

DISCURSO E PRÁTICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA ENTRE 1961 E 1967: DA DEMAGOGIA À NEGAÇÃO SPEECH AND PRACTICE IN THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY FOR AFRICA BETWEEN 1961 AND 1967: FROM DEMAGOGY TO DENIAL

*Por Gustavo Gordo de Freitas, Isabella Silvano Vieira Alves e Paulo Roberto Vieira**

Resumo: É comumente construído um paradigma, após a ruptura autoritária promovida pelos militares na década de 1960, em relação à postura brasileira perante o continente africano. Nesse sentido, grande parte dos autores fomenta suas análises partindo da premissa de uma mudança substancial nas relações Brasil-África. Entretanto, a proposta deste artigo é, a partir do prisma teórico proposto por Charles Hermann, explorar uma perspectiva que evidencia uma aplicação enérgica do governo Castelo Branco para com a região africana. Logo, o panorama apresentado pelos autores desenvolve um estudo estruturado por dados qualitativos que procura demonstrar a possibilidade de uma via incomum aos teóricos da política externa brasileira.

Palavras-chave: Política externa. Brasil. África.

Abstract: A paradigm is commonly constructed, after the authoritarian rupture promoted by the military in the 1960s, in relation to the Brazilian position towards the African continent. In this sense, most authors promote their analysis based on the premise of a substantial change in the relations between Brazil and Africa. However, the proposal of this article is, from the theoretical analysis model proposed by Charles Hermann, explore a perspective that shows an energetic application of the Castelo Branco government to the African region. Therefore, the perspective presented by the authors develops a study structured by qualitative data that seeks to demonstrate the possibility of an unusual way to Brazilian foreign policy theorists.

Keywords: Foreign policy. Brazil. Africa.

1. INTRODUÇÃO

O presente escrito apresentará uma breve discussão sobre as mudanças ocorridas nas diretrizes da Política Externa Brasileira (PEB) durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-64), denominada PEI, e aquelas do governo Castelo Branco (1964-67), a di-

*Graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

plomacia da Escola Superior de Guerra, nas relações com a África.

A hipótese deste trabalho é a de que não ocorreram mudanças tão grandes como se costuma postular nos estudos de Política Externa nesse momento de transição. Segundo afirma Suhayla Khalil (2016), a mudança do regime político não causou maiores modificações nas práticas de política externa para o terceiro mundo, mas significou, inclusive, sua aplicação ainda mais enérgica. É provável que tenha havido um aumento progressivo das relações com a África. Além disso, para Bresser-Pereira (2016), a tecnoburocracia e os militares que assumem o governo brasileiro em 1964 tinham “disponibilidade ideológica”, isto é, por seus interesses não estarem completamente ligados à estrutura liberal-conservadora, este novo grupo dirigente tinha maior margem de ação para garantir a manutenção de seu poder, o qual somente seria garantido pelo desenvolvimento tecnológico e industrial e a consequente expansão do país a novos mercados. Ou seja, o radicalismo estava mais presente no discurso e este pode não condizer com a prática neste período.

Para tanto, será a ferramenta Análise de Política Externa elaborada por Charles F. Hermann (1990), a qual estabelece 4 níveis de mudanças da Política Externa de um Estado (ajuste, programa, objetivo e orientação), baseados nos discursos e nas práticas de líderes, burocratas, reestruturações domésticas e/ou algum choque externo. Quanto aos dados, será utilizada principalmente a pesquisa apresentada por Sombra Saraiva em seu livro *O Lugar da África*, no qual faz excelente exposição sobre a conduta do Estado brasileiro em relação ao continente africano entre 1946 e 1996 (ano da publicação do livro).

Este artigo é composto por três seções, além da conclusão e desta introdução. A primeira se destina a apresentar o marco teórico que fundamenta a pesquisa desenvolvida por este artigo, ou seja, a classificação proposta por Charles Hermann para análise das mudanças na política externa dos Estados. A segunda seção discorre sobre as diretrizes da PEI e as relações Brasil-África(s), mormente a África Negra/Atlântica, no período 1961-1964; enquanto a terceira seção se ocupa a PEB no contexto do governo Castelo Branco (1964-1967), trazendo as perspectivas de Gonçalves, Miyamoto e Sombra Saraiva. Por fim, a categorização de Hermann será aplicada aos fatos apresentados nas seções anteriores para verificar em que medida a PEB mudou de um governo para outro.

Importante, desde já, dizer que no que tange o levantamento dos fatos, não seria possível esgotar todos os que poderiam auxiliar nossa hipótese. O objetivo é trazer à luz o questionamento sobre ideias acerca de um período que às vezes são tratadas como dados, mas que podem guardar grandes discussões. Assim, a discussão promovida por este trabalho poderá reforçar uma forma diferente de se observar este momento histórico e as mudanças na PEB durante o período analisado.

2. DAS MUDANÇAS NAS DIRETRIZES DE POLÍTICA EXTERNA

O ramo da análise de política externa é um campo teórico que concebe um aparato teórico-metodológico que passa a contribuir para o diagnóstico destes pesquisadores a respeito de distintos cenários nos quais, principalmente, os atores estatais estão inseridos e de que maneira esses entes se comportam. Neste panorama, as

contribuições de Charles Hermann, além de basilares para área da análise de política externa, servirão como elemento estrutural para a confecção deste trabalho.

O autor, em seu artigo *Changing course: When governments choose to redirect foreign policy*, promove uma análise acerca das mudanças nas políticas externas dos países, especificando os níveis de mudança e seus agentes primários. Geralmente, as mudanças ocorridas na política externa de um país estão relacionadas com a entrada de um novo governo, composto por diferentes percepções sobre o meio e novas agendas (HERMANN, 1990). Segundo Hermann, o redirecionamento da política externa pode ser compreendido por quatro níveis de mudança: 1) Mudanças de Ajuste; 2) Mudanças de Programa; 3) Mudanças de Problema/Objetivo; e 4) Mudanças de Orientação Internacional (HERMANN, 1990).

As mudanças de ajuste ocorrem quando um ator emprega determinado esforço, em maior ou menor escala, em determinada ação e/ou, além disto, na amplitude do escopo dos recipientes. Em outras palavras, analisa-se “o que foi feito” e “como foi feito” no âmbito da política externa. Já as de programa são promovidas por métodos ou meios pelos quais os objetivos são dirigidos. Essa mudança diferencia-se da anterior, pois possui uma análise mais qualitativa em contraposição a primeira que tende a ser mais quantitativa. Por outro lado, as mudanças de problema/objetivo acontecem quando estes propósitos iniciais aos quais a política foi endereçada são substituídos. Por fim, a mudança de orientação internacional decorre de uma reorientação de um ator devido sua percepção acerca dos assuntos mundiais, tendo assim uma mudança em seu papel internacional e, conseqüentemente, em suas atividades (HERMANN, 1990).

Diferentemente das teorias estruturalistas, como, por exemplo, o neorealismo de Kenneth Waltz, que depreciam o papel dos atores estatais devido à importância dada por eles em relação ao constrangimento da estrutura do sistema internacional aos Estados, percebe-se que as análises de política externa constroem um caminho na contramão do realismo estrutural. Hermann entende que esses níveis de mudança promovidos pelos Estados em sua política externa sofrem influência de fatores domésticos. Para o autor, há diferentes elementos que podem intervir nestes processos, destacando-se: *leader driven, bureaucratic advocacy, domestic restructuring e external shocks* (HERMANN, 1990).

Esses “agentes primários” são definidos, respectivamente, da seguinte forma: a primeira decorre do esforço de um policy-maker autoritário que impõe sua própria visão para redirecionar a política externa. Para isso, o líder necessita conter poder e energia para influenciar o governo a mudar de curso (HERMANN, 1990).

A segunda trata do aspecto da burocracia, em que instituições estatais podem ser uma fonte de redirecionamento da política externa. Neste sentido, não quer dizer que o governo como um todo deseje uma mudança, mas um grupo dentro dele torna-se defensor do redirecionamento. Este corpo burocrático também pode representar algum tipo de resistência a mudanças nas diretrizes de política externa propostas pelos governos (HERMANN, 1990).

A terceira entende que um segmento importante da sociedade sustenta o governo e, além disto, tem a possibilidade de se tornar o agente da mudança. Segundo Hermann,

In different political systems the dynamics of domestic restructuring will vary, but their core is a common theme: foreign policy redirection occurs when elites with power to legitimate the government either change their views or themselves alter in composition – perhaps with the regime itself. (HERMANN, 1990, p. 12).

O último agente tratado pelo autor evidencia que a fonte da mudança da política externa é consequência dos eventos internacionais. A partir destes acontecimentos, os líderes do governo compreendem que é necessário promover uma mudança na política externa baseada no meio externo (HERMANN, 1990).

3. POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE PARA A ÁFRICA

A Política Externa Independente passa a ser formulada quando assume o presidente Jânio Quadros em 1961. Apesar das discussões e interpretações acerca de sua originalidade ou como resultante de um processo iniciado nos governos de Getúlio Vargas, é nesse momento que ela se manifesta sistematicamente. De qualquer modo, sua formulação advém da necessidade de diretrizes mais autônomas e globalistas numa política externa ao mesmo tempo bem articulada com os interesses de seus aliados externos, mas que estes não se sobrepusessem completamente aos interesses nacionais. Essas novas diretrizes fizeram dessa política, com um viés mais “mutualista”, um verdadeiro marco da PEB.

Economicamente, com o processo de industrialização que se visualiza principalmente a partir dos anos 1930 e se intensifica nas décadas seguintes, nos anos 1960 os mercados mais usuais do Brasil, principalmente os Estados Unidos, não eram mais suficientes para o escoamento da produção industrial brasileira. Deve-se incluir aqui também a produção agrícola, que sempre foi a maior preocupação da economia do país, a exemplo da produção de café, cujo valor no mercado internacional sempre foi uma questão com a qual se preocupar para qualquer tomador de decisão no Brasil.

Socialmente, a população predominantemente urbana desde os anos 1950 demandava cada vez maior participação nas questões políticas e respostas mais eficientes às mesmas. As grandes discrepâncias sempre visíveis na sociedade brasileira eram cada vez mais latentes e propícias a conflitos sociais (VIZENTINI, 1994).

Internacionalmente, a questão que surge, a partir dos anos 1950, parece ser principalmente nas relações com os Estados Unidos. Estes deixaram a América Latina completamente de lado, visto que suas preocupações desde o início da Guerra Fria eram principalmente com a Cortina de Ferro, no Leste Europeu, e a Cortina de Bambu, na Ásia, e o avanço do comunismo no mundo. Para os EUA, a América era seu território garantido e não havia qualquer chance de que a ameaça soviética a alcançasse. Este posicionamento faz com que a maior parte dos países latinos se sintam abandonada. Apesar das tentativas, como a Operação Pan-Americana proposta pelo presidente Juscelino Kubitschek na busca por fazer com que aquela potência se manifestasse e dispusesse de planos de auxílio ao desenvolvimento do continente, não houve maiores preocupações nesse âmbito.

Contudo, em 1959, com a Revolução Cubana, inicialmente de caráter nacionalista,

num país bastante representado como um local de divertimentos dos estadunidenses, o país caribenho acaba se aproximando do bloco comunista em reação ao isolamento causado pelos Estados Unidos. Este fato fez com que a superpotência americana reavaliasse, em certa medida, o manejo de suas políticas para a América Latina (PAZZINATO; SENISE, 2006). Em 1962, temos ainda a Crise dos Mísseis, o que aumenta a fricção das superpotências rivais.

Por último, mas não menos importante, devemos citar aqui as independências dos países afro-asiáticos, o movimento dos Países Não-Alinhados e o Terceiro-mundismo, cujo surgimento é marcadamente na Conferência de Bandung, em 1955, seguida de vários outros eventos similares, mas principalmente a Conferência dos Países Não-Alinhados de 1961 (SARAIVA, 1996). A demanda destes países era sobretudo por uma “terceira via” em relação à Guerra Fria, travada entre as grandes potências e à revelia do desenvolvimento do mundo como um todo. Os novos países, surgidos das independências dos territórios coloniais das potências europeias, não se viam contemplados pelos arranjos políticos internacionais e optaram por buscar esta via média que seria baseada em ações para seu desenvolvimento, ao invés da preocupação com um conflito que não os representava ou garantia.

Neste arcabouço, cuja solução brasileira acaba sendo a adoção de uma política externa desenvolvimentista, autonomista, nacionalista e emancipatória, a Política Externa Independente representa não apenas grande lucidez e capacidade de adaptação e percepção das demandas internas, mas também das possibilidades do meio internacional para satisfazê-las. Em artigo escrito à revista *Foreign Affairs*, em 1961, Jânio Quadros expôs a nova forma do Brasil de se relacionar com o mundo, acomodando muito perspicaz e criativamente, a necessidade de alinhamento com os EUA e ao mesmo tempo, uma política mais globalista voltada para os países não-alinhados, bem como para os países comunistas, sejam, a URSS e a China (QUADROS, 1961).

O professor Vizentini (2004) expõe de maneira muito concisa uma aglutinação das principais premissas da Política Externa Independente, quais sejam: 1- a defesa da paz, coexistência pacífica e desarmamento progressivo; 2- garantia da autodeterminação dos povos e soberania dos Estados, conforme o Direito Internacional; 3- emancipação dos territórios dependentes e dominados; 4- autonomia no planejamento econômico e de desenvolvimento nacional; 5- expansão e diversificação dos mercados receptores de produtos brasileiros.

É dentro deste escopo que surge, no veio de “vozes dissidentes” que Saraiva (1996) identifica desde os anos 1940 nas projeções de Oswaldo Aranha, uma Política Externa para a África de que Jânio Quadros, e na sequência João Goulart, se apropriam de maneira muito eficiente, transformando-as em novas possibilidades. Estes presidentes, assim como seus ministros Afonso Arinos de Melo Franco, San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e João Augusto de Araújo Castro, mas principalmente os dois primeiros, viram nos novos países grandes possibilidades de expansão e autonomia do Estado brasileiro.

Tendo em vista que uma política externa para a África jamais fora oficialmente pensada no plano decisório até então, inicia-se uma busca por pontos de contato entre o Brasil e aquele continente, o que os leva a lançar mão do pensamento de Gilberto Freyre, seu luso-tropicalismo e a ideia de democracia racial, num viés culturalista que justificasse a aproximação. O luso-tropicalismo traz a perspectiva de que os portugueses se adaptaram e colonizaram os trópicos de forma despreziosa, o que propiciou a maior miscigenação com os grupos

autóctones, índios, bem como os negros escravizados. Esta perspectiva permitiu a formação de um povo moderno que não se ocupava das diferenças raciais, mas promovia sua união.

Do lado brasileiro, esse tipo de abordagem fez com que os estadistas encarassem este contato como uma movimentação natural entre nações irmãs, tendo em vista as origens africanas da civilização brasileira. Ao mesmo tempo, os novos Estados africanos percebiam com bastante clareza que esse novo discurso não refletia senão os interesses econômicos do Brasil e seus estadistas e propunham sempre uma aproximação cautelosa¹. O mesmo viés de discurso também aparece na produção de Bezerra de Menezes (1960), onde apresenta a forma como os estadistas viam o continente africano, em perspectivas imaginativas e exóticas, denunciando grande discrepância com a realidade.

Segundo Saraiva (1996), a Política Externa para a África pode ser dividida em três vertentes de acordo com três grandes regiões africanas: a África Meridional, a África Atlântica Negra e a África do Sul. As relações com os países que compunham Norte da África existiam desde o Império, mas por serem países de cultura predominantemente árabe, não entram no seio da discussão sobre essas novas diretrizes em conjunto com o resto da África². Quanto à África do Sul, as relações se desenvolveram após a Segunda Guerra Mundial e estavam ligadas prioritariamente por laços comerciais, mas que traziam um pequeno paradigma, quando a aproximação com a África negra os levava a se manifestar contra o regime segregacionista que vigorava naquele país. Em relação a isto, inclusive, o Brasil sempre optou por evitar decisões drásticas, numa postura de acomodação entre as diferentes demandas internacionais, a fim de que não perdesse os diferentes mercados e parcerias, sempre pautados no princípio da não intervenção e soberania dos Estados. Embora representasse quantia irrisória do mercado consumidor de produtos brasileiros em números globais, relativamente ao continente africano, representava 50% das exportações (SARAIVA, 1996).

Parece, contudo, que o principal objeto da PEI era a África Atlântica Negra, que era composta pela maior parte dos novos Estados independentes e representava os novos mercados e possibilidades para escoamento da produção brasileira que era, como já explicado, um de seus grandes problemas. Ao mesmo tempo, o projeto enfrentou grande resistência por parte dos grupos conservadores no Congresso Nacional (com todo o tipo de declarações pejorativas em relação aos povos africanos). A crise do populismo dificultou ainda mais o processo, fazendo com que jamais tivesse maioria no legislativo. A base de apoio de Quadros, que o elegera, não o apoiava em seu projeto de política externa, sobretudo para a África, havendo menções aos regimes comunistas que tendiam a se implantar³. Ao mesmo tempo, os aparentes rumos da política africana, de teor moderado mas tendendo à esquerda, incitavam grande interesse por parte das esquerdas

1 Esta questão é sempre muito bem ilustrada pelas experiências do embaixador Souza Dantas na Guiné, muito bem analisada por Jerry D'Ávila em "Hotel Trópico: O Brasil e o Desafio da Descolonização Africana (1950-1980)".

2 Dom Pedro II ganhou uma múmia do homônimo egípcio Ismail em sua viagem ao Egito no século XIX.

3 Não devemos, contudo, pensar que não havia apoio ao projeto de Quadros, pois, como dito, este era do interesse das esquerdas, representadas, segundo Sombra Saraiva, pelos deputados Fernando Santana (PTB) e Aurélio Viana.

brasileiras, que também defendiam relações políticas mais justas e anti-imperialistas.

Surge, então, o setor militar como importante ponto de resistência, representado por Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Mattos, que defendiam “uma outra dimensão atlântica” (SARAIVA, 1996, p. 68). Baseados principalmente em questões militares e no pensamento estratégico da Escola Superior de Guerra, “preferiam ver o Atlântico no ângulo da segurança ocidental e sob a grande área de presença do esforço conjunto do país com os Estados Unidos” (SARAIVA, 1996, p. 68).

A PEI, de fato, representou uma grande inovação nas relações com a África, principalmente a negra, recentemente independente, tendo-se em vista que há poucos documentos que indiquem discussões oficiais sobre o tema, apesar da descontinuidade a que ficou exposta com as várias trocas de ministros entre 1961 e 1964. Segundo Saraiva, “houve considerável desenvolvimento das relações bilaterais entre o Brasil e vários países da margem oriental do Atlântico” (SARAIVA, 1996, p. 72), assim como embaixadas em Gana, Senegal e Nigéria, um posto diplomático no Mali e uma representação diplomática na Argélia, ainda no período conflituoso de sua independência. Foram reconhecidos como Estados a Argélia, Ruanda e Burundi (SARAIVA, 1996, p. 72).

Contudo, deve-se falar sobre as inconsistências dessas novas relações, denunciadas principalmente por Raymundo de Souza Dantas, nomeado Embaixador em Gana em 1961. Souza Dantas compunha um grupo de intelectuais, como Antônio Olinto e Zora Seljan, que sentiam fortemente a africanidade presente no Brasil e lutaram pelo (re)conhecimento da África como espaço importantíssimo nas Relações Internacionais e de grande interesse estratégico para o Brasil (D’ÁVILA, 2011). Contudo, a estada de Souza Dantas em Gana foi mais do que suficiente para demonstrar a precariedade e a demagogia por trás do discurso oficial africanista, seja pelas condições da missão naquele país, seja pelos conflitos pessoais com que o Embaixador se deparou em relação a africanidade luso-tropical, brasileira e da própria PEI.

À vista disso, em seu período como embaixador no país, Souza Dantas observou alguns fatores que minavam as relações bilaterais entre Brasil e Gana. Primeiramente, o embaixador brasileiro notou que o desconhecimento que ambos os países tinham entre si era evidente. Além disso, segundo ele, ignorância mútua não era um fator prejudicial isolado, pois havia em conjunto a ausência de uma estratégia brasileira em relação à África ademais de abertura de embaixadas no continente (D’ÁVILA, 2011).

Um outro dado interessante, que Khalil traz em sua dissertação, é um quadro que demonstra que cerca de 55 atos internacionais foram celebrados pelo Brasil durante a vigência da PEI, sendo 14 com países do Terceiro Mundo. Destes últimos, nenhum foi celebrado com África. Esse detalhe pode nos dar mais uma pista para perceber que a experiência de Souza Dantas não foi um fato isolado, mas que indica uma lógica mais discursiva da PEB nesse período em relação ao continente africano (KHALIL, 2016).

4. A ÁFRICA NOS CÍRCULOS CONCÊNTRICOS

Em 1964, a conjuntura política interna do Brasil muda drasticamente.

Ocorre um golpe de Estado, promovido pelas Forças Armadas em conjunto com determinadas esferas da sociedade civil (a saber, os altos setores financeiros e a alta burguesia internacionalizada). O governo de João Goulart é deposto e inicia-se uma série de mudanças visando livrar o país da “ameaça comunista”.

Como dito, a Política Externa Independente (PEI), formulada e executada pelo governo derrubado, trouxe o debate de política externa para a opinião pública brasileira – assunto esse que, anteriormente, não encontrava muito espaço no âmbito civil. Inclusive, por ter sido caracterizada como uma política externa “ideologizada” e “esquerdista/comunista” por parte significativa da opinião pública (além das críticas negativas feitas pela grande mídia acerca da PEI), essa política pode ser considerada uma das muitas justificativas encontradas pelos grupos interessados para efetivar a deposição do presidente legítimo⁴.

Nesse sentido, após o golpe, o novo regime se propõe a reformular por completo a política externa, concretizando a transição da PEI para a política externa baseada na Teoria dos Círculos Concêntricos. Articulando os paradigmas propostos por Letícia Pinheiro (2004), os quais indicam que a PEB oscila entre o globalismo e o americanismo ideológico, a PEI pode ser compreendida como uma política externa globalista, baseada na busca pela diversificação de parcerias estratégicas que possibilitem maior autonomia e/ou protagonismo para o Estado brasileiro no sistema internacional⁵. Já no governo Castelo Branco, realiza-se a transição para o viés do americanismo ideológico, presente na nova formulação proposta pela Escola Superior de Guerra. Sendo assim, toda a formulação desta nova política pública é baseada na pré-condição de alinhamento automático e incondicional com os Estados Unidos. Esse seria o aliado primordial do país e toda a política externa deveria estar em conformidade com as ações americanas.

No que diz respeito à política externa do Brasil para a África, nesse momento, há a redefinição de suas diretrizes fundamentais, pelo menos no campo do discurso oficial (tanto do presidente Castelo Branco quanto de expoentes do Ministério das Relações Exteriores⁶). Isto é, o continente africano deixa de ser analisado por meio de perspectiva solidária e passa a ser visto somente pela via geopolítica, baseada principalmente nas formulações de Golbery, representante da Escola Superior de Guerra (ESG), instituição crucial do período Castello Branco (SARAIVA, 1996).

A Teoria dos Círculos Concêntricos definiu qual seria o entorno estratégico brasileiro a ser pensado e trabalhado durante a execução dessa nova política externa. Segundo a teoria, o primeiro círculo corresponderia à América Latina; o segundo, à todo o continente americano, com especial atenção para os Estados Unidos e, por último, o terceiro círculo englobaria todo o Atlântico Sul e a costa ocidental da África (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Dentro dessa formulação, é evidente a ênfase na dimensão geopolítica do Atlântico e, principalmente, a presença de uma noção intervencionista para o continente africano – o

4 Vale ressaltar que política externa é uma política pública, formulada por agentes do Estado. Qualquer formulação sobre será sempre ideológica, pois sempre representa uma visão de mundo específica.

5 O que não significa necessariamente romper relações com a grande potência do momento, os EUA. Pelo contrário, buscam-se parcerias estratégicas que aumentem o poder de barganha do Estado para diminuir as assimetrias na hora das negociações com a potência mundial.

6 No Itamaraty, ressaltam-se as figuras de Manoel Pio Correa, J. O. de Meira Penna, Oliveira Maia, Nestor dos Santos Lima, entre outros.

qual deixa de ser visto como um ator político no sistema internacional para ser entendido agora como um mero objeto, sem agência alguma, passível de intervenções estrangeiras para evitar a sua “sujeição” ao comunismo (SARAIVA, 1996). Em outras palavras, para os geopolíticos que influenciavam esse novo discurso, “a África era um objeto sem forma própria, sem opinião, e eternamente vulnerável às influências comunistas” (SARAIVA, 1996, p. 102).

Além disso, devido a tal reformulação da política brasileira para o continente africano, o grande enfoque dado pela PEI anteriormente à África negra é reduzido. Para a diplomacia da ESG (e também para parte do Itamaraty), a política externa brasileira deveria se voltar para o Atlântico branco – ou seja, para a África “conhecida” – principalmente para a África do Sul. Isso porque as novas nações africanas de recente independência estariam contaminadas pelo comunismo e a promoção de cooperação econômica e de solidariedade política para com esses países foram, na verdade, “erros doutrinários da PEI” (SARAIVA, 1996, p. 106).

Outro ponto relevante da lógica estratégica para segurança coletiva do Atlântico, presente na política africana do governo Castelo Branco, era a situação do litoral nordestino. A doutrina geopolítica de Golbery apontava a Linha Dacar-Natal como vital para a proteção dessa região, com respaldo inclusive na importância que o nordeste brasileiro teve na Segunda Guerra Mundial (SARAIVA, 1996). Por isso, era essencial manter a costa ocidental do continente africano livre das instalações de quaisquer regimes hostis, visto que se a fronteira leste do Brasil fosse ocupada dessa forma, figuraria uma ameaça à segurança do país (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Apesar das mudanças significativas no discurso oficial sobre o lugar da África na nova política externa, as mudanças na realidade prática da diplomacia não foram tão radicais. Pelo contrário, Sombra Saraiva (1996) argumenta que houve inclusive certa continuidade na transição entre as duas formulações, continuidade essa que pode ser verificada por documentos oficiais publicados pelo próprio Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Logo no início do governo de Castelo Branco, o presidente do Senegal, Léopold Senghor, chega ao Brasil em uma viagem oficial. O compromisso fora inicialmente firmado com João Goulart⁷ e, apesar do golpe de Estado, o novo regime decidira mantê-lo. A visita de Senghor causou estranheza em certos setores, porém condizia com os anseios da doutrina geopolítica de proteção da Linha Dacar-Natal. Após negociações, foi acordada apenas uma cooperação comercial e cultural entre os dois lados do Atlântico. De qualquer modo, o encontro foi bastante significativo para as relações bilaterais. Ademais, o regime militar manteve a rotina diplomática das Embaixadas e Consulados na África, apesar de dar novas ênfases para essas representações políticas (SARAIVA, 1996). A manutenção dos compromissos oficiais e desse corpo diplomático em território africano são indícios que corroboram com a hipótese defendida neste trabalho, isto é, a radicalidade das mudanças no tocante à política africana do Brasil se verifica mais no campo da retórica que na execução dessas novas diretrizes.

Ainda nessa perspectiva de continuidade entre as políticas, Saraiva aponta que dentro do Itamaraty ainda se encontravam várias vozes dissidentes, apesar da linha dominante da instituição ter o viés geopolítico da Teoria dos Círculos Concêntricos. Os dissidentes da diplomacia brasileira permaneceram articulando cuidadosamente algu-

7 O presidente brasileiro também realizaria viagem oficial para o país, mas foi deposto antes dela.

mas percepções advindas da PEI nas relações com o continente africano – fato que se verifica, segundo o autor, por meio dos documentos oficiais. Tais articulações “desviantes” possivelmente seriam fruto do “profissionalismo” que sempre perpassou o MRE (SARAIVA, 1996). Assim, a prioridade dessa corrente de pensamento permanece sendo a África negra, não por motivos ideológicos – ou por “erros doutrinários da PEI” – mas por uma visão mais estratégica em busca de benefícios concretos para o Brasil, enxergando essa região como possível parceiro militar político e, principalmente, comercial.

A realização da Missão Comercial ao continente africano em 1965, articulada pela Divisão da África, foi o auge dessa atuação mais autônoma do Itamaraty durante o governo de Castelo Branco. Nesta Missão, o grande objetivo era reverter a insignificância comercial dessa área para o Brasil nos seis países visitados da África negra, sejam: Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim (VIZENTINI, 2004).

As relações com Portugal também devem ser analisadas quando se pensa a Política Externa do Brasil para a África, principalmente devido a realidade colonial que ainda persistia nesse contexto. O primeiro governo do regime militar promove de início a reaproximação com o regime de Salazar, com o intuito de reverter as orientações políticas da PEI (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). No entanto, as relações entre os dois países nesse novo contexto contemplavam uma atuação mais assertiva por parte do Brasil, o qual buscava angariar maior protagonismo nas colônias africanas. Não era mais uma aproximação sustentada somente pelos laços históricos, havia também interesses geopolíticos por trás dessas relações.

A proposta de transição de uma comunidade luso-brasileira para umaluso-afro-brasileira exemplifica essa nova postura brasileira. De acordo com o general Golbery, “aquelas colônias, embora de responsabilidade portuguesa, deveriam ser preparadas para uma eventual ascendência brasileira na região. O Brasil, mais cedo ou mais tarde, deveria ‘reconhecer e assumir’ essa tarefa” (SARAIVA, 1996, p. 117), demonstrando que a África, apesar de toda a retórica oficial, na prática ainda representava uma área de grande relevância na política externa brasileira, mesmo após a suposta “redefinição” do seu lugar aos olhos dos novos governantes.

Por fim, em relação aos atos internacionais celebrados, retomando o já citado quadro elaborado por Khalil (2016), percebe-se que houve a assinatura de 3 atos durante o governo Castelo Branco com o continente africano, o que representa um aumento de 300% em relação aos governos anteriores. Especificamente, foram celebrados dois tratados com o Senegal, em 1964 (um sobre comércio e um sobre cultura) e um com o Camarões, em 1965 (sobre comércio)⁸.

5. SERÁ QUE ALGO MUDOU?

Após o levantamento histórico, pode-se inferir que a hipótese inicial se mostrou pertinente nos termos que serão demonstrados nesta seção. Não obstante o discurso oficial indicasse uma mudança de programa, a qual a África teria deixado o lugar de destaque na PEI

8 Acordo Cultural entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a República do Senegal e o Acordo Comercial entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo da República do Senegal, ambos de 23 de setembro de 1964; Acordo Comercial entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo da República Federal dos Camarões, de 05 de junho de 1965.

e passaria a figurar como prioridade de terceira ordem na “Diplomacia da ESG”, a realidade caminhou de maneira distinta. Aplicando a categorização de Hermann, conclui-se que não houve senão uma mudança de ajustes no que tange às práticas da política externa, já que ocorreram somente mudanças no escopo e nos esforços da agenda de relações com a África.

Percebe-se que, a despeito do discurso assumido pelos governos, a atuação das missões diplomáticas e sua manutenção, a celebração de novos atos internacionais, a agenda de compromissos diplomáticos se mantiveram muito similares durante o governo Castelo Branco em relação aos governos Jânio Quadros e João Goulart. Ademais, deve-se dizer que houve uma intensificação das relações comerciais (representada pela missão comercial) e o projeto de criação de uma comunidade luso-brasileira passou a abarcar os novos Estados africanos, naquele governo.

A discrepância que faz parecer que houve uma mudança radical no arranjo da PEB está somente nos discursos. Não há qualquer indício de que os discursos dos governos tenham sido aplicados de maneira estanque, como geralmente se postula. Ao contrário, o discurso sobre a África que foi se desenvolvendo desde os anos 1950, encontrando espaço no escopo da PEB apenas no início dos anos 1960, somente frutifica a partir da segunda metade desta década. Mas todo este processo ocorre principalmente no âmbito do Itamaraty.

O curto governo do presidente Castelo Branco, bem como a radicalidade de seu discurso e o período de adaptação dos militares à função de dirigentes do Estado, não encontraria brechas fáceis no corporativismo do Itamaraty, que já se constituía e se adaptava às flutuações da vida política desde os tempos do Barão do Rio Branco (1902-1912). Conforme aponta Hermann, as burocracias tendem a resistir às mudanças nas diretrizes de política externa. Ao mesmo tempo, as necessidades do Brasil não permitiam que se praticassem radicalismos: precisava-se de tantos mercados (ou mais) no final da década de 1960 quanto no início dela, por exemplo. Contudo, uma atuação autônoma não era tão interessante (ou possível) na nova conjuntura, visto que a superpotência do hemisfério ocidental não estava tão propensa a aceitar rebeldias após a Crise dos Mísseis de 1962⁹. Essa é uma das “balanças” que a diplomacia deste governo teve que equilibrar para garantir uma melhor inserção internacional do Brasil.

Outras dessas “balanças” são, por exemplo: o interesse por novos mercados dos Estados recém-independentes e ao mesmo tempo em se aliar ao regime salazarista e com mercado sul-africano; interesses de diversos grupos econômicos e legitimidade interna do regime em relação à população em geral, muito relacionada ao alinhamento com os EUA e afastamento do Bloco Comunista. Todas essas oposições foram se consolidando num *modus operandi* muito similar ao da PEI, mas com um arranjo ideológico diverso, *a priori*.

O exposto acima, portanto, permite inferir a pertinência da hipótese testada, isto é, de que não houve mudanças tão radicais na atuação internacional brasileira para com a África, durante o período analisado nesse trabalho. Ao mesmo tempo, sugere-se que possivelmente certa continuidade se deva aos dois fatores já explicados, sejam, o corporativismo do Itamaraty e os diferentes interesses das (e em relação às) sociedades nacional e internacional. Pensa-se ainda que o Itamaraty, como grande detentor da produção de pensamen-

9 Contudo, várias delas são aceitas no decurso do Governo Castelo Branco. Ver: VISENTINI, P.F. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, desenvolvimento, e construção de uma potência média (1964-1985)*

to acerca das relações internacionais e da diplomacia, bem como da famosa “tradição rio branquina”, pode ter sido o elemento chave que propiciou a continuidade de ideias as quais encontrariam espaço no discurso oficial somente nos governos Costa e Silva e seguintes.

Referências Bibliográficas

BEZERRA DE MENEZES, A.J. **O Brasil e o Mundo Ásio-Africano**. FUNAG, Brasília, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado Desde a Independência**. Editora 1934, 3a Edição, São Paulo, 2016.

D'ÁVILA, J. **Hotel Trópico: O Brasil e o Desafio da Descolonização Africana, 1950-1980**. Tradução de Vera Lúcia Mello Joscelyne. Editora Paz e Terra, São Paulo, 2011.

GONÇALVES, W.; MIYAMOTO, S. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

HERMANN, C.F. **Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy**. In: *International Studies Quarterly*, Vol.34, No 1, Mar. 1990, p. 3-21.

KHALIL, S. **O Brasil e o Grupo dos 77: Efervescência Conceitual, Institucionalização e Prática da PEI** In: FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Thiago (Orgs.) **San Tiago Dantas e a Política Externa Independente**. Editora Luzes - Comunicação, Arte & Cultura. Rio de Janeiro, 2016, p. 51-84.

QUADROS, J. Brazil's New Foreign Policy. **Foreign Affairs**, n.1 v.40, outubro, 1961. Acesso em: 10 Nov. 2018.

PAZZINATO, A. L.; SENISE, M. H.V. **História Moderna e Contemporânea**. Editora Ática, 14a Edição, São Paulo, 2006.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira (1989-2002)**. Jorge Zahar Editora. Rio de Janeiro, 2004.

SARAIVA, J. F. S. **O Lugar da África: a Dimensão Atlântica da Política Externa Brasileira de 1946 a Nossos Dias**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

VISENTINI, P. F. A Política Externa Independente do Brasil (1961-1964): Paradigma de Uma Diplomacia Autonomista e Desenvolvimentista. In: FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Thiago (Orgs.) **San Tiago Dantas e a Política Externa Independente**. Editora Luzes - Comunicação, Arte & Cultura. Rio de Janeiro, 2016, p. 15-29.

VIZENTINI, P. F. O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente (1951-1964). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 37(1), Brasília, IBRI, 1994.

VISENTINI, P. F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, desenvolvimento, e construção de uma potência média (1964-1985)**. 2a Edição. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 2004