-nos que o Brasil reconheceria a tempo e hora, em novembro, Angola independente. Se não reconhecêssemos Angola independente prontamente teríamos perdido todo o sacrifício em Luanda durante oito meses de luta incessante. Moçambique ficaria ainda mais decepcionado conosco. E a África inteira diria que o Brasil não era confiável, nem no trato com os africanos que falam português. (MELO, 2015, p.255).

Ovídio de Andrade Melo soube, posteriormente, por intermédio de Affonso Celso, que Zappa enviara um telegrama ao ministro Azeredo da Silveira manifestando sua opinião de fechamento urgente da representação brasileira em Luanda – embora houvesse garantido pessoalmente a Melo que não o faria e que havia desistido do fechamento da representação. Com a abertura do Acervo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira, depositado junto ao CPDOC-FGV, foi confirmada a existência do tal telegrama. Em resposta ao telegrama enviado por Zappa, o ministro Azeredo da Silveira dissera que "nunca tive dúvida de que deveríamos pagar um preço por termos criado a Representação Especial (ANDRADE MELO, 2015, p.259)". Segundo Melo, após o onze de novembro e diante do que se verificou como, potencialmente, a primeira vez, desde 1964, que o Itamaraty e o Ministério da Guerra discordaram veemente e abertamente, tanto Azeredo quanto Zappa teriam lhe recomendado um afastamento do governo angolano (MELO, 2015, p.259). Por conta disso, na versão de Ovídio de Melo,

> [...] foi o Presidente Geisel quem, com sua conhecida firmeza, exigiu de Silveira e Zappa uma posição mais destemida com relação ao reconhecimento de Angola, mesmo depois que os cubanos desembarcaram, exatamente na noite que Agostinho Neto proclamou a independência. Afinal, coragem é a qualidade essencial do militar. Diplomatas são conhecidos pela prudência. **E as dificuldades havidas no reconhecimento de Angola nunca foram causadas pelo governo de Luanda após a Independência. Foram causadas no Brasil mesmo pelas correntes direitistas que em 1978 chegaram a tentar derrubar Geisel, acusando-o, entre outras motivações, de ter reconhecido Angola.** (MELO, 2015, p.259, grifo nosso).

---

semanas consecutivas, sem explodir. Ao longe, em terra, certamente em Quifandongo, troavam canhões. E esses tiros eram escutados perfeitamente no Consulado (ANDRADE MELO, 2015, p.253)". Além de seus depoimentos pessoais, o livro de memórias de Ovídio de Andrade Melo consiste em um dos mais ricos e interessantes testemunhos acerca da participação brasileira na antessala da independência angolana (MELO, 2009).

O gesto de reconhecimento de Angola foi constitutivo dos antagonismos criados pelo processo de abertura do regime em função da clara evidência de mitigação da Doutrina de Segurança com que se revestiu. A leitura da aproximação entre Brasil e ex-colônias portuguesas sob as lentes da assunção bipolar era, afinal, o principal motivo às críticas de Sílvio Frota ao governo – crítica, aliás, compartilhada por um espectro político mais abrangente, como evidenciou o diálogo entre os senadores da ARENA, Arnon de Mello e Luiz Cavalcante. O afrouxamento das restrições securitárias, vinculados ao pressuposto da cisão ideológica da bipolaridade, constituíra uma característica fundamental das convergências interperiféricas da década de 1970 – como aquela demonstrada pela cartografia dos consensos política da Assembleia Geral da ONU, elaborada por Holloway[21]. Nesse sentido, as iniciativas contidas na "correção de rumos para a África" foram sintomáticas de um processo mais abrangente, do qual resultou uma progressiva desobstrução das limitações às relações sul-sul impostas pelo antagonismo Leste-Oeste.

Em um artigo de 1975 voltado à análise do conteúdo econômico e político das relações sul-sul, os autores, H. Jon Rosenbaum e William G. Tyler, apontam para o fato de que a agenda do não-alinhamento, por ser ampla demais, tendia a evitar coalizões de forma "positiva", isto é, que gerassem uma frente única e assentada em consensos sistemáticos – principalmente quando a pauta era econômica. Não deixavam de fazê-lo, entrementes, de forma "negativa", ou seja, trancando o avanço de propostas que consideravam contrárias aos seus interesses (principalmente, nos marcos de organizações internacionais, a exemplo da Assembleia Geral da ONU, da UNCTAD ou do Comitê Antiapartheid). Os autores notaram, ainda, que embora a noção de terceira via, proposta pelo não alinhamento, fosse diluída diante das contingências do desenvolvimento socioeconômico próprias de cada país, as relações sul-sul tendiam a sobrepor-se, paulatinamente, aos predicativos ideológicos de seus pares. Em síntese, diferenças ideológicas passaram a ser identificadas como assunto doméstico tão-somente. Os autores concluíram que os "notáveis êxitos" no desenvolvimento de políticas comuns haviam sido o resultado de "[...] considerações pragmáticas mais do que de considerações emocionais." (ROSENBAUM; TYLER, 1975, p.246, tradução nossa).

É interessante notar que a mesma suposição de "pragmatismo" auto-enunciada pela política externa brasileira, a partir de 1974, era igualmente conferida aos países africanos de

[21] Exposto na Figura 1.

forma a amenizar o significado de seus componentes políticos endógenos no quadro mais amplo da assunção bipolar. Por ocasião da entrevista ao "perito em comunismo" do MIT, em 1975, Azeredo da Silveira apresentou uma versão "pragmática" do Brasil quanto à evolução política na África Ocidental e em Portugal. Posteriormente, durante a administração de Jimmy Carter, Silveira voltou a se referir ao pragmatismo, com que negou eventuais perigos de comunização dos Estados africanos ao tratar do tema com Zbigniew Brzezinski, então Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA (cargo previamente ocupado por Henry Kissinger)[22]. Para o ministro de relações exteriores do Brasil, o principal objetivo dos países africanos pós-coloniais não estava assentado na consecução de qualquer tipo-ideal de ideologia política, mas na manutenção de suas soberanias – tarefa à qual, como enunciara Ítalo Zappa, em 1974, se comprometeriam com grande sentido de interdependência e de reciprocidade. Na perspectiva de Azeredo da Silveira,

> O lema do africano é esse: nós somos várias raças, temos muitas etnias e a única maneira de nos juntarmos é através da criação de nacionalidades. Isso é muito importante. Eles sacrificam tudo a isso. Em resumo: muito mais importante do que ter um regime formalmente democrático é ter uma posição de independência. **A luta lá é de poder mesmo e esse poder é ligado à libertação da África como um todo e à independência do país.** Então, a noção de poder, a ideia de poder, está no centro, no coração dos africanos (SILVEIRA, 2010B, p.101, grifo nosso).

A iminência das independências dos países africanos de língua portuguesa, na década de 1970, e sua ulterior consecução, influenciaram de forma significativa na política externa brasileira. A postura de reconhecimento irrestrito das ex-colônias portuguesas apresentou-se como o ponto nevrálgico da reação brasileira – dado que foram tomadas a despeito de seus regimes domésticos e ao fato de que operaram por meio de ajuda de países comunistas. A relação do Brasil com as nações africanas, na década 1970, quando consideradas suas implicações gerais – inclusive na política doméstica brasileira – servem de evidência ao que Pu Xiaoyu identificou como o "processo de mão dupla" relacionado à emergência de novos Estados: novos Estados implicam um funcionamento modificado da sociedade internacional pré-estabelecida. O reconhecimento da reciprocidade dos Estados africanos pós-coloniais – no dizer de Ítalo Zappa –,

[22] Em seu depoimento ao CPDOC-FGV, Azeredo da Silveira, ao tratar da sua conversa com Brzezinski, dissera que, "O [Zbigniew] Brzezinski defendeu a ideia de que a África ia se comunizar e ia contagiar a Europa. Perguntei-lhe: 'O senhor acha isso mesmo!?'. Ele disse: 'Acho'. Repliquei: 'O senhor me desculpe, mas estou inteiramente em desacordo com o senhor'. [...] Os regimes socialistas da África se criaram para os países poderem ser independentes. Eles vão voltar atrás. A África vai ter regimes mistos. Eles são muito pragmáticos (SILVEIRA, 2010b, p.101)".

ou a observação de que “a noção de poder está no coração dos africanos” – no dizer de Azeredo da Silveira –, decorriam de um cenário necessariamente mais complexo do que o sugerido por uma estrita percepção bipolar das relações internacionais.

3.3 SENEGAL E NIGÉRIA: NEXOS DA CORREÇÃO DE RUMOS PARA A ÁFRICA

O Brasil faz parte de um pequeno grupo de nações que possuem dez ou mais vizinhos. Diferentemente da China ou da Rússia, porém, o território brasileiro não é predominantemente continental: sua fronteira marítima é extensa, razão pela qual o mar cedeu algumas das condições para a consolidação histórica das estruturais sociais, econômicas e até demográficas da sociedade brasileira assim como hoje se apresentam. Conforme o Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil (LBDN), o território brasileiro caracteriza-se por 4,5 milhões de km² de área marítima, em 7.500km de faixa litorânea, uma das mais extensas do mundo. Razão suficiente para que a ênfase em sua política externa recaia sobre “seu entorno geopolítico imediato, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (BRASIL, 2012, p.12).

De forma a destacar e racionalizar os predicativos estratégicos da conformação territorial do Brasil no Atlântico Sul, ainda segundo o LBDN, o seu espaço marítimo é apresentado em dois grandes “blocos”, separados por meio da bifurcação situada no Cabo de São Roque – a ponta mais oriental do território brasileiro e, portanto, também a mais próxima do continente africano. O primeiro bloco é voltado ao sul do país, até o Arroio Chuí; o segundo aponta para norte, em direção ao Rio Oiapoque. O primeiro vincula o território nacional às nações da África Ocidental e à rota do Cabo, “uma considerável via estratégica de comunicação da Ásia e África com o Hemisfério Norte”; o segundo, “projeta o Brasil para a porção norte da África, para a Europa Ocidental, canal do Panamá, Caribe e América Central e do Norte (BRASIL, 2012, p. 16)”. Ainda em referência ao espaço marítimo brasileiro, a denominação “Amazônia Azul” foi cunhada de forma a caracterizar a porção do Atlântico sobre a qual o Brasil possui direitos territoriais – e cujas riquezas, tanto as descobertas quanto as potenciais, assim como sua extensão espacial, são comparáveis aos do bioma amazônico.

Uma das primeiras imagens cartográficas do território brasileiro, corrente nos séculos XVI e XVII, chegava a ignorar sua característica continental ao realçar, largamente, sua relação com o oceano. Por essa razão, essas primeiras representações cartográficas do território brasileiro

foram, em seguida, nomeadas de “Mito da Ilha Brasil”: onde o país é caracterizado como uma porção de terra cercada pelo oceano e por grandes rios interiores que se encontrariam no fundo do território (KANTOR, 2007). O “Mito da Ilha Brasil” tornou-se conhecido por meio da pesquisa histórica de Jaime Cortesão acerca da formação do território colonial brasílico e da internalização da ocupação portuguesa (COUTO E SILVA, 1967). Nos séculos XVII e XVIII, conforme argumenta o historiador Luís Felipe de Alencastro, a conformação demográfica e territorial do Brasil colônia foi condicionada por interações atlânticas – isto é, não como uma organização endógena ou auto-centrada, mas por meio de uma rede de exploração colonial, voltada ao comércio com a Europa, “cuja singularidade”, segundo ele, “[...] ainda marca profundamente o Brasil contemporâneo.” (ALENCASTRO, 2000, p.9). Dessa ponte, construída por europeus, ligando os portos brasileiros aos angolanos, fundou-se a gênese da sociedade que, se ainda não completamente identificada como brasileira, Alencastro definiu como “brasílica”.

A ocupação territorial do Brasil contemporâneo, majoritariamente fixada em sua extensa faixa litorânea, ao mesmo tempo em que apresenta seus maiores vazios demográficos no interior, atesta à experiência histórica de formação da nação brasileira no Atlântico Sul. Ainda segundo Alencastro, essa dinâmica formativa das primeiras fases da colonização brasileira caracterizou-se como uma “ponte” – intangível, transcontinental e transoceânica – ligando os portos do Brasil a portos africanos por meio da mediação comercial de europeus. Àquela época, a relação singular entre Brasil e África Atlântica somente emergia quando da conflagração de rivalidades estrangeiras – de portugueses com holandeses, durante a União Ibérica; depois, no interesse da marinha mercante inglesa em prol de seu predomínio geopolítico sobre os entrepostos nos mares do sul. No dizer de Alencastro, a relação Brasil-África Atlântica, até o século XIX, apresentava-se sob a metáfora de um “atol”, uma cadeia de ilhas oceânicas submersas, em formato de anel, que somente emergem por ocasião de forças exógenas:

> Há, de fato, dois terremotos que expõem o arco transcontinental da zona econômica formada pelo Brasil e por Angola. O primeiro ocorre durante a Guerra dos Trinta Anos, quando a investida holandesa no Atlântico Sul junta Luanda e Recife num só *front* militar. O segundo período de turbulências acontece após a Independência, na altura em que se rompe a matriz espacial colonial e as canhoneiras da Royal Navy se interpõem entre o Império do Brasil e os portos negreiros africanos. Assim, os terremotos são provocados pela irrupção de rivais estrangeiros – holandeses no século XVII, e ingleses no século XIX – no espaço econômico luso-brasileiro no Atlântico Sul (ALENCASTRO, 2000, p.354).

Essa mediação exógena, alheia aos interesses imediatos dos atores regionais, seria mitigada ao longo do século XX. Como demonstrado pelas condições históricas de concepção da Doutrina de Segurança Nacional, que pressupunha a responsabilidade brasileira junto a uma noção de defesa que não lhe era singular ou particular, mas partilhada pelo pressuposto compartilhado de Ocidente – fomentado pela Segunda Guerra, consolidado pela Guerra Fria – o processo de mitigação dessa "mediação exógena" não seria unilinear, tampouco uniformemente progressivo. Pelo contrário, a exemplo da prolongada ambivalência brasileira quanto ao colonialismo português, foi um processo caracterizado por avanços e recuos. É salutar, entretanto, que no século XX, o "atol" do qual falou Alencastro não se apresentaria pela colisão de interesses de estrangeiros, mas como decorrência direta das independências africanas.

Quando justaposta à história de longa duração do Atlântico Sul, o recorte temporal compreendido pela "correção de rumos para a África" assume os nítidos contornos de um ponto de inflexão no relacionamento entre o Brasil e suas contrapartes da África Atlântica. Iniciativas posteriores ao período, como as sucessivas visitas presidenciais do governante brasileiro à África, já na presidência de João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, assim como os sucessivos acordos de cooperação militar e em matéria de defesa, principalmente pela articulação das Forças Armadas Brasileiras (em que o caso da Namíbia pós-colonial é salutar) testemunham à continuidade e à permanência dessa inflexão no espaço político do Atlântico Sul.

Em razão do lastro histórico singular ao Brasil e aos países africanos de língua portuguesa, assim como da centralidade que suas independências assumiram para a consecução da política externa do governo Geisel – sem as quais, em última instância, não haveria razão para chamar-se uma "correção de rumos" – poder-se-ia concluir que estes países assumiram o papel de "portas" ao futuro relacionamento entre o Brasil e o conjunto das nações da África independente. É uma inferência que, ademais, encontra guarida nas interpretações que enfatizam o papel de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique para a reversão da imagem brasileira quanto ao colonialismo europeu perante o conjunto das nações africanas. Como salientara o diplomata Ítalo Zappa, em 1974, a despeito de todas as suas diferenças, as nações africanas possuíam um nítido denominador comum, posto que "destinadas a um relacionamento recíproco muito acentuado." (ZAPPA, 2015, p.131). Suas variadas estratégias ao objetivo comum de banimento da instituição colonial constituíram atestados indubitáveis dessa reciprocidade. A forma com que foram

estabelecidas as relações diplomáticas entre Brasil e Moçambique – ao que a FRELIMO acedeu unicamente após o gesto de reconhecimento ao MPLA – foi uma evidência da extensão dessa política de reciprocidade particular ao tecido político dos Estados africanos pós-coloniais.

Ainda que, de forma geral, se possa aceder à interpretação dos países africanos de língua portuguesa como "portas" do Brasil à África na década de 1970 – tanto mais pelo componente simbólico que enseja – é importante frisar que essa caracterização comunica, igualmente, uma simplificação: pelo simples motivo de que, no ano de 1974, o Brasil já possuía mais de uma década de relacionamento pregresso consolidado com nações africanas independentes. Além disso, é uma simplificação que pode incorrer em sérias imprecisões, pois a política da "correção de rumos", à qual o reconhecimento de Angola foi seu ponto mais alto, não ocorreu *ex nihulu*, ou seja, em um vácuo de relação ou interação com aqueles Estados mais imediatamente interessados em tal correção: os próprios Estados africanos com quem o Brasil mantinha um diálogo prévio e que poderiam influir de forma mais imediata nos cálculos brasileiros.

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)[23]. Era um número bastante tímido de representações diplomáticas – principalmente se comparado ao número absoluto de Estados africanos à época ou à extensão das representações diplomáticas atuais do Brasil no continente. Por outro lado, em razão de sua própria limitação – até mesmo dos recursos disponíveis para uma diplomacia mais assertiva entre as duas margens do Atlântico – essas seis representações remetiam ao necessário critério de seletividade com que foram estabelecidas. Em um documento secretado, de autoria do ministro Gibson Barboza ao Presidente Médici, datado de 16 de dezembro de 1971, são arroladas algumas das motivações ao relativo grau de importância conferida ao relacionamento com estes países. O título do documento era "Ação Diplomática Brasileira na África Atlântica" – bloco de Estados que, ao ver de Gibson Barboza, deveria ser "escolhido para um novo esforço criador de nossa diplomacia":

[23] Àquela época, Abuja não era, ainda, a capital da Nigéria. Embora Lagos seja a cidade mais populosa e mantenha uma localização geográfica privilegiada (em razão do circuito logístico que a integra e de seu acesso ao mar), desde a independência se criou o entendimento de criar uma nova capital, que pudesse beneficiar a integração ao interior do país e, quiçá, amenizar as muitas diferenças étnicas e políticas (como as que deram origem à Guerra de Secessão da Biafra). A exemplo de Brasília, Abuja foi construída no centro do território e substituiu Lagos, definitivamente, em 1991.

> [...] dentro da área, penso que deveríamos concentrar esforços naqueles países que se apresentam como de maior importância para o Brasil, quer por razões econômicas, como a Costa do Marfim, Gana, Nigéria, os Camarões e o Zaire, quer por seu relevo político, como o Senegal, a Costa do Marfim, Gana e Nigéria, quer por sua influente presença cultural em toda a África, como o Senegal, quer pela relevância dos laços que mantiveram com o Brasil no passado e que ali continuam vivos, como o Togo, o Daomé e a Nigéria (BARBOZA, 1971).

Por uma múltipla coincidência de fatores – que, de modo algum, pretende esgotar as possibilidades de análise ao ativismo político dos Estados africanos no momento crítico da década de 1970 – o Senegal e a Nigéria tiveram papeis de redobrada importância à elaboração da política externa iniciada em 1974 e, por essa razão, podem ser interpretados como nexos fundamentais à elaboração geral da "correção de rumos".

Em primeiro lugar, eram países cuja importância relativa à elaboração de uma agenda diplomática para a África tivera destaque desde o início da década de 1960, posto que durante a Política Externa Independente, Lagos e Dacar estavam entre as primeiras cidades africanas em que se estabeleceram embaixadas brasileiras. Na pioneira Missão Comercial de 1965, já no regime militar, foram cidades visitadas. Em 1972, quando do "périplo africano" de Gibson Barboza, Nigéria e Senegal foram, igualmente, visitados. O Senegal, em realidade, segundo o sítio virtual do Ministério de Relações Exteriores do Brasil, é o único país africano em que o Brasil mantinha um escritório consular desde o século XIX.

Em segundo lugar, eram Estados que possuíam relativa ascendência política e econômica junto aos seus pares regionais na África Atlântica – porém, à diferença da Costa do Marfim ou do Zaire, possuíam, igualmente, interlocução política e trânsito diplomático em outras instâncias caras à política externa do Brasil à época. Além de ambos terem um alto perfil junto às nações árabes, o Senegal era visto pelo Brasil como uma "liderança moderada" no Movimento dos Não Alinhados, ao passo que a Nigéria possuía as credenciais de um membro da OPEP. Por fim, além dos meios com os quais influenciar ou exercer pressão direta sob a condução da política africana do Brasil, tanto a Nigéria quanto o Senegal tinham, sobretudo, interesses imediatos e urgentes na saída dos portugueses e no fim das guerras ensejadas pelo colonialismo português.

3.3.1 Relações Senegal-Brasil: uma diplomacia de prestígio

O Senegal passou a receber grandes ondas de refugiados em decorrência da desestabilização na região de Casamance após a eclosão da guerra por independência na Guiné-Bissau. Além da questão dos refugiados, com a guerra, o Estado senegalês passou a ser sucessivamente interpelado na contra-ofensiva do exército português – ao ponto que, em 1963, o Senegal optou por romper relações diplomáticas com Portugal e, no mesmo ano, interditou o seu espaço aéreo para aviões a ele destinados ou dele procedentes. Em 1965, diante das denúncias senegalesas, Portugal foi condenado pelo Conselho de Segurança da ONU por transgredir não apenas essa prévia interdição aérea, mas, também, por invadir o território terrestre do Senegal com tropas destinadas a combater as guerrilhas guineenses. A mesma condenação foi repetida em 1969. Em 1972, Portugal foi novamente condenado pelo CSONU, desta vez pelo ataque direto a uma aldeia senegalesa na região de Casamance[24]. A região de Casamance, pela sua proximidade com a Guiné Bissau – não apenas territorial, como também em razão das características históricas da fixação demográfica e da convivência das populações da região - foi diretamente afetada pela onda de migrações de refugiados da guerra colonial neste país, quando não pela intervenção direta do Exército português.

Figura 6 - A Região de Casamance

Fonte: Simpson e Diallo (2015).

[24] A cronologia das condenações está de acordo com os Dossiês Cronológicos das guerras coloniais do sítio virtual organizado e produzido pela Associação 25 de Abril, de Lisboa, disponíveis em: <http://www.guerracolonial.org/>.

A impressão de assertividade de Senegal e Nigéria em matéria da descolonização portuguesa provinha, pelo menos, desde o governo Médici, quando do "périplo" do chanceler Gibson Barboza à África Subsaariana, realizado em novembro de 1972. Sabia-se, de antemão à viagem, que as "relações especiais" com Portugal constituíam um obstáculo de monta para o relacionamento com os Estados africanos, embora não fosse possível precisar, até aquele momento, a extensão deste obstáculo. No documento em que explicava ao presidente Médici as motivações para a realização de seu périplo, Barboza fora levado à conclusão de que:

> [...] 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, grifo nosso).

Logo após o seu périplo, Gibson Barboza retornou à África, em janeiro de 1973, mas dessa vez foi ao Egito. De lá, viajou a Roma, de onde partiria para Nairóbi. Nesse interregno em solo europeu, encontrou-se para uma conversa com Rui Patrício – então encarregado de Negócio Estrangeiros de Portugal – com o objetivo de estabelecer "um novo clima para trocas de pontos de vista sobre o problema dos territórios ultramarinos portugueses". Em um documento datado de fevereiro de 1973, o ministro fez um relato extensivo da conversa ao presidente Médici, dizendo-lhe que relatara ao português que durante o seu périplo na África "[...] variara o grau de militância ou agressividade, mas o tema dos territórios portugueses fora objeto de todas as conversações que tivera, tanto em nível de Chefes de Estado, quanto no de ministros (BARBOZA,...1973)". Dissera, também, que dos chefes de Estado africanos com quem conversara, os mais explícitos na crítica quanto a perpetuação da guerra colonial haviam sido o presidente Léopold Sédar Senghor, do Senegal, e o presidente Houphouet-Boigny, da Costa do Marfim.

Apesar da assertividade de suas críticas, Senghor e Boigy não se mostravam agressivos quanto ao Estado português diretamente, mas quanto à guerra na Guiné-Bissau: mesmo que grave, era uma rusga era pontual. Diferente da postura do ministro Okoi Arikpo, da Nigéria, o qual, segundo Barboza, de todos os nove países visitados, denotara o posicionamento mais diretamente hostil ao Estado português de forma geral,

> O ministro Okoi Arikpo queixara-se, com revolta e amargura, do comportamento português no caso de Biafra, e narrara-me a visita que fizera a Franco Nogueira, em Lisbosa, para solicitar-lhe que São Tomé não continuasse a ser utilizada como ponto de transbordo para fornecimentos de armas francesas aos rebeldes. Contei a Patrício o que me dissera Arikpo sobre o comportamento do ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, que, durante a conversa, haveria confirmado ao seu colega nigeriano o tráfico de armas [...] alegado que o consentia por pressão da França e prometido fazê-lo cessar. Repeti a Patrício a frase que me dissera Arikpo sobre o resultado de sua visita a Lisbosa: 'Não só Franco Nogueira não cumpriu essa promessa, como nenhuma outra, e mentiu em tudo o que me disse'. (BARBOZA, 1973, s/p).

A seguir, Gibson relatou que dissera a Patrício sua impressão pessoal acerca do provável desfecho político para o caso da Guiné-Bissau: "se uma decisão pela independência não fosse tomada – com celeridade – a situação poderia levar a uma intervenção armada e conjugada em favor da Guiné". Gibson argumentara ao seu homólogo português que à questão de Guiné-Bissau urgia uma solução mais imediata do que as de Angola ou de Moçambique, tanto mais porque seria de mais fácil resolução – comparável ao caso de Goa, na Índia, em razão de sua extensão territorial. Quando Patrício demonstrou discordância quanto à legitimidade ou à aceitação internacional de uma hipotética reação armada por parte dos vizinhos da Guiné-Bissau, Gibson repetira-lhe as palavras de Léopold Senghor,

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

Gibson Barboza ainda relatou ao presidente Médici ter sido convidado por Rui Patrício a reunir-se, novamente, com ele – dessa vez em algum "território ultramarino", ao que Barboza negou veementemente, posto que "o encontro seria tomado como um reconhecimento pelo Brasil do status de Província que Portugal reclama para aqueles territórios". Ao invés disso, aventou outra possibilidade: a de criação de um grupo de diálogo em prol da descolonização, no qual participariam, além dos representantes dos movimentos de libertação, representantes do Brasil e de Portugal, como também do Senegal, Costa do Marfim, Zaire, Nigéria e Quênia. Relatou a Médici que embora Patrício tivesse acatado a sugestão em seus contornos gerais, foi lacônico

quanto à sua operacionalização imediata, principalmente em razão do contexto doméstico português, em que não havia um consenso prático quanto a decisões de curto prazo acerca das guerras coloniais. Pressentia-se, naquele momento, a instabilidade que se avolumava em Portugal, embora não se pudesse prever, em janeiro de 1973, que essas instabilidades teriam como desfecho a Revolução de 25 de Abril do ano seguinte.

No momento em que a conversa transitou para o tema da política interna portuguesa, mais uma vez, foi realçada a importância do Senegal na solução do imbróglio colonial. Gibson perguntou a Rui Patrício que ideia fazia do General Espínola, "uma vez que Senghor lhe havia creditado uma posição de estima e respeito". Patrício respondeu, de forma lacônica, que embora Espínola fosse respeitado junto ao Exército Português, não chegava a assumir um papel de liderança. Gibson e Patrício falavam, inadvertidamente, de ninguém menos do que o indivíduo que se tornaria o primeiro presidente português após a Revolução dos Cravos, orquestrada pelas Forças Armadas portuguesas. Gibson, a seguir, relatou ao presidente Médici que Rui Patrício havia se mostrado muito "interessado em saber sobre a relação entre Spínola e Senghor" e chegara a lhe perguntar "se Espínola se avistara com Senghor". Acerca desta indagação, o ministro brasileiro relatou a Medici 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).

O General Espínola, autor de *Portugal e o Futuro*, livro em que argumentou acerca dos benefícios oriundos do eventual fim das guerras coloniais, fora Governador Militar na Guiné-Bissau – experiência que lhe proporcionou uma posição de maior proximidade com Senghor. Embora controversa, àquela altura, a proximidade política entre os dois políticos, proporcionada pelo objetivo comum de cessar as lutas na Guiné-Bissau, foi posteriormente confirmada. O Senegal e o Brasil foram duas das nações que mais prontamente reconheceram o governo revolucionário português, estabelecido em 1974 e, em janeiro de 1975, Senghor foi o primeiro presidente de uma nação africana a visitar Portugal após a revolução dos Cravos. Essa prontidão condiz com a proximidade pregressa – ainda que por razões bastante distintas – que estes dois países tinham com Portugal. Porém, mais do que isso, sinalizava aos interesses relativos à equação da questão colonial portuguesa na África em geral, e na Guiné-Bissau, em particular.

As conversas secretas entre Senghor e Espínola não apenas atestaram à utilização da diplomacia secreta à surdina dos eventos das independências africanas, mas, sobretudo, ao papel

constitutivo do governo senegalês à cessão, derradeira, de uma guerra que se mostrara debilitante para todos os envolvidos. No Brasil, a independência da Guiné-Bissau e o ulterior reconhecimento do governo brasileiro – antes mesmo que Portugal o fizesse – representou, nas palavras de Azeredo da Silveira, a "[...] primeira e a mais violenta correção na nossa política africana." (SILVEIRA, 2010d, p.94).

A prática de reconhecimento irrestrito das independências africanas, a partir de 1974, era constitutiva da ambição geral de estreitar relações e de aproximar o Brasil da África Atlântica. Se o objetivo geral era o de aproximação, cabe salientar o papel do Senegal que correspondia, literalmente, ao vizinho mais próximo na África Atlântica. Escrevendo a Ernesto Geisel acerca da importância da viagem que faria ao Senegal em 1974, Azeredo da Silveira dissera 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 Senhor é reconhecidamente um paladino (SILVEIRA, 1974a).

Assim, a viagem a Dacar, realizada no primeiro ano do governo Geisel, além de uma oportunidade de reunir-se com todos os diplomatas brasileiros no continente africano, denotou a inauguração do novo perfil no trato da questão colonial. Por meio do Senegal, esperava-se criar uma "caixa de ressonância" dos aspectos gerais propugnados pela nova política africana do Brasil: o discurso proferido pelo chanceler brasileiro em Dacar, em novembro de 1974, aludia não apenas a aspectos bilaterais, mas ao sentido geral da reorientação da política africana por parte do Brasil. Neste sentido, a metáfora de "portas para a África" caberiam melhor ao Senegal,

> 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. [...] Era preciso, ainda, trocar impressões, receber conselhos e apresentar sugestões: cumprir o ritual da amizade que consiste em dar o que podemos oferecer e pedir aquilo de que necessitamos (SILVEIRA, 1974b).

A escolha de Dacar como "ponto de partida" à nova política africana dizia respeito ao papel pregresso do Senegal à inserção brasileira no Atlântico Sul. A proximidade dos territórios entre Brasil e Senegal foi um fator decisivo para que a despeito do postulado pela "profilaxia anticomunista" da Doutrina de Segurança Nacional brasileira, o presidente socialista Léopold Sédar Senghor fosse o primeiro Chefe de Estado estrangeiro a visitar o Brasil após o golpe de 1964. A capacidade interlocutória de Senghor junto ao governo brasileiro seria mantida ao longo da década seguinte, na qual a questão do apoio aos movimentos de libertação eram uma constante da relação entre os dois países – não limitada ao caso da Guiné-Bissau, mas, extensiva a outras nações em processo de independência.

Quando, no governo Geisel, criou-se a Representação Especial do Brasil em Luanda, para que se viabilizasse um diálogo permanente com Angola no momento de sua independência, a ideia original era fazer uma Representação análoga também em Lourenço Marques[25]. Pela mesma razão que Moçambique não estabeleceu prontamente relações diplomáticas com o Brasil, não aceitou o estabelecimento dessa representação. Segundo o diplomata Ovídio de Andrade Melo, a negativa do representante da FRELIMO deveu-se a experiência pregressa do movimento com o governo brasileira – à qual a intervenção de Senghor foi crucial:

> 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 Leopold Senghor, Presidente do Senegal, intercedeu junto ao Brasil, em favor da Frelimo (MELO, 2015, p.202).

Durante o governo de Ernesto Geisel, a imagem de Senghor no Brasil era uma mistura de "herói com estadista", como afirmado por Azeredo da Silveira em seu discurso inaugural em Dacar. Com efeito, Léopold Sédar Senghor fazia parte de um grupo de intelectuais-políticos, atuantes em países da África Ocidental que, a exemplo de Amílcar Cabral e de Kwane Nkrumah, destinaram esforços para construir um pensamento e uma prática descolonial em seus países. Juntamente com Aimé Césaire, Senghor foi um dos grandes próceres do movimento da *négritude*, ao passo que sua produção literária lhe rendeu o título de "presidente poeta". Sob vários aspectos

[25] Denominação colonial da cidade de Maputo.

as relações entre Brasil e Senegal, na década de 1970, poderiam se caracterizar como uma "diplomacia de prestígio". A começar pela escolha do representante brasileiro em Dacar, o diplomata pernambucano João Cabral de Melo Neto – autor da obra *Morte e Vida Severina* e "imortal" da Academia Brasileira de Letras. Ao país do "presidente poeta", um dos melhores poetas brasileiros[26]. Por solicitação do próprio Senghor, João Cabral permanecera mais tempo do que o previamente disposto para sua lotação em Dacar e, ao fim do governo de Ernesto Geisel, em 1979, foi agraciado com a medalha de Grande Oficial da Ordem do Leão do Senegal (CASTELLO, 2006).

A segunda visita de Senghor ao Brasil, em 1977 foi, assim como a primeira, caracterizada por um contexto de singularidade. No livro "O Cerrado de Casaca", Manuel Mendes narrou uma história da cidade de Brasília sob as lentes de um jornalista que trabalhara muitos anos como representante do jornal Correio Brasiliense junto ao Itamaraty. Na obra, retrata o sentido de excepcionalidade, na história da nova capital brasileira, com que se revestiu a visita de Senghor por ocasião da inauguração da embaixada do Senegal em Brasília,

> Na sexta-feira, 4 de novembro de 1977, às 19 horas, os Presidentes Leopold 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 (MENDES, 1995, p. 359).

O prestígio pessoal de Senghor era adicionado à relativa ascendência de seu país junto à África Ocidental, que provinha, em parte, do comprometimento do Senegal com o projeto de integração regional, ao que Federação do Mali (1959-1960), ainda que de curta duração, havia proporcionado uma primeira experiência. Com efeito, no próprio preâmbulo da constituição senegalesa é dada grande importância à união dos Estados africanos. A cidade de Dacar fora a capital da África Ocidental Francesa, unidade colonial que reunira os territórios que hoje correspondem a Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné, Mali, Mauritânia e Niger (além do próprio Senegal). Essa posição pregressa foi um fator importante para sedimentar a posição de

[26] Curiosamente, na visão pessoal de Azeredo da Silveira, Cabral era, realmente um dos melhores poetas brasileiros: ficava atrás, apenas, de Carlos Drummond de Andrade (SILVEIRA, 2010d).

centralidade do Senegal na região. Além disso, o Senegal, na década de 1970, à diferença de muitas de suas contrapartes africanas, gozava de relativa estabilidade política e institucional. Nunca fora palco de golpes de Estado, tampouco tinha em diferenças étnico-linguísticas um fator de animosidades ou de fragmentação política: a predominância do grupo étnico wolof e da religião muçulmana constituíram um fator de coesão, importante ao estabelecimento do sentido de unidade nacional.

Além do espaço regional no continente africano, o Senegal tinha, ainda, trânsito junto aos países árabes. A título de exemplo, no Senegal foi estabelecida a primeira missão diplomática da Organização da Libertação da Palestina na África Subsaariana. Junto ao Movimento dos Não Alinhados, Senghor representava a posição de uma liderança moderada e rsse papel, na perspectiva brasileira – especialmente no contexto da quinta Conferência de Cúpula, realizada em Colombo, em 1976 – poderia auxiliar a mitigar as críticas que o Brasil então vinha recebendo no MNA por parte da Guiana (em razão do já discutido receio de intervencionismo brasileiro), assim como de outro país vizinho, a Argentina, que, em razão da construção da Hidrelétrica de Itaipu passara a criticar, pesadamente, a postura do governo brasileiro[27].

3.3.2 Relações Nigéria-Brasil: coincidência de pragmatismos

A Nigéria tornou-se, assim como o Senegal, uma peça fundamental para a "correção de rumos" brasileira. Em decorrência de seu tamanho populacional e territorial, pareado aos benefícios econômicos e políticos decorrentes de seu status de membro da OPEP, a Nigéria garantiu grande projeção diplomática no continente africano na década de 1970. A política externa nigeriana elaborada pelos governos de Murtala Muhammed (1975-1976) e de Olusegun Obasanjo (1976-1979) caracterizou-se por uma prática assertiva de combate às práticas intervencionistas dos regimes da Rodésia e da África do Sul (ABENGURIN, 2003). Dessa forma, a política de "apoio tácito" aos três grupos armados de Angola se transformou em ajuda explícita

[27] Em 1975 foi iniciada a obra de construção da Hidrelétrica Binacional de Itaipu por iniciativa de Brasil e Paraguai. Simultaneamente, a Argentina aprofundou suas críticas destinadas ao Brasil acerca da utilização de rios internacionais. Fazia uso de sua militância junto ao Movimento dos Não Alinhados para defender a tese de que a utilização de cursos d'água para fins de produção energética não poderia prescindir do aval ou da consulta prévia da nação localizada a juzante do rio - ou seja, a própria posição da Argentina enquanto ribeirinho inferior do Rio Paraná.

ao MPLA a partir do momento em que participação da África do Sul (com o aval dos EUA), em benefício da UNITA e da FNLA, veio a público.

A oposição nigeriana ao colonialismo português, ademais, datava de um período anterior e de uma rusga distinta: desde que Portugal cedera suas bases em São Tomé para que a França auxiliasse a tentativa de sucessão da região de Biafra em relação à Nigéria Federal. A Guerra da Biafra, ou Guerra Civil Nigeriana (1967-1970), foi um episódio que, além de expor as fragilidades da unidade nacional do país, criou as condições para o ulterior rechaço geral do governo Nigéria quanto à participação estrangeira em assuntos domésticos africanos[28].

As relações entre Brasil e Nigéria estavam embasadas em aspectos bastante distintos daqueles que caracterizavam as relações com o Senegal. Embora a Nigéria não houvesse vinculado sua política externa a princípios arrolados sob uma ideologia específica – como o panafricanismo, por exemplo – nem por isso deixava de ter uma prática assertiva. Em realidade, a política externa da Nigéria durante a década de 1970 era "principista" em sua própria acepção. Frequentemente, a Nigéria vinculava sua posição economicamente privilegiada – tanto em razão de seu amplo mercado doméstico, quanto de seu status de grande exportador de petróleo – à crítica aos regimes minoritários da África do Sul e da Rodésia. Na visita do presidente nigeriano Obasanjo aos Estados Unidos, em outubro de 1977, dissera, em uma reunião que contava com representantes empresariais norte-americanos, que:

> A intransigência dos regimes minoritários criou uma situação em que temos que usar cada arma de nosso arsenal para trazer 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 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 suas relações ou ao menos a não expandi-las, se acharem que seus interesses serão melhores servidos do nosso lado. (ABENGURIN, 2003, p.77, tradução nossa).

[28] A tentativa de sucessão da região da Biafra – quando chegaram a proclamar a República da Biafra, que durou pouco mais de dois anos – além de ter evidenciado as profundas animosidades entre grupos autóctones, foi, também, resultado da oposição contraditória do auxílio estrangeiro nos conflitos, do qual resultou um profundo ressentimento do governo da Nigéria. Segundo Ali A. Mazrui, 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 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, p.14).

Quando, ao final de 1975, Henry Kissinger comunicou-se com os países da Organização da Unidade Africana com o objetivo de convencê-los a não aceitar o reconhecimento oficial da organização ao MPLA, a Nigéria reagiu incisivamente. O então presidente Murtala Muhammed cancelou as visitas programadas de Kissinger à Nigéria – gesto que seria repetido no governo seguinte, sob a presidência de Obasanjo – e revidou com outra carta, em que dizia que "[...] idos são os dias em que a África irá curvar-se à ameaça de qualquer dita superpotência." (ABENGURIN, 2003, p.66, tradução nossa). Em decorrência da ajuda – mesmo que velada – dos Estados Unidos à África do Sul, as relações dos Estados Unidos com a Nigéria foram sensivelmente danificadas durante os governos de Nixon e Ford. Neste sentido, a Nigéria apresentou forte oposição à proposta norte-americana de realizar diálogos conjuntos acerca da questão rodesiana – cujo bloqueio comercial os Estados Unidos haviam rompido por meio da Emenda Byrd (que permitia a importação de cromo da Rodésia do Sul por mercados estadunidenses). Foi apenas ao final do ano de 1978, então durante a administração de Jimmy Carter, que um presidente norte-americano prestaria uma visita oficial à Nigéria (a primeira desde a sua independência). O gesto foi interpretado como uma tentativa de Washington de dirimir, perante o governo nigeriano, o impasse causado por sua política pregressa para a África Subsaariana (ABENGURIN, 2003).

O pragmatismo nigeriano da década 1970 ressoou, no Brasil, em 1973, quando da coalizão dos países da OPEP no episódio do embargo internacional de venda de petróleo – resultante do apoio ocidental ao Estado de Israel na Guerra Árabe-Israelense. Portugal foi o único país europeu que consentiu em disponibilizar o seu território a tropas norte-americanas destinadas ao teatro de operações no Oriente Médio, além de ser o último remanescente na manutenção direta do colonialismo europeu sob países africanos. Naquele ano, o Brasil foi intimado pela Nigéria de que estava prestes a ser colocado na lista de países embargados pela OPEP – com o apoio dos árabes, portanto – em razão de sua ambivalência quanto ao colonialismo português. Se efetuada, a medida teria sido realmente desastrosa de um ponto de visto brasileiro, considerando que de todo petróleo consumido no Brasil, quase 80% vinha de mercados estrangeiros (PINHEIRO, 2013; ROSENBAUM; TYLER, 1975).

Ainda que todo o potencial econômico da Nigéria não pudesse ser plenamente explorado na década de 1970 – principalmente em razão de instabilidades políticas de ordem doméstica – suas vantagens absolutas eram óbvias: não eram características vinculadas unicamente ao

petróleo, mas à sua extensão territorial e robustez demográfica (em realidade, trata-se do país mais populoso da África). Essas características seriam fundamentais para que a Nigéria viesse a representar a maior economia do continente africano no século XXI, superando a África do Sul.

A política externa entre Brasil e Nigéria, a partir de 1974, teve uma agenda bastante centralizada no incremento da pauta do comércio bilateral, em que a retificação do princípio da não intervenção e da soberania dos Estados não era uma ideia meramente acessória, mas um condicionante – ao menos no biênio inicial do governo Geisel. Ao final de 1975, é possível inferir que a questão da não intervenção transitou de um aspecto eminentemente condicional, por parte da Nigéria, para se tornar uma pauta comum no relacionamento bilateral e, portanto, vocalizada de forma simétrica por ambos os países. Essa mudança se deu na esteira do reconhecimento brasileiro ao governo de Angola como, também, da criação das rusgas entre o Brasil e os Estados Unidos, sobretudo em razão do Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental – momento em que, compreensivelmente, a não intervenção tornou-se um elemento especialmente caro à consecução da política externa brasileira.

Em três de março de 1976, Azeredo da Silveira escreveu a Ernesto Geisel acerca da importância em se fazer uma Missão Comercial à África. Segundo ele,

> 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 cara dos objetivos da política externa brasileira. Dois países avultam como os pontos focais de uma atuação brasileira: Nigéria e Angola. (SILVEIRA, 1976b).

No texto, Azeredo solicitava a autorização do presidente para a realização de uma missão comercial, a ser chefiada pelo Ministro Paulo Tarso Flecha de Lima, juntamente com uma comitiva de empresário brasileiros. Angola fora colocada como ponto focal da missão devido ao prognóstico de crescimento comercial e de investimentos em infraestrutura subjacentes ao processo de reconstrução do país após a independência. Assim, os objetivos em relação a Angola eram ainda exploratórios e visavam ao comércio em geral: se aventava a exportação de alimentos por parte do Brasil, a compra de petróleo e urânio angolanos, assim como de café in natura para ser beneficiado no Brasil. Além do comércio *stritu sensu*, a missão proporia o oferecimento de linhas de crédito, de cooperação técnica (na área de transporte e educação pública) e o

restabelecimento da ponte aérea operada pela Varig, que fora rompida em 1974[29]. No caso da Nigéria, a missão não seria apenas exploratória, mas visava à consolidação de áreas que se mostraram, de antemão, vantajosas.

Segundo Letícia Pinheiro, mesmo que não chegassem a representar um parceiro majoritário em termos de comércio exterior do Brasil, as trocas com o continente africano passaram por um período de grande alta durante a década de 1970: entre os anos de 1974 a 1978, o volume do comércio entre Brasil e África aumentou em 500% (PINHEIRO, 2013). Nesse contexto de significativo aumento das trocas comerciais com o continente vizinho, a Nigéria despontou como um parceiro a ser privilegiado. Dentre os argumentos apresentados por Azeredo da Silveira à pertinência de se realizar uma missão comercial a África, constava que a Nigéria era o país em que fora observada a maior ampliação do comércio brasileiro no continente africano desde o início do governo Geisel. Embora boa parte do comércio Brasil-Nigéria se destinasse à importação de petróleo nigeriano, a pauta comercial entre ambos não se limitava a essa commodity e havia a perspectiva de torná-la mais diversificada.

Segundo o parecer 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 texto de Azeredo sugeria a troca de visitas de representantes dos ministérios da agricultura, dos transportes e da indústria de ambos os países. O ministro informava, também, acerca de uma recente encomenda de pesquisa de mercado para dezenove produtos considerados prioritários ao comércio brasileiro com a Nigéria.

Foi clara a interpretação do governo brasileiro que a crescente importância da Nigéria para o comércio exterior brasileiro advinha, diretamente, da reorientação geral inscrita no redirecionamento da política externa brasileira para a África. Nesse sentido, em seu depoimento ao CPDOC-FGV, dado no início da década de 1980, Azeredo da Silveira dissera o seguinte:

[29] Segundo Ovídio de Andrade Melo, a Varig suspendera seus vôos a Angola assim que terminou o êxodo de portugueses nas vésperas da independência, em 1975. Segundo ele, no momento imediatamente após a independência: "Nossa falta de noticias sobre o que acontecia fora de Luanda era remediada apenas pela escuta do rádio de ondas curtas. A Varig já não vinha mais a Angola, já não mais trazia jornais, nem mala diplomática. O telex ficara mudo desde que o Itamaraty dera o ousado passo do reconhecimento" (ANDRADE MELO, 2009, p. 119).

> 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, 2010d, p. 105).

Em 1977, além do presidente Senghor, veio ao Brasil o Ministro de Relações Exteriores da Nigéria, Joseph Garba. Além da visita à capital federal brasileira, 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 do centro de estudos africanos da Universidade de São Paulo (USP). Na declaração conjunta publicada ao fim da visita, foram mencionados os pontos de convergência e de concordância dos assuntos discutidos, entre os quais figuravam: a) defesa da não-intervenção, b) a existência de imperfeições na estrutura da ONU, que contribuíam para torná-la menos representativa, c) a apreensão quanto à recente tendência adversa nas trocas comerciais em detrimento dos países em desenvolvimento, d) a denúncia ao apartheid, e) a necessidade de respeitar as decisões tomadas na ONU e na OUA; f) o direito inalienável dos Estados exercerem seus direitos sobre seus recursos naturais, inclusive os das zonas marítimas – expressão sintomática do contexto posterior à Conferência de Estocolmo, de 1972, assim como da iniciativa brasileira de expandir o seu mar continental para as duzentas milhas náuticas (medida tomada durante o governo Médici).

O comunicado conjunto ainda manifestava o apoio da Nigéria à posição brasileira quanto ao delicado tema que havia colocado o Brasil na berlinda com os EUA: a exploração da energia atômica para fins pacíficos e a questão do desarmamento:

> [...] os ministros concordaram em que os resultados, até hoje obtidos, do processo de negociação para o desarmamento têm sido decepcionantes, particularmente no campo do desarmamento nuclear. Observaram, com preocupação, que os Estados dotados de armas nucleares, principais responsáveis pela promoção do desarmamento, não prosseguiram negociações para aquele fim, com a devida urgência; por outro lado, novos modelos de armas sofisticadas, de destruição em massa, continuam a ser aperfeiçoados e desenvolvidos. Ressaltaram a importância de que enormes recursos atualmente empregados em armamentos sejam reciclados para outras áreas, que acelerem o progresso econômico e social de todas as nações, em particular dos países em desenvolvimento. Com este objetivo, concordaram que o acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos deveria ser franqueado aos países que desejem utilizá-la na promoção

> de seu desenvolvimento, com salvaguardas apropriadas e aceitáveis e sem discriminação (BRASIL, 1977).

Um ano após esse comunicado conjunto e, portanto, cinco anos após a Nigéria ter prometido embargar a venda de petróleo ao Brasil, pelo intermédio da OPEP, Silveira enviou um telegrama à embaixada brasileira em Lagos para ser encaminhado ao ministro Joseph Garba. O telegrama, enviado no contexto da visita a ser realizada pelo presidente norte-americano ao Brasil, no primeiro semestre de 1978, constituía forte evidência do diálogo de alto nível que se pretendia dar ao relacionamento bilateral com o governo nigeriano. Em seu parágrafo final, lia-se,

> Acredito que haveria grande interesse, tanto para o Brasil, quanto para a Nigéria, em proceder a uma avaliação comum dos temas da atualidade internacional que sejam tratadas nessas conversações. No espírito do que dispõe a Declaração Conjunta de 24 de maio de 1977, venho, então, propor que, uma vez encerrada a visita do Presidente norte-americano, mantenhamos entendimentos por via diplomática, ou por outra forma que pareça adequada a Vossa Excelência (SILVEIRA, 1978).

Além dos aspectos imediatos da relação do Senegal com a Guiné-Bissau e da Nigéria com Angola, havia outros componentes que auxiliaram na convergência de atores extrarregionais à sua perspectiva crítica aos regimes minoritários e de expressão colonial. Dentre estes componentes, estava o aspecto de estabilização de suas instituições políticas doméstica: o Senegal, na segunda metade da década de 1970 passou a adotar o pluripartidarismo, o que denotava o relativo amadurecimento de seu regime político; na Nigéria, após o fim da Guerra da Biafra, terminada em 1970, a estabilização política viabilizou uma maior coesão política e institucional.

A criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês), no ano de 1975, por meio do Tratado de Lagos, refletiu uma coesão regional que se tornara viável por meio do maior grau de estabilidade doméstica em comparação à década imediatamente posterior às independências. A criação da CEDEAO, por outro lado, constituiu uma expressão da superação, ainda que relativa, do "antagonismo" pregresso entre os países africanos de expressão anglófona e francófona – cujos principais beneficiados, na fase pós-colonial, não eram senão as suas ex-metrópoles europeias. Segundo a análise de Isebill V. Gruhn, da discussão no âmbito dos acordos de exportação com a Europa Ocidental (e.g. Convenção de Lomé), surgiu o ímpeto de tratar de temas econômicos por meio de

uma coalizão articulada, de forma a garantir uma melhor consecução dos interesses nas nações africanas (GRUHN, 1976).

A resolução das práticas segregacionistas e coloniais dizia respeito à transposição prática de obstáculos ao desenvolvimento econômico dos países africanos na década de 1970. O ulterior desenvolvimento de políticas de concertação e de cooperação regional dependia diretamente da cessão de práticas coloniais ou segregacionistas – objetivo ao qual a polarização da Guerra Fria tornara-se um claro entrave. A participação norte-americana junto à África do Sul, no contexto da independência de Angola, foi um exemplo notável de como a prática em política externa dos países africanos pós-coloniais – a exemplo da Nigéria – ia de encontro aos grandes esquemas políticos pressupostos pelas potências durante a détente. Em outras palavras, a grandiloquente assunção da bipolaridade suplantava especificidades cruciais às realidades políticas dos atores africanos. A assertividade destes países entre seus pares e em relação a atores extracontinentais – a exemplo do Brasil – demonstra que, ao invés de serem "homogeneizados" por uma ordem estritamente bipolar, contribuíram para, gradual e progressivamente, superá-la.

3.4 Conclusões preliminares

Uma das principais características da política externa para a África do governo Geisel estava em que relativizava muitos dos postulados geopolíticos da Guerra Fria quanto ao papel do Brasil na defesa do Atlântico Sul. A Doutrina de Segurança Nacional, embasamento do "binômio de desenvolvimento e segurança", postulava uma perspectiva eminentemente securitária das relações com os países da costa atlântica africana, cuja raiz histórica remetia à participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial. A ideia de segurança postulada pela DSN vinculava-se, em primeiro lugar, a uma noção de defesa compartilhada do hemisfério ocidental. Na visão de um de seus principais formuladores, Golbery do Couto e Silva, a assunção de ameaça ao longo da Guerra Mundial fez-se em relação aos países do Eixo; a partir da eclosão da Guerra Fria, esta ameaça passou a ser representada pelo Leste Comunista.

A "premissa externa" da DSN dizia respeito ao papel do Brasil na sua adjacência geográfica imediata, para o qual a proximidade entre o território brasileiro ao continente africano – o "bastião avançado" da defesa ocidental, ou a "área de soldadura" entre Atlântico Norte e Sul, no dizer de Golbery – assumia um papel determinante. Neste sentido, as relações com Portal

implicaram, em grande medida, uma dinâmica de mediação quanto à política externa do Brasil para a África. Em primeiro lugar, porque, dado o papel de Portugal enquanto membro da OTAN, o colonialismo português podia ser interpretado como um facilitador no objetivo de profilaxia anticomunista no Atlântico Sul. Em segundo lugar, porque a DSN implicava mais do que cálculos puramente geoestratégicos, mas um pressuposto de "pertencimento ocidental" abrangente, relacionado à ênfase nas heranças europeias e nas tradições cristãs, ambas cultivadas pelas elites brasileiras – em oposição ao "materialismo ateu" do "mundo oriental comunista". Por essas razões, a manutenção de "laços especiais" com Portugal pôde ser vista de forma auspiciosa e se tornara peça-chave da premissa externa da DSN.

O reconhecimento de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique tornaram-se, de forma específica, um momento de ruptura com o padrão de mediação português junto ao pressuposto de segurança inscrito na DSN. De forma geral, mitigavam os próprios elementos por meio dos quais a noção de "ameaça" ao Ocidente tornava-se cognoscível, haja vista a natureza política dos governos destes países. O caso do reconhecimento de Angola foi salutar, não apenas porque o governo do MPLA – assim como a FRELIMO, de Moçambique, e o PAIGC, de Guiné-Bissau – apoiava-se na ideologia socialista, mas, principalmente, porque conduzira o processo de independência com ajuda externa de Cuba, a qual contou com o suporte logístico da Guiana a partir de 1976. Ao invés de suscitar uma postura beligerante por parte do Brasil, o transporte de cubanos por uma região limítrofe na "hileia amazônica" foi levada a termo de forma pacífica. Mais do que isso, o episódio foi uma das motivações à criação de um projeto de cooperação pioneiro entre os países sul-americanos, o Tratado de Cooperação Amazônico de 1978.

À luz destes aspectos de mitigação da Doutrina de Segurança Nacional, pode-se avaliar a "correção de rumos para a África" não apenas no que continha de particular à história nacional no Atlântico Sul, mas como constitutiva das relações sul-sul da década de 1970: ou seja, por meio da observada tendência de aproximação entre países periféricos a despeito de seus regimes domésticos. Esta era, afinal, a própria tônica do "Pragmatismo Responsável", à qual o comprometimento com os interesses nacionais – com o desenvolvimento doméstico – passara a ter uma posição privilegiada em relação ao comprometimento com a segurança subentendida pelo paradigma bipolar.

Foi sintomático deste entendimento o fato de que, na leitura de Azeredo da Silveira, o socialismo africano fosse associado à consecução de interesses "pragmáticos" – de forma análoga

a como também se interpretava as "correções de rumo" da política externa brasileira. A evolução das relações internacionais na esteira das independências dos países asiáticos e africanas apresentou muitas evidências do que, na visão de Pu Xiaoyu, trata-se de um processo de "mão dupla". A mitigação da Doutrina de Segurança Nacional constituiu uma evidência deste processo – vis-à-vis à experiência histórica brasileira quanto às relações políticas encetadas no Atlântico Sul.

Assim como preconizado pela compreensão de Fred Halliday acerca da dupla função (doméstica e internacional) dos Estados à evolução de processos internacionais, as mudanças resultantes da emergência de nações afro-asiáticos não esbarravam nas fronteiras físicas de suas contrapartes, mas incidiram, também, na sua ordem doméstica. Assim, a formulação da política externa norte-americana, nas décadas de 1960 e de 1970, tinha que contemporizar com demandas em prol da igualdade de direitos civis por parte da população negra, fortemente atreladas a uma perspectiva pan-africanista e, por definição, inspirada nas independências africanas. No caso brasileiro, a mitigação da DSN nos marcos do Atlântico Sul foi constitutiva do imbróglio político do projeto de distensão do regime. Dado o contexto da abertura, iniciada pelo governo de Ernesto Geisel, a aproximação com países de inclinação socialista e comunista foi interpretada, pela "linha dura" do regime militar, como um retrocesso quanto à natureza do governo instituído em março de 1964. Nas palavras de Sílvio Frota – principal opositor de Geisel e, também, aspirante à sucessão presidencial – a política externa do Pragmatismo Responsável compunha o quadro geral de "traição" aos ideais de 1964. A interpretação de Frota quanto à política externa para a África vinculava-se, estreitamente, ao pressuposto de segurança inscrito na DSN. A escalada deste antagonismo interno cessou com a deposição de Sílvio Frota de seu cargo de Ministro da Guerra, ao final de 1977.

Não se pode supor que política de reconhecimento irrestrito dos países africanos da "correção de rumos" (à qual o episódio de Angola foi o mais significativo, tanto mais porque o Brasil foi o primeiro país do mundo a fazê-lo) ocorreu *ex nihilu* ou em um vácuo de relacionamento pregresso com os países do continente vizinho. Em realidade, a concertação dos governos africanos em prol da soberania de seus pares tratava-se do ponto em comum em um continente de outra forma caracterizado pela diferença. No que diz respeito à política externa brasileira, esta política de concertação ficou evidente por meio do Senegal e da Nigéria: países com os quais, em 1974, o Brasil possuía um relacionamento pregresso sólido e que, ademais,

caracterizavam-se pela relativa ascendência política e econômica entre seus pares da África Atlântica.

No caso do Senegal, sua posição geoestratégica privilegiada evoluiu para uma "diplomacia de prestígio" à qual a figura de Senghor era central – e que, ademais, se tornou um fator importante para os cálculos de reconhecimento da Guiné-Bissau. No caso da Nigéria, a assertividade com que atrelava sua política comercial e sua postura diplomática (de forma bilateral e enquanto membro da OPEP) ao irrestrito reconhecimento da soberania dos países africanos constituiu um fator de monta à reformulação da política africana do Brasil, sobretudo, em relação a Angola. A histórica suscetibilidade dos governos nigeriano e senegalês quanto ao papel de Portugal na África, somada ao fato de que caminharam, por razões distintas, para se tornar dois dos principais parceiros do Brasil na África Atlântica, constituíram fatores essenciais nos cálculos brasileiros inscritos na "correção de rumos" para a África.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multiplicação do número de Estados em decorrência das independências afro-asiáticos provou ser um motor da reestruturação da sociedade internacional ao longo da segunda metade do século XX. As independências africanas não podem ser exprimidas no singular: motivaram uma miríade de concepções políticas acerca da natureza e das permanências da instituição colonial, assim como projetos políticos compartilhados e de grande capacidade de ressonância na sociedade internacional e nas comunidades domésticas dos Estados. Obrigaram, por fim, uma postura mais assertiva no trato da questão colonial pelas nações que assistiram à confirmação das muito recém-estabelecidas soberanias. Simultânea à escalada da Guerra Fria, a paulatina emergência de novos atores estatais parecia constituir uma força oposta à da bipolaridade: ao invés de um movimento "centrípeto", motivado pela pretensão de uma cisão atávica entre as potências, representava todo um conjunto renovado de possibilidades de concertação entre nações em desenvolvimento: uma força "centrífuga" de alternativas políticas.

As decisões inscritas na "correção de rumos para a África" da política externa brasileira refletiram a cristalização do antagonismo criado entre estas duas forças, que opunha a velha lógica da Guerra Fria, por um lado, e um entendimento autônomo, singular, da arquitetura internacional, por outro. O significado da détente tornou-se, a partir de então, discutível. A década de 1970 evidenciou a simultaneidade da cisão Leste-Oeste à gradual consolidação da cisão Norte-Sul, o que expôs a ambiguidade sob o projeto da détente: seria uma trégua, da qual pressupor a real possibilidade da "paz", ou seria um consenso entre potências? Na experiência histórica brasileira, a simples posição desta questão implicou a perspectiva de que mais do que meramente simultâneos, a assunção da bipolaridade e o recrudescimento das relações sul-sul constituíram processos históricos fundamentalmente concorrentes.

A partir de 1974, o Brasil adotou uma política de sistemática aproximação com os países da África Subsaariana, por meio da qual expandiu sua rede de representações diplomáticas no continente vizinho. O reconhecimento dos governos de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique significaram, entretanto, mais do que simples componentes em uma agenda de aproximação "quantitativa". Dada a natureza dos seus regimes políticos ou a forma com que estes Estados ascenderam à independência – com ajuda cubana, no caso de Angola –, a decisão brasileira de reconhecê-los de forma irrestrita significou a mitigação dos tradicionais postulados da Doutrina

de Segurança Nacional brasileira, que afiançara ao Brasil, desde a Segunda Guerra Mundial, o papel de "gendarme" no Atlântico Sul por meio de uma noção de defesa ocidental compartilhada. Obliterava-se o postulado securitário inscrito na cisão bipolar em prol de uma acepção de segurança nacional mais autônoma – e assentada na prerrogativa do desenvolvimento. Cabe ressaltar, o problema em reduzir o Terceiro Mundo a uma categoria meramente econômica é o de ignorar sua premissa fundamentalmente política. Apesar das diferenças sociais e históricas dos Estados que o constituíra, o Terceiro Mundo partilhava um inequívoco denominador comum: a percepção de que o caminho ao desenvolvimento e à perfeita autonomia seria necessariamente distinto daquele percorrido pelas nações que protagonizaram as Revoluções Industriais.

Antes de ser inteiramente superada, a Doutrina de Segurança Nacional precisou ser, progressivamente, suavizada. A este processo, a modificação sistemática do cenário político aberto ao Atlântico Sul foi fundamental. Como afirmou Pu Xiaoyu, a socialização de um novo Estado à ordem que o preexiste e recepciona é uma "via de mão dupla": novos Estados não surgem para serem, imediatamente, englobados por uma estrutura rígida e inflexível; pelo contrário, trazem consigo componentes institucionais, históricos e sociais que tendem, por fim, a modificar a sociedade internacional pré-estabelecida. Quando do período formativo da DSN, na década de 1950, o Atlântico Sul era interpretado como uma fronteira sensível ao avanço da esfera comunista, porquanto "soldava" importantes rotas de transporte, além de ser uma frente aberta ao continente africano, onde movimentos de libertação nacional poderiam, com facilidade, ser influenciados pelo espaço soviético. Nesse contexto, entre os objetivos centrais de uma geopolítica brasileira, na visão de um dos principais formuladores da DSN, colocava-se o de "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 (COUTO E SILVA, 1967, p.137)".

A emergência de novos Estados ao longo da Guerra Fria contribuiu à crítica, feita pelos países em desenvolvimento, quanto ao maniqueísmo ontológico de seu pressuposto inaugural. O surgimento do Movimento dos Não-Alinhados constituiu uma evidência inquestionável do surgimento desta crítica por parte do Terceiro Mundo. A existência deste movimento, entretanto, não exauriu as possibilidades de concertação interperiférica que, no limite, contribuíram para a derrocada da assunção bipolar. Em menos de duas décadas, a prerrogativa da profilaxia anticomunista no trato brasileiro das relações com os países africanos mudara drasticamente. À

primeira vista, esta mudança pode tomar a forma de uma inflexão pontual, ocasionada pela independência de Angola – e pela decisão de, finalmente, desatrelar o Brasil do imbróglio causado pela ambivalência em relação ao colonialismo português. A mitigação da DSN, porém, dizia respeito a um processo mais gradual e subterrâneo, que envolvia a inserção internacional dos Estados africanos pós-coloniais de maneira abrangente.

Gradualmente, as lentes que serviram como condição de emergência à geopolítica da DSN foram modificando-se. A Argélia, de um distante "receptor de subversivos", tornou-se um potencial parceiro comercial. O translado de cubanos pela Guiana, em direção a Angola, que teria causado um verdadeiro estupor na década de 1960, foi uma questão dirimida, em 1976, de forma pacífica, evitando suscetibilidades com potências estrangeiras. Isso tudo não significou, de forma alguma, a derrocada do interesse nacional em matéria de segurança, mas na sua transposição a um novo entendimento de defesa sob bases eminentemente autóctones: o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), de 1978, atesta a essa transição. Entre os objetivos do TCA estava o de garantir a segurança de seus membros, sem, a priori, distinguir potenciais inimigos por meio de predicativos ideológicos.

As relações com países com os quais o Brasil mantinha um relacionamento pregresso, como o Senegal e a Nigéria, incidiram na "correção de rumos para a África" pelo fato de que tornavam o conceito de "segurança", segundo a estrita qualificação posta pela DSN, inoperante, impreciso ou inútil para dar inteligibilidade a um cenário significativamente mais complexo. O bom relacionamento com o governo de Léopold Sédar Senghor – quem, na visão brasileira, representava uma posição de liderança moderada do pan-africanismo – e as contingências comerciais e políticas colocadas pelo pragmatismo nigeriano foram cruciais para a política de reconhecimento irrestrito a Guiné-Bissau e Angola. O papel brasileiro na garantia da preservação de interesses ocidentais no Atlântico Sul, postulada pela DSN, só é cognoscível sob um cenário de África colonial – ou seja, como representante distorcido de interesses europeus.

À luz da excessiva ênfase colocada no papel das potências para a modulação da estrutura internacional, própria dos paradigmas teóricos formulados durante a Guerra Fria, esse processo de mudança da inserção brasileira no Atlântico Sul poderia ser interpretado como mero "curso natural" (ou inercial) da história. Ou seja, seus efeitos não pertencem aos seus protagonistas imediatos, posto que, por definição, países em desenvolvimento constituem agentes caudatários ou meramente secundários em relação à ascendência primordial das potências. Como afirmara

Henry Kissinger na década de 1960, o "eixo da história", afinal de contas, não pertencia ao sul. Na interpretação de Fred Halliday, esta acepção se apoia na inobservância da relação de mútua dependência entre o doméstico e o internacional: a grande capacidade de ressonância do que chamou de "sexto poder" (as revoluções no Terceiro Mundo) dava-se, sobretudo, pelo fato de que não esbarrava nas fronteiras físicas dos Estados nacionais.

Quando se observa a relação entre política doméstica e política internacional na experiência histórica brasileira entre os anos de 1974 e 1979, ratifica-se a pertinência da crítica epistêmica de Fred Halliday. A decisão do governo brasileiro pelo reconhecimento de Angola, em novembro de 1975, não decorreu, de modo algum, de algum processo inercial. Pelo contrário, foi parte constitutiva dos antagonismos conflagrados pela abertura política, que, inclusive, ocasionaram um fato inédito na história do regime civil-militar brasileiro: a exoneração de um Ministro da Guerra, que acusara o próprio presidente de condescendência com a infiltração comunista. Claro está que as independências dos países africanos de língua portuguesa, isoladamente, não ocasionaram a celeuma doméstica resultante do processo de abertura. Vincularam-se, porém, de forma direta à origem desses antagonismos, qual seja, a escolha de obliteração das premissas internas e externas da Doutrina de Segurança Nacional. A abertura política no Brasil e o observado recrudescimento das relações sul-sul durante a década de 1970 não foram fenômenos históricos cirurgicamente descolados.

Em uma das primeiras conversas que Azeredo da Silveira teve com Henry Kissinger, em 1974, dissera que "nenhum país, por mais forte que seja, nenhuma superpotência cria realidade externa. Influi nela, mas não a cria (SILVEIRA, 210c, p137.)". Há muito que ser investigado na história das relações sul-sul, sobremaneira na incidência dos arranjos pós-coloniais sobre a sua constituição. Para isso, entretanto, não servirão generalizações acerca do Terceiro Mundo: essa é uma investigação condicionada pela interpretação e análise detida das experiências nacionais de cada Estado envolvido no processo.

Como asseverou o historiador E. H. Carr, a construção do conhecimento histórico depende, por um lado, de "fatos crus" (fontes primárias) e, por outro, de lentes teóricas com as quais as analisar. A investigação dos acontecimentos históricos não pode, segundo o raciocínio de Carr, ser completamente dedutiva: porque singular e individual, necessita de um critério indutivo de compreensão. A questão é que a observação de fenômenos afetos às relações sul-sul esbarra, muitas vezes, em pressupostos teóricos que inviabilizam a observação de sua singularidade – vão

de encontro à fala de Azeredo da Silveira. São pressupostos que, em síntese, concedem às potências um papel sobredeterminante na estruturação das relações internacionais – apoiados em concepções a-históricas de evolução do sistema. O próprio E. H. Carr, ao se referir aos pressupostos metodológicos da historiografia das décadas de 1960 e de 1970 mostrou-se bastante crítico da sua verve "empirista". Criticando o conservadorismo e o pessimismo subjacentes a essas teorias, Carr acautelara que "uma compreensão do passado... carrega com ela uma compreensão acentuada do futuro" (CARR, 1982, p.29). Investigar as origens das relações sul-sul não equivale a repetir a velha máxima da *historia magistra vitae* – a história como lição para o presente – mas a resguardar o devido valor de contingência dessas relações nos marcos de um período de outra forma caracterizado pela rigidez das teorias de poder da Guerra Fria. À semelhança do que afirmou E. H. Carr, a afirmação da contingência história, afinal, uma é uma ferramenta imprescindível para resguardar a política internacional das profecias autorrealizáveis do presente.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, Adjovanes Thadeu Silva de. **Brasil e Portugal no Sesquicentenário da Independência Brasileira (1972).** In: ENCONTRO DA ANPUH, 13., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://encontro2008.rj.anpuh.org/> Acesso: 02 Jan. 2015.

AFRICAN UNION. **OAU CHARTER.** (Addis Ababa, Ethiopia, 25th day of May, 1963). Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7759-sl-oau_charter_1963_0.pdf> Acesso: 3 Jan. 2016.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O trato dos viventes**: formação do Brasil no Atlântico Sul séculos XVI e XVII. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Bauru: EDUSC, 2005.

ASIMOV, Isaac. Uma questão de tradução. In: ASIMOV, Isaac. **Antologia I (1958-1973)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992. Pp. 187-198.

BARBOSA, Muryatan Santana. **A África por ela mesma**: a perspectiva africana na História Geral da África (UNESCO). 2012. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-09012013-165600/>. Acesso em: 04 nov. 2015.

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.

BEAUVOIR, Simone. **O Existencialismo e a Sabedoria das Nações**. Lisboa: Minotauro, 1965.

BELL, Duncan (Ed.). **Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

BENNET, Andrew. **Condemned to Repetition? The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism**, 1973-1996. Cambridge: MIT Press, 1999.

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.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Rodadas de negociações.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=369> Acesso em: 26 jan. 2016.

BRAUTIGAM, Deborah. **Dragon's Gift: the real story of China in Africa**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CABAÇO, Jose Luis de Oliveira. **Moçambique: identidades, colonialismo e libertação.** 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CARR, Edward Hallet. "**Que é história?"** Conferências George Macaulay Trevelyan proferidas por E. H. Carr na Universidade de Cambridge, janeiro-março de 1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTELLO, José. **João Cabral de Melo Neto**: O Homem sem Alma. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil 2006.

CASTELO BRANCO, Humberto de Alencar. **A Diplomacia da Prosperidade**. Discurso proferido no Palácio do Itamaraty, Brasília, 5 de abril de 1967. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 07 Ago. 2016.

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

CASTRO, João Araújo Castro. As Nações Unidas e o Desarmamento. Exposição realizada no Primeiro Comitê das Nações Unidas sobre itens da agenda relacionadas ao desarmamento. In: AMADO, Rodrigo (Org.). **Araújo Castro**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1982a. p. 83-90.

CASTRO, João Araújo Castro. Desarmamento, Descolonização e Desenvolvimento. Discurso pronunciado no debate geral da XVIII Assembleia Geral das Nações Unidas (1963). In:

AMADO, Rodrigo (Org.). **Araújo Castro**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982b. p. 25-42.

CASTRO, João Araújo Castro. O continente americano da problemática mundial. Conferência pronunciada no Colégio Interamericano de Defesa no dia 11 de dezembro de 1970, em Washington, D.C. In: AMADO, Rodrigo (Org.). **Araújo Castro**. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 1982c. Pp. 25-42. Pp.165-196.

CASTRO, João Araújo Castro. Relações Brasil-Estados Unidos e o Novo Ordenamento Mundial. Exposição do Embaixador João Augusto de Araújo Castro aos estagiários da Escola Superior de Guerra, Washington, 17 de junho de 1975. In: AMADO, Rodrigo (Org.). **Araújo Castro. Brasília**: Ed. da Universidade de Brasília, 1982d. p.299-322.

CERTEAU, Michel de. **A escrita da história**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

COBAIN, Ian. NORTON-TAYLOR, Richard. Files that may shed light on colonial crimes still kept secret by UK: Classified papers from end of empire, including on Mau Mau uprising and Chagos islanders, still withheld, despite pledges. **The Guardian,** London, 26 April 2013. Disponível em: <http://www.theguardian.com/uk/2013/apr/26/national-archives-colonial-documents-secret> Acesso em: 04 set. 2015.

COHN, Carol. Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals. **Signs**, v. 12, n. 4, p. 687-718, Summer 1987. Within and Without: Women, Gender, and Theory. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3174209> Acesso em: 25 fev. 2016.

COUTO E SILVA, Golbery. **Confidencial. Aviso nº220 do Ministro Chefe da Casa Civil ao Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira, de 13 de março de 1975.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 13: África. Doc I - 9). 1975. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 Dez. 2015.

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

COUTO E SILVA, Golbery do.: verbete biográfico. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **Dicionário CPDOC**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silva-golberi-do-couto-e>. Acesso em: 02 ago. 2015

DANTAS, San Tiago. **Coletânea de Textos sobre Política Externa**. Brasília: FUNAG, 2009.

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

DAVIS, Nathaniel. The Angola decision of 1975: a personal memoir. **Foreign Affairs**, Tampa, Fall, 1978. Disponível em: <www.foreignaffairs.com/issues/2016/95/2> Acesso em: 20 dez. 2015.

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: 07 jan. 2016.

DUDZIAK, Mary L. Brown as a Cold War case. **The Journal of American History**, Oxford, v. 91, n. 1, pp. 32-42, Jun. 2004. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3659611>. Acesso em: 04 set. 2015.

FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n.1, p. 18-40, 1997. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a02.pdf> Acesso em: 25 fev. 2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. O **Sexto Membro Permanente**: O Brasil e a Criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

GEISEL, Ernesto. Discurso. **Discurso por ocasião da 1ª reunião ministerial.** 19 de março de 1974. In: Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 07 jan. 2016

GEISEL, Ernesto. **Pronunciamento pela televisão sobre a situação econômica**: 9 de outubro de 1975. 1975. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/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.

GEISEL, Ernesto.: verbete biográfico. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **Dicionário CPDOC**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/geisel-ernesto> Acesso: 03 Jan. 2015.

GONÇALVES, Williams da Silva. MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br> Acesso em: 02 Jun. 2015

GRIFFITHS, Martin. **Fifty key thinkers in international relations**. London: Routledge, 1999.

GRUHN, Isebill V. The Lomé Convention: Inching Towards Interdependence. **International Organization**, v. 30, n. 2, p. 241-262, Spring 1976. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706258> Acesso em: 10 set. 2014.

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

HIRST, Mônica. **O pragmatismo impossível**: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1990.

HOBSBAWM, Eric. **A Era das Revoluções**: 1789-1848. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

HOLLOWAY, Steven. Forty years of United Nations General Assembly voting. In: **Canadian Journal of Political Science /Revue canadienne de science politique**, Antigonish, v. 23, n. 2, p. 279-296, Jun. 1990. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3228392> Acesso em: 28 jul. 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

HURRELL, Andrew James. **The quest for autonomy**: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985. Brasília: FUNAG, 2013.

JEFFREY, Henry B.; BABER, Colin. **The Co-Operative Republic of Guyana**: Politics, Economics, and Society beyond the Burnham Era. London: Frances Pinter, 1986.

KANTOR, Íris. Usos diplomáticos da ilha-Brasil: polêmicas cartográficas e historiográficas. **Varia hist.**, Belo Horizonte, v. 23, n. 37, p. 70-80, Jun. 2007 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752007000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 Mar. 2015.

KENNAN, George. Telegram. The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State. SECRET. Moscow, February 22, 1946 - 9 p.m. [Received February 22--3: 52 p.m.]. In: THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY. **The National Security Archive.** Disponível em: <http://nsarchive.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm> Acesso em: 28 jul. 2015.

KIRCHICK, James. Cold War Symbolism: Not Just for the 1950s Anymore. **Foreign Policy**, July 29, 2015. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2015/07/29/cold-war-symbolism-not-just-for-the-1950s-anymore-captive-nations-week/> Acesso em: 03 Ago. 2015.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster, 1994.

KRUPAT, Arnold. Postcolonialism, Ideology and and Native American Literature. In: SINGH, Amritjit; SCHMIDT, Peter (Ed.). **Post-Colonial Theory and the United States**: race, ethnicity and literature. Jackson: University Press of Mississippi, 2000.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LEAB, Daniel. **Orwell Subverted: The CIA and the Filming of Animal Farm**. University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

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

MCMAHON, Robert. **The Origins of the Cold War**. Boston: Houghton Mifflin, 1998.

MARABLE, Manning **Malcolm X**: A Life of Reinvention. New York: Viking Penguim, 2011.

MARQUEZ, Gabriel Garcia. Operation Carlota. **New Left Review**, I/101-102. Jan./Apr. 1977. Disponível em: <http://newleftreview.org/I/101-102/gabriel-garcia-marquez-operation-carlota> Acesso em: 10 ago. 2015.

MARQUEZ, Gabriel Garcia. A solidão da América Latina. In: **Revista do IMEA**, Unila, Foz do Iguaçu, v. 2, n. 1 (2014). Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/index.php/IMEA-UNILA/article/view/251> Acesso em: 12 nov. 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.

MELLO, Arnon. **Discurso: Portugal e as Colônias da África**: Sessão do Senado Federal em Brasília no dia 29 de abril de 1974. Brasília: Biblioteca do Senado Federal, 1974. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/222404> Acesso em: 03 nov. 2015.

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

MIGNOLO, Walter. Epistemic Disobedience, Independent Thought and De-Colonial Freedom. In **Theory, Culture, and Society**, SAGE, v. 26, n.7-8, p. 1-23, 2009. Disponível em: <http://waltermignolo.com/category/articles/> Acesso em: 03 nov. 2015.

MILLER, Jake C. Black legislators and African-American relations, 1970-1975**. Journal of Black Studies**, Filadélfia, v. 10, n. 2, p. 245-261, Dec. 1979. Disponível em: <www.jstor.org/stable/2784331> Acesso em: 12 ago. 2015.

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**): Mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: FUNAG, 2012.

NKRUMAH, Kwane**.** Speech: We Must Unite or Perish. (Addis Ababa, Ethiopia, 25th day of May, 1963). In: **African Union Archive**. Disponível em: <http://summits.au.int/en/21stsummit/speeches/1963> Acesso em: 03 jan. 2016

PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaárica. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n.1, p. 5-23, 2000. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a01.pdf> Acesso em: 25 fev. 2016.

PINTO, Céli Regina Jardim. Elementos para uma análise de discurso politico. **Revista Barbarói**, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, 2006. Disponível em: <http://online. unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/821> Acesso em: 03 jan. 2016

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.

PORTUGAL. Presidente do Conselho, 1932-1968 (António de Oliveira Salazar). **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.

PRASHAD, Vijay. **The Poorer Nations: A Possible History of the Global South.** London: Verso Books, 2013.

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. 2014.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias).** Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1996.

SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES – SNI (Brasil). **Confidencial. Informação nº 0298/60/AC/75 da Agência Central do SNI, de 07 de março de 1975.** Assunto: Acordo para facilitar o acesso e a facilitação de brasileiro na Argélia. (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 13: África.

Doc I - 9). 1975. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES – SNI (Brasil). **Secreto. Informação nº 509/16/AC/76 da Agência Central do SNI, de 27 de outubro de 1976. Assunto: Processo de Comunização da Guiana e seus Reflexos no Brasil.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Assuntos Gerais. Pasta 8: Segurança Nacional. Doc II – 1, 151 pp.). 1976. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - CPDOC. Accessus: base de dados. Disponível em: < http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: 22 dez. 2015.

SHAW, Tony. **Hollywood's Cold War. Culture, politics and the Cold War**. Arnherst: University of Massachucetts Press, 2007.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. América Latina e Canadá (entrevista). Entrevistadores: Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2010a. p. 197-222.

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. Ampliação da Rede de Postos Diplomáticos na África Subsaárica. 6 de Agosto de 1974.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Despachos com o Presidente Geisel. Pasta 1.Doc II – 87). 1974c. 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. Cessão de Tecnologia para a Fabricação de Armamentos. 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 – 60). 1974d. 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. Institucionalização do Processo Político Regional Amazônico. 04 de março de 1976.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Assuntos Interamericanos. Pasta 4: Pacto Amazônico. Doc II). 1976a. 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.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. **Jantar o Professor William E. Griffith – perito em comunismo do Massachusetts Institute of Technology (MIT). 21 de Março de 1975.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Relações Bilaterais. Pasta 7: Estados Unidos e Oriente Médio. Doc III). 1975a. 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. O Itamaraty e o Governo Geisel (entrevista). Entrevistadores: Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2010b. p. 275-300.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. **Política Externa Brasileira: seus parâmetros internacionais. Secreto. 16 de janeiro de 1974.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Assuntos Gerais. Pasta 2: Diretrizes da Política Externa Brasileira. DOC I – 1). 1974e. 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. Relações com os Estados Unidos. Entrevistadores: Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. In: SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2010c. p. 127-196.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. **Sugestão para o Discurso. O Brasil no contexto político mundial. 18 de agosto de 1975.** (Arquivo Pessoal Antônio Azeredo da Silveira. Série Ministro das Relações Exteriores. Subsérie Assuntos Gerais. Pasta 2: Diretrizes da Política Externa Brasileira. DOC I – 6). 1975b. 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. 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, 2010d. p. 91-127.

SILVA, Márcia Maro da. **Independência de Angola**. Brasília: FUNAG, 2008.

SIMPSON, Chris; DIALLO, Mamadou Alpha. **Casamance Between War and Peace**. 2015. Disponível em: < http://newirin.irinnews.org/> Acesso em: 20 Jun. 2015.

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

SLATER, David. **Geopolitics and the Post-Colonial**: Rethinking North-South Relations. Oxford: Blackwell, 2004.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n.2, p. 191-222, 2004. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a07.pdf> Acesso em: 25 fev. 2016.

SPEKTOR, Matias. **Kissinger e o Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

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

TABAH, LEON. Alfred Sauvy: Statistician, Economist, Demographer and Iconoclast (1898-1990). In: **Population Studies**, v. 45, n. 2, p. 353-357, Jul. 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2174788> Acesso em: 20 Jun. 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

YU, George T. Working on the Railroad: China and the Tanzania-Zambia Railway. **Asian Survey**, v. 11, n. 11, p. 1101-1117, Nov. 1971. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2642892> Acesso em: 20 de novembro de 2014.

XYAOYU, Pu. Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. **The Chinese Journal of International Politics**, Cidade, v. , n., p. 1-27, 2012. Disponível em: <http://cjip.oxfordjournals.org/> Acesso em: 20 jun. 2015.

ZAPPA, Ítalo. O Brasil e a África Subsaárica: palestra proferida na Escola Superior de Guerra, em três de julho de 1974. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. (Org.). **Quarenta anos das relações Brasil-Angola: documentos e depoimentos**. Brasília: FUNAG, 2015. p.125-144.