

Brasil e Portugal: Sociedade e Estado nas Relações Bilaterais

Williams Gonçalves*

Resumo

O presente estudo tem o propósito de discutir sobre o que faz com que as relações luso-brasileiras fiquem sempre limitadas em termos de potencialidades. O estudo procura explicar as razões da recorrente insatisfação dos pesquisadores das relações Brasil-Portugal por considerá-las sempre insuficientes, apesar da intensidade com que elas se verificam. Apresenta-se inicialmente uma breve discussão teórica sobre o tema, para em seguida comentar-se sobre as relações bilaterais, transnacionais e o sistema internacional. Conclui-se que para o entendimento da questão é necessário que se tenha em vista fatores existentes nas dimensões transnacionais e do sistema internacional nas relações bilaterais, tendo os dois Estados pesos específicos diferentes no sistema internacional em função das dimensões de população, desenvolvimento econômico e geopolítica.

Palavras-chave: Relações Exteriores - Desenvolvimento Econômico.

Abstract

The present study has the purpose of discussing the limitations of portuguese-brazilian relations. It tries to explain the reasons why the current researchers are not satisfied with the actual Brasil-Portugal relations although these relations are strong in some aspects. Firstly one discusses the theory involved in the matter, following a broad discussion on the bilateral and transnational relations with the international system. One concludes that in order to understand the problem it is necessary to have in mind other factors involved on transnational dimension and the bilateral talks in the international system, having both countries specific weights in this system concerning population, economic growth and geopolitics.

Keywords: Foreign Affairs - Economic Development

* Graduado em História pela UFF, mestre em Filosofia pela PUC-RJ e Doutor em Sociologia pela USP. Professor de Relações Internacionais da UFF e UERJ. Membro do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval.

Introdução

Em primoroso ensaio intitulado *Brasil, Portugal e África* dedicado às relações Brasil-Portugal, o diplomata/historiador brasileiro Alberto da Costa e Silva ao afirmar que as relações entre Brasil e Portugal são “de uma constância e intensidade raras”, logo a seguir chama a atenção para o fato de que “em todos os momentos de nosso convívio, e até nos mais eufóricos, há sempre (...) um travo de insuficiente e de incompleto”. Segundo ele, a razão desses senões “é porque aspiramos a uma intimidade cujo limite está sempre mais além”. (SILVA, 2003, p. 52)

Parece-nos que Costa e Silva soube localizar com muita precisão um aspecto das relações brasileiro-lusitanas que está sempre presente em todos os momentos nos quais a relação entre os dois países é objeto de reflexão. Em todos os muitos encontros reunindo estudiosos das diversas especialidades do mundo cultural a necessidade de se intensificar os contatos constitui tema obrigatório de debate. E esta preocupação revela-se particularmente maior quando os que se reúnem dedicam-se ao estudo das relações internacionais e à política externa dos dois países.

Sem pretender negar a validade da razão apontada por Costa e Silva para esse estado de coisas, por considerá-la inteiramente pertinente, mas buscando uma resposta numa outra dimensão, diríamos na dimensão das próprias relações internacionais, estabelecemos como objetivo de nosso estudo refletir sobre o que faz com que as relações brasileiro-lusitanas fiquem sempre aquém daquilo que todos consideram que poderia ser. Por outras palavras, buscaremos explicar a razão da recorrente insatisfação dos estudiosos das relações Brasil-Portugal para com essas relações, por considerá-las sempre muito insuficientes, não obstante a reconhecida intensidade com que elas se verificam.

Considerações Teóricas

A discussão sobre a questão exige algumas considerações teóricas preliminares. Para tanto, recorreremos a *Paz e Guerra entre as Nações* e também a *Os Últimos Anos do Século*, obras em que Raymond Aron dedica-se à elaboração de conceitos como sistema internacional, relações interestatais, sociedade transnacional e sociedade internacional. Acreditamos que a maneira como Aron concebe esses conceitos, ao enfrentar a difícil questão da definição do objeto específico das Relações Internacionais, contribui decisivamente para esclarecer-nos acerca de nosso tema.

Em *Os Últimos Anos do Século*, obra publicada em 1984, vinte e dois anos depois da publicação de *Paz e Guerra entre as Nações*, Aron questiona se os conceitos usados na primeira obra ainda podiam servir como instrumento

de produção de conhecimento das relações internacionais. Trata-se, assim, de uma obra em que procura prestar contas com suas próprias reflexões, bem como se defender das críticas que lhe foram dirigidas ao longo de todos esses anos.

A principal mudança que Aron opera em seu aparato é a introdução do conceito sociedade internacional. Embora atribua pouca importância a essa mudança, pretendendo dar a entender que essa é uma questão lateral, que não interfere no que é fundamental, não há como deixar de se observar esse ponto, uma vez que a fundamentação hobbesiana que dá à sua abordagem teórica torna a idéia de sociedade internacional uma idéia discrepante. Como se sabe, a teoria filosófica contratualista assimila a situação em que se encontram os Estados uns em relação aos outros à idéia de estado de natureza, por isso, já que não existe um pacto entre eles, que erga uma autoridade com o monopólio da violência legítima, os estudiosos de orientação filosófica hobbesiana tomam o meio internacional como um meio anárquico. Ou seja, a menos que se aborde a questão como Hedley Bull, que considera a sociedade internacional semelhante a sociedades primitivas, sociedades sem Estado; ou como a aborda Norberto Bobbio, que considera que o pacto social se realiza em três tempos: no primeiro, há o pacto negativo, ou implícito, pelo qual os indivíduos comprometem-se a não mais se agredir; no segundo, há o pacto positivo, ou explícito, pelo qual os indivíduos comprometem-se a elaborar as leis que irão reger seu relacionamento, e; no terceiro tempo, é a fase em que, por imposição ou consentimento, surge o “terceiro ativo”, aquele que servirá como árbitro final. Para Bobbio, portanto, o pacto entre os Estados é um pacto incompleto, dado que só se realiza no primeiro tempo. Todavia, Bobbio considera que o primeiro é o tempo fundamental, suficientemente capaz de criar uma sociedade, isto é, de tirar os Estados do estado de natureza em que se encontravam (BOBBIO, 1991, p.63). Independentemente dessas considerações de Bull e Bobbio, o fato é que a concepção contratualista seja ela hobbesiana, lockeana ou rousseauiana, não comporta a idéia de sociedade internacional. Todavia, seja como for, nas palavras de Aron sociedade internacional constitui “o conjunto de todas as relações entre países e entre pessoas que permitem sonhar com a unidade da espécie humana. (...) Esta fórmula designa, sem descrevê-la, uma totalidade que incluiria ao mesmo tempo o sistema interestatal, o sistema econômico, os movimentos transnacionais e as diversas formas de troca (de comércio, no sentido lato do século XVIII) entre as sociedades civis, as instituições supranacionais (ARON, 1984, p. 27)”.

A revisão a que submete seu aparato conceitual merece registro porque na primeira obra Aron limita-se a distinguir os conceitos sociedade transnacional e sistema internacional. Sendo que, sistema internacional - “conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares

entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral (ARON, 1979, p. 121)'' - é o conceito chave, pois é aquele que se refere ao objeto efetivo das Relações Internacionais. Já o conceito sociedade transnacional é aquele que se manifesta:

(...) pelo intercâmbio comercial, pelos movimentos de pessoas, pelas crenças comuns, pelas organizações que ultrapassam as fronteiras nacionais, pelas cerimônias e competições abertas aos membros de todas as unidades políticas. Ela é tanto mais viva quanto maior é a liberdade de comércio, de movimentação e de comunicação; e, quanto mais fortes forem as crenças comuns, mais numerosas serão as organizações não nacionais, mais solenes as cerimônias coletivas (ARON, 1979, p. 130).

Na revisão conceitual que realiza, como pensamos ter deixado claro, Aron passa a considerar que a sociedade transnacional é parte da sociedade internacional, assim como o é o sistema internacional de Estados.

Em vista de nossos objetivos, o que realmente interessa é marcar a separação entre sistema internacional de Estados e sociedade transnacional, nos termos que são apresentados por Raymond Aron. Convém sublinhar que essa separação se refere a duas dimensões das relações internacionais. A primeira diz respeito às relações políticas entre os Estados, enquanto a segunda diz respeito às múltiplas relações que os diferentes agentes sociais estabelecem com seus congêneres de outras unidades políticas. A primeira se faz á sombra da guerra, sendo determinada pelo cálculo das relações de força por parte dos responsáveis pelos órgãos de soberania, enquanto a segunda se processa no campo da cultura e dos valores, exprimindo a iniciativa de grupos sociais e instituições que, pelas mais diversas razões, e de modo desconexo procuram dar vazão aos seus interesses setoriais. Para nosso autor, conquanto as relações transnacionais sejam cada vez mais dinâmicas e ricas de possibilidades, o conhecimento das relações internacionais provém da análise do sistema internacional, que é aquele, enfim, que exprime o aspecto interestatal dessas relações.

As Relações Brasil-Portugal

A distinção entre sistema internacional e relações transnacionais efetuada por Aron é de extremo valor como instrumento teórico na análise do objeto relações brasileiro-lusitanas. Essa diferenciação das duas dimensões das relações internacionais permite distinguir nas relações bilaterais Brasil-Portugal o que é do domínio das relações transnacionais, isto é, o que é do

domínio das múltiplas relações que os mais diversificados agentes sociais dos dois países têm entretido com as mais diversas motivações, e o que é do domínio do sistema internacional, isto é, o que é do domínio das relações mantidas pelos dois Estados através de seus respectivos canais institucionais.

Evidentemente que essa distinção não deve ser considerada como recurso capaz de garantir completa nitidez da análise. Muito embora formem domínios diferentes das relações internacionais, as relações transnacionais e as relações na esfera do sistema internacional muitas vezes se embarçam. O fato de as relações transnacionais se processarem em círculos sociais que aparentemente estão muito distantes de qualquer preocupação com questões que dizem respeito às relações pertinentes ao domínio do sistema internacional não significa que essas relações não exerçam influência no outro domínio. Em se tratando de relações brasileiro-lusitanas, acreditamos mesmo que não seria nada surpreendente concluir que, em alguns momentos importantes da vida política dos dois países, as relações transnacionais concorreram muito mais decisivamente para a tomada de posição das chefias de Estado em face de importantes questões internacionais do que aquelas levadas a efeito pelos canais institucionais competentes. Ou mais ainda, em algumas ocasiões as chefias de Estado confiaram mais efetividade das relações transnacionais para obter satisfação de seus interesses do que nos seus próprios instrumentos institucionais.

As Relações Transnacionais

As relações envolvendo indivíduos e instituições, privadas e públicas, de Brasil e Portugal têm sido constantes ao longo do tempo. Inúmeros são os encontros reunindo nacionais dos dois países sob os mais diversos pretextos. Conferências, congressos e seminários, dos quais participam elementos das mais variadas especializações do campo do saber, realizam-se em todos os pontos dos dois países. É verdade que uma afirmação dessa natureza devia vir acompanhada de números. Mas sabemos também que a simples observação empírica nos possibilita afirmar que determinadas áreas do mundo acadêmico, como História, Lingüística e Literatura, especialmente, nunca deixaram de estar em contato. A língua comum e a origem colonial do Brasil são razões suficientes para prevermos que esses contatos entre estudiosos continuarão a existir, embora possam variar de intensidade ao sabor de conjunturas mais ou menos favoráveis.

Além desses encontros com motivação científica, reunindo pesquisadores e intelectuais das mais variadas especialidades, as relações transnacionais brasileiro-lusitanas alimentam-se também dos contatos

promovidos por empresas dedicadas à produção e comercialização de bens culturais. O idioma comum faz com que Brasil, Portugal e os países africanos colonizados por Portugal formem mercados para as empresas dedicadas a esse ramo do setor produtivo desses países.

Dentro dessa classificação, a venda e a transmissão das telenovelas brasileiras em Portugal é fenômeno que merece imediata menção. O êxito comercial desse produto cultural dura anos e as repercussões são de conhecimento geral. Por se tratar de bens culturais produzidos com muito esmero e competência técnica, as telenovelas são exportadas para países de todas as partes do mundo, inclusive para o Extremo Oriente. Razão suficiente para que não seja nenhuma surpresa o sucesso alcançado em Portugal, embora os portugueses tenham debatido exaustivamente a influência que têm exercido sobre sua linguagem coloquial, levando alguns críticos a concluir ser essa influência inoportuna. E não se deve esquecer também, que o envolvimento dos telespectadores com os enredos e a conseqüente popularidade obtida pelos atores, tem aberto o mercado de trabalho para esses profissionais em Portugal. Ao mesmo tempo em que a seleção de roteiros que sejam do agrado do público português, levam os produtores de telenovelas a incluir atores portugueses em seus elencos, criando também, embora em menor número, mercado de trabalho para atores portugueses no Brasil.

Na área conexas da música popular as relações transnacionais são igualmente intensas. As trilhas sonoras das telenovelas dão a conhecer ao público português novas composições e novos artistas, como reforçam a admiração pela música popular brasileira. Alguns compositores e cantores brasileiros tornaram-se ícones em Portugal, sendo que alguns, inclusive, que não são muito conhecidos no Brasil, conseguiram construir carreira de sucesso junto às platéias portuguesas. Em quantidade menor a de brasileiros, obedecendo à lógica da proporção, artistas portugueses também são apreciados no Brasil, especialmente aqueles dedicados às formas mais típicas de Portugal.

E não se podem tecer observações sobre as relações transnacionais entre Brasil e Portugal sem se levar em consideração a literatura, pois em qualquer balanço dessas relações sempre se haverá de concluir pela importância maior que exerce nesse domínio. Muito embora os especialistas vivam a discutir permanentemente sobre a necessidade da criação de meios para ampliação do conhecimento da produção literária de cada país, o fato objetivo é que, apesar de todos os problemas e empecilhos de natureza empresarial, o público leitor dos dois países nunca deixou de conhecer as obras mais importantes e inovadoras produzidas pelos escritores dos dois países. Basta que algum crítico dê o sinal, indicando o surgimento de uma obra ou de um autor que mereça especial atenção, para que o público comprador de livros se atire sobre a obra e sobre o escritor indicado. Exemplo vivo desse movimento é o

escritor português José Saramago que, quando agraciado com o Prêmio Nobel de Literatura, recebeu homenagens no Brasil como se brasileiro fosse.

Os imigrantes, tanto numa sociedade como noutra, também têm desempenhado papel muito importante na trama das relações transnacionais. Conquanto possa, vez por outra, surgir alguma resistência contra sua presença, esse tipo de problema é pontual e sempre é resolvido, justamente porque a maioria custa a crer que brasileiros e portugueses não consigam conviver no mesmo espaço. Caso como esse de rejeição ocorreu no início dos anos 1990, quando as associações de dentistas portugueses manifestaram descontentamento com a numerosa presença de dentistas brasileiros que se estabeleceram em Portugal, por terem tido boa acolhida pelos pacientes dentários portugueses. Coisa parecida havia acontecido no Brasil, no final do século XIX, quando os jacobinos brasileiros hostilizaram imigrantes portugueses por ver neles agentes da Monarquia recém extinta (CERVO; MAGALHÃES, 2000, p. 334). Por outro lado, os exilados políticos, sejam eles os brasileiros em Portugal, na década de 1970, sejam eles os portugueses perseguidos pela ditadura salazarista ou aqueles derrotados pela Revolução dos Cravos, sempre foram bem acolhidos, independentemente de sua orientação ideológica.

A existência de Casas Regionais Portuguesas, ainda hoje, a despeito de todas as mudanças que ocorreram nos dois países determinando redução radical do fluxo migratório de Portugal para o Brasil desde há cerca de quarenta anos, mantendo vivas as tradições de seus locais de origem, constitui inequívoca demonstração de força das relações transnacionais entre os dois países.

A partir da abertura desse pequeno painel, que não leva em consideração certos setores, como o dos esportes, é possível perceber que há um grau bastante elevado de relações transnacionais unindo Brasil e Portugal. Tanto na esfera científico-universitária, como na esfera popular-comercial as relações entre as sociedades dos dois países têm-se mantido extremamente ativa. E é natural que todos aqueles envolvidos nesse processo desejem que ele se dê em maior intensidade, quer para se beneficiar dos conhecimentos dele derivados, quer para aumentar seus prestígio e seu lucro. A sensação de insuficiência das relações de que nos fala Alberto da Costa e Silva é, nesse sentido, perfeitamente compreensível. Ela decorre não da inexistência, mas sim da percepção das inesgotáveis potencialidades que as relações brasileiro-lusitanas contêm.

O Sistema Internacional

O passado colonial e o uso do mesmo idioma são fatores inegavelmente importantes no domínio das relações entre os Estados. E quanto mais densas são as relações transnacionais, mais influem na formulação e na execução

da política externa. Contudo, esses fatores não são suficientes para determinar a intensidade das relações bilaterais. Para que essas relações tenham importância, faz-se necessário a existência de laços econômicos e a inclusão de cada um dos Estados nos cálculos estratégicos do outro.

As relações entre Inglaterra e Estados Unidos são exemplo de relação colonial que evoluiu para forte ligação político-estratégica entre os dois Estados. Depois da independência dos Estados Unidos os dois países mantiveram intenso comércio, da mesma forma que as relações políticas continuaram tendo grande importância para ambos. Chegaram a entrar em guerra, devido a insistência dos Estados Unidos em declarar-se neutro no conflito que opunha a Inglaterra à França de Napoleão Bonaparte, mas tão logo terminou a guerra estreitaram os laços e desempenharam papel político importante na América Latina, ao desencorajar qualquer iniciativa de caráter recolonizador por parte da Espanha, na década de 1820. E daí por diante, ao longo do restante do século XIX, permaneceram cooperando, assim como no século XX, quando os Estados Unidos apoiaram o esforço de guerra dos ingleses nas duas guerras mundiais. A seguir à Segunda Guerra Mundial a aliança sofre uma alteração, passando a Inglaterra a desempenhar papel subordinado. Desde que solicitou aos Estados Unidos que impedissem que a esquerda grega chegasse ao poder, em 1946, a Inglaterra passou a submeter-se à orientação estratégica dos Estados Unidos, sendo a política de Tony Blair de apoio ao governo George Bush na luta contra o terrorismo internacional e na decisão de invadir militarmente o Iraque a mais recente demonstração dessa submissão política.

As relações entre Brasil e Portugal não são desse mesmo tipo. Há que se considerar é verdade, que a Inglaterra foi potência hegemônica no século XIX, e quando perdeu essa condição, o fez justamente para os Estados Unidos, que passou a ser a potência hegemônica no mundo capitalista ocidental em oposição à União Soviética, potência líder do mundo comunista. Em vista dessa condição de ambos Estados, é natural que sempre se levassem mutuamente em consideração em seus cálculos estratégicos. No caso de Brasil e Portugal as condições políticas são bem diferentes. Nesse caso, o que assistimos é que o Brasil foi importante para Portugal durante algum tempo, mas Portugal teve muito pouca importância para o Brasil desde que formalizou sua independência.

Depois que o Brasil se tornou independente de Portugal, suas ligações econômicas tornaram-se muito tênues. Assim como já acontecia antes com Portugal, o Brasil ao proclamar sua independência caiu nas malhas da influência econômica da Inglaterra. Com uma organização econômica baseada no trabalho escravo, dedicada à exportação de produtos primários,

pouca conexão comercial podia ter o Brasil com a economia portuguesa, ela também submetida à lógica da exportação de produtos primários para as economias industrializadas desenvolvidas.

Esse fraco laço econômico entre os dois Estados afrouxou-se ainda mais com a irrupção da crise de 1929. Com a crise que abalou os alicerces do capitalismo, as empresas portuguesas perderam as posições que ainda conservavam no mercado financeiro brasileiro. A partir de então as trocas comerciais entre os dois países limitaram-se a uns poucos insumos industriais e, principalmente, os produtos denominados “de Natal” no mercado brasileiro. Apesar das promessas e dos esforços realizados, as relações de comércio nunca se tornaram expressivas para qualquer um dos dois países. Ademais, sob o impacto da crise, os dois países fizeram escolhas bem distintas. No Brasil, a crise obrigou as oligarquias a realizar uma fuga para adiante investindo na industrialização: formou-se um consenso industrialista que, na segunda metade dos anos cinqüenta, evoluiu para um consenso desenvolvimentista que promoveu o desenvolvimento até a interrupção de início dos anos 1980. Em Portugal, fez-se uma escolha puramente defensiva. Sob a ditadura de Oliveira Salazar, o país fechou-se, pondo-se à margem do vigoroso processo de desenvolvimento por qual passou toda a Europa Ocidental. Sua integração nesse processo só veio a ocorrer nos anos 1980, depois da definitiva supressão das estruturas político-econômicas herdadas do salazarismo e do conseqüente ingresso no bloco econômico europeu.

No domínio político, os dois Estados chegaram a romper as relações diplomáticas. Pelo fato de duas corvetas portuguesas terem concedido asilo a revoltosos que haviam mobilizado a Marinha contra o Governo de Floriano Peixoto, em 1894, no episódio conhecido como a Revolta da Armada, o governo brasileiro declarou rompidas as relações diplomáticas entre os dois países, que acabaram sendo restabelecidas no ano seguinte, graças à mediação inglesa (COSTA, 1979, p. 66). Desde então os dois Estados permaneceram distantes um do outro.

As relações políticas somente passaram a ganhar relevância após a Segunda Guerra Mundial. As estruturas político-econômicas e os projetos nacionais eram muito diferentes um do outro, assim como suas respectivas inserções no sistema internacional. Enquanto o Brasil experimentava significativo desenvolvimento industrial e procurava se integrar ao aparato institucional que se foi formando a partir da ONU e de Bretton Woods, Portugal permanecia no mesmo patamar. Além disso, a conservação do Estado Novo fez de Portugal um corpo estranho na Europa, que, traumatizada pelas conseqüências do fascismo e do nazismo, passou a considerar as instituições democráticas como um imperativo categórico. Por essa razão,

Portugal teve negado seu pedido de ingresso na ONU, sendo integrado, porém, à OTAN, em virtude da soberania sobre os Açores, de grande valor estratégico para a aliança militar comandada pelos Estados Unidos.

O Brasil passou a ter importância política para Portugal devido ao problema criado pela descolonização. O compromisso assumido pela ONU de trabalhar no sentido de proporcionar autonomia política aos povos submetidos ao domínio colonial e a negociação iniciada pelos ingleses para dar independência aos indianos foram fatores que levaram Portugal a buscar aproximação junto ao Brasil. Isolado politicamente, por não pertencer aos quadros da ONU, e atento para o fato que a saída dos ingleses da Índia levaria os indianos a desejarem integrar as possessões portuguesas Goa, Damão e Diu ao Estado que começavam a formar, assim como estava consciente que o problema indiano constituía apenas o início de um processo que mais tempo menos tempo atingiria a África, o governo português passa a ver o Brasil como um apoio indispensável para qualquer estratégia de defesa do Império Colonial.

Na Índia, o apoio brasileiro é entusiástico e imediato. Quando as relações diplomáticas entre portugueses e indianos se rompem, pela recusa de Portugal a negociar a questão, a diplomacia brasileira assume a representação de Portugal na União Indiana, ao mesmo tempo em que se desencadeia intensa campanha junto à opinião pública brasileira no sentido de prestar todo o apoio ao governo português. A imprensa brasileira se junta à imprensa portuguesa da colônia de imigrantes no Brasil, numa vigorosa interação transnacional, cujo objetivo era defender a tese portuguesa segundo a qual a demanda indiana era absurda, uma vez que Goa, Damão e Diu eram territórios portugueses.

A integração dos três enclaves ao território da União Indiana era inevitável, pois Portugal simplesmente não tinha como impedir, de modo que os indianos depois de terem sua reivindicação rejeitada pelo Tribunal Internacional de Haia decidiram resolver a pendência pela força das armas, em 1961. O episódio serviu, porém, para mostrar ao governo português que o Brasil era aliado inteiramente confiável, com o qual podia contar para a luta contra as pretensões dos colonizados africanos de obterem sua independência política.

A partir da formação desse contexto, conjugaram-se esforços nos dois países para a formalização do Tratado de Amizade e Consulta. Assinado no governo de Getúlio Vargas (1953), ratificado no de Café Filho (1954) e regulamentado no de Juscelino Kubitschek (1960), o tratado tinha a finalidade de harmonizar as políticas externas dos dois países pelo mecanismo das consultas mútuas (GONÇALVES, 2003, p. 99). Na verdade, o tratado existiu

como uma via de mão única, mediante o qual Portugal teve assegurado o apoio brasileiro para sua política de manutenção da soberania sobre as colônias africanas. Apoio fortíssimo que não cessou nem mesmo quando os governos Jânio Quadros e João Goulart realizaram expressiva mudança nos rumos da política externa brasileira, pondo em execução a Política Externa Independente (1961-1964). De fato, enquanto o Estado Novo português existiu o Brasil seguiu apoiando-o em África. A posição brasileira só sofreu mudança após a Revolução dos Cravos, quando os próprios portugueses decidiram negociar a independência de suas colônias.

Com a independência dos povos africanos deixava de existir a razão do envolvimento entre Brasil e Portugal. Os assuntos políticos internos passavam a reclamar a atenção dos governos portugueses que, assim, mantiveram-se afastados das ex-colônias. Enquanto isso, o Brasil procurava estabelecer boas relações com os governos recém instalados nos países africanos, como parte importante da nova política internacional que o governo do Gal. Ernesto Geisel inaugurava. No plano das relações bilaterais praticamente nada havia a tratar, pois não existia qualquer compatibilidade entre os governos revolucionários portugueses e a ditadura militar brasileira, sobretudo porque Portugal revolucionário tornou-se ponto de concentração de grande número de exilados políticos brasileiros.

Segundo a perspectiva nacionalista que passava a nortear a política internacional do Brasil, a aproximação junto à África revestia-se de especial importância. Constituía, em face do vazio que Portugal repentinamente deixava, oportunidade de o Brasil compensar todos os anos de apoio à política colonizadora de Portugal. Por meio da cooperação estatal e dos investimentos privados, a diplomacia brasileira acreditava poder destacar-se na ajuda à construção dos novos Estados. Em segundo lugar, essa aproximação permitiria que o Brasil continuasse a ter papel fundamental na segurança do Atlântico Sul, questão sempre considerada indispensável em se tratando de política de defesa brasileira. E em terceiro lugar, mas não por isso menos importante, estava em jogo o desejo da diplomacia brasileira de ter o seu auxílio a esses países recompensado com o devido apoio às causas em que estivesse empenhada nos fóruns diplomáticos multilaterais.

A década que se seguiu à mudança de orientação da política externa brasileira e ao reconhecimento dos novos Estados africanos foi período de reestruturação do Estado português, o que determinou certo afastamento do Brasil. Por outro lado, a diplomacia brasileira não logrou os objetivos que havia fixado. Isso se deveu tanto às lutas políticas internas nos Estados africanos, como também há falta de consenso entre os setores diretamente responsáveis pela elaboração e execução da política externa. Diplomatas,

militares e empresários nunca conseguem se por a favor de uma política para a África simultaneamente. O único segmento que se mantém permanentemente favorável é o militar, especialmente a Marinha, em virtude de seu compromisso de zelar pela segurança do litoral do país.

Do processo de reestruturação econômica, social e política de Portugal resultou a opção pelo capitalismo, pela liberal democracia e pelo ingresso na Comunidade Européia, em 1986. Essa opção proporcionou a Portugal modernização econômico-social e fortalecimento político internacional, uma vez que os portugueses passavam a contar com respaldo europeu em suas negociações internacionais.

Com as credenciais de partícipe do bloco europeu e embalado pelo crescimento econômico, Portugal volta a se interessar pela África. O retorno português coincide com a retomada da política africana do Brasil realizada pelo Governo José Sarney que, em meio à séria crise econômica, era responsável em restabelecer a democracia no Brasil.

Dessa conjunção de interesses renasce a antiga idéia de criação de uma comunidade de língua portuguesa. A primeira etapa de execução desse projeto acontece em novembro de 1989, quando os sete chefes de Estado (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe) e seus representantes reunidos em São Luiz, capital do Maranhão, decidem criar o Instituto Internacional de Língua Portuguesa. A segunda etapa ocorre em dezembro de 1990, quando é assinado o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. A finalidade desse Acordo é unificar a ortografia da língua portuguesa que, era o único idioma ocidental a apresentar duas grafias oficiais, a do Brasil e a de Portugal, o que causa grandes dificuldades não apenas no domínio da difusão cultural como também no domínio econômico-comercial.

A etapa final acontece em julho de 1996 com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, reunindo os sete anteriores mais Timor Leste. No Brasil, a CPLP é criada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, embora todo o trabalho diplomático tenha sido realizado no governo Itamar Franco, especialmente pelo Emb. José Aparecido, que já havia trabalhado anteriormente na criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa e havia sido secretário de Jânio Quadros no período da Política Externa Independente. Em Portugal, a criação da CPLP deu-se sob a presidência de Mário Soares, que também muito se empenhara no sentido da criação da entidade (GONÇALVES, 2005, p. 17-20).

A despeito dos grandes esforços diplomáticos despendidos para sua formalização, a Comunidade está muito longe de desempenhar o papel internacional que seus idealizadores sonhavam. Na verdade, a CPLP tem

atuação discretíssima. Dela pouco se ouve falar no Brasil, mesmo quando a diplomacia demonstra estar interessada em estreitar laços, em comerciar e em cooperar mais com as nações africanas.

Uma breve análise dos atores e de seus projetos permite-nos vislumbrar as razões pelas quais as relações entre Brasil e Portugal no âmbito do sistema internacional, não obstante as já observadas intensas relações transnacionais, situam-se em patamar muito inferior ao desejado por todos aqueles que entendem ser possível uma ligação mais orgânica entre os dois Estados, com vistas a proporcionar mais vigor em suas respectivas inserções internacionais, sobretudo dispondo desse mecanismo privilegiado de concertação que é a CPLP.

O primeiro aspecto a ser levado em consideração nas relações políticas que envolvem Brasil e Portugal é que se inaugura um novo período a partir do momento em que se processa a independência das colônias africanas de Portugal. As independências retiram de Portugal a condição de interessado direto na segurança do Atlântico Sul. Até então, a política de segurança do Atlântico do Sul formulada pelo Brasil sempre levava em consideração essa condição de Portugal. Embora, evidentemente, não se possa atribuir essa questão como determinante para explicar o incondicional apoio brasileiro ao colonialismo português, não há a menor dúvida que ela teve grande importância. Para o Brasil, as condições para manter bom diálogo com os países que ocupam a margem oriental do Atlântico Sul sempre serão consideradas muito importantes na formulação da sua política de defesa e, conseqüentemente, na sua política externa.

O segundo aspecto da problemática é a inexistência de unanimidade a respeito da África entre os formuladores de política externa do Brasil. Entre eles, grosso modo, podemos dizer que digladiam duas posições básicas, que denominamos liberais e nacionalistas. Liberais são aqueles que entendem que política externa consiste, substancialmente, em relações econômicas. Para eles, tudo se resume a comércio, investimentos e empréstimos. Nacionalistas, por outro lado, são aqueles que entendem que política externa, além de consistir em relações econômicas, é formada também por relações culturais e cálculos geopolíticos. Para esses, portanto, o país deve se posicionar no meio internacional não apenas em função dos mecanismos do mercado, mas também pelas possibilidades de cooperação e pelas necessidades de segurança e defesa.

O terceiro aspecto importante que não pode ser ignorado é o relativo à divisão entre os formuladores de política externa de Portugal. Atendo-nos exclusivamente à questão em pauta, os classificaremos como atlantistas e europeístas. Alantistas são aqueles que entendem que Portugal deve ocupar

o ponto central desse “encontro de culturas” que é o mundo de língua portuguesa, que está espalhado por Europa, América, África e Ásia. Europeístas são aqueles que consideram que o lugar de Portugal é a União Européia e que o relacionamento com os países de língua portuguesa devem obedecer exclusivamente à lógica dos mercados. Curiosamente, são os que representam a esquerda democrática que se voltam para a estratégia atlântica, reconstruindo a idéia de “herança cultural comum”, típica da época do salazarismo, ao passo que os liberais destituem de importância os valores culturais na condução da política externa de Portugal (FREIXO, 2003, p. 404).

Tendo em vista o perfil dos principais atores que participam desse jogo de aproximação e afastamento, fica evidenciado que quando são os liberais brasileiros e portugueses que se acham no comando de suas respectivas políticas externas não há qualquer movimento no sentido da aproximação política e do fortalecimento da cooperação no universo dos países de língua portuguesa. Pelo entendimento que têm das relações internacionais, os liberais de ambos os países interessam-se exclusivamente pela possibilidade de criar oportunidades de negócios e estabelecem como prioridade as relações com os demais países da União Européia, no caso de Portugal, e com os Estados Unidos e os demais países desenvolvidos, no caso do Brasil. Os formuladores liberais brasileiros, em particular, repetem mecanicamente o discurso da importância da África na formação da sociedade e da cultura brasileiras, mas desconsideram as relações políticas com Portugal e, sobretudo, com a África, dado que partem do princípio que os países africanos não formam mercado para os produtos brasileiros, nem tampouco esses países dispõem de capitais para investir produtivamente no Brasil.

A cooperação só se torna promissora quando são os nacionalistas dos dois países que estão à frente da política externa. Porquanto haja sido no governo de Fernando Henrique Cardoso que se formalizou a criação da CPLP, foram os governos brasileiros de orientação nacionalista na política externa que conduziram o processo de construção, em convergência com a ação diplomática portuguesa dos atlantistas. Por uma questão burocrática de agenda presidencial coube ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, no entanto, cuja política externa seguiu o caminho apontado pelos liberais, e não ao nacionalista Itamar Franco implementar a participação do Brasil na fase inicial da CPLP. Por essa razão, a participação brasileira ficou no nível da mera formalidade, a ponto de renunciar à Secretaria de instalação da instituição sob o argumento que esse lugar cabia a Angola pela força do critério da ordem alfabética.

Além disso, deve ser considerada também nessa análise geral da distância que Brasil e Portugal mantêm entre si no contexto do sistema

internacional a tensão que há em relação aos objetivos prioritários fixados pelos nacionalistas dos dois países na CPLP.

A imensa importância que a diplomacia portuguesa atribui à liderança da CPLP é um dos principais fatores, senão mesmo o principal, que tem determinado o baixo perfil do Brasil na Comunidade. Os formuladores de política externa de Portugal consideram que o país tem o direito histórico de exercer a liderança da Comunidade, e que a liderança constitui instrumento imprescindível para a projeção internacional do país. Esse direito histórico se deve, segundo os portugueses, ao fato de Portugal ser a matriz cultural e fonte do idioma falado pelos povos da Comunidade. Na equação que formulam, a projeção sobre a Comunidade aumenta o peso específico do país na União Européia, e o prestígio que a União Européia confere aumenta sua projeção nas áreas onde o idioma português é falado.

Segundo editorial da Revista Proelium, órgão da Academia Militar:

Portugal procura salvaguardar os seus interesses nacionais pelo impulsionamento de valores culturais e lingüísticos, obtendo assim maior peso na União Européia e aumentando substancialmente a sua área de influência. Os mais de 5 milhões de portugueses e luso-descendentes que constituem hoje oficialmente a diáspora portuguesa estão espalhados por cerca de 40 países dos vários continentes, formando Comunidades especialmente relevantes na África do Sul, Alemanha, Brasil, Canadá, França e Venezuela, materializando-se como veículos fundamentais de divulgação da língua portuguesa. Ao Estado português compete o desenvolvimento de políticas de cooperação com os países acolhedores, de forma a criar incentivos na área cultural e econômica, e a desenvolver sinergias daí resultantes. Os interesses nacionais poderão ir até onde houver cidadãos nacionais, assim Portugal os saiba utilizar como instrumentos de projeção e afirmação da Lusofonia (LEAL, 2008, p.8).

Pelo fato de nunca ter tido uma política de difusão da língua como parte de sua política externa, o Estado brasileiro atribui à Comunidade relevância econômica e estratégica. Sendo que, por essas razões, a prioridade brasileira são as relações com Angola. Essa prioridade se justifica, do ponto de vista da defesa, por Angola ser parte integrante da Comunidade de países ribeirinhos ao Atlântico Sul e, do ponto de vista da economia, se justifica por Angola ser dentre todos o mais promissor, em virtude das riquezas que possui.

Nos marcos da política externa executada pelo Presidente Lula da

Silva, de orientação nacionalista, segundo a classificação aqui adotada, a diplomacia brasileira tem atuado no sentido de fazer sentir sua presença na CPLP, de uma maneira geral, e em Angola, de uma maneira muito especial. Em decorrência da pacificação do país, depois de longo período de guerra civil, o crescimento econômico tem sido notável, o que abre inúmeras oportunidades de negócios. Entre 2007 e 2008 as exportações brasileiras cresceram 62%, sendo mais de 80% de produtos industrializados, o que coloca Angola numa destacada posição de parceiro comercial do Brasil (ANGOLA, 2008). Nesse sentido, o Brasil tem buscado competir diretamente com aqueles países que ali têm atuado, incluindo Portugal. E, em virtude de seu maior peso econômico, o Brasil tem sido parceiro importante na reconstrução de Angola. Segundo o presidente da Agência Brasileira de Promoção de Exportações Alessandro Teixeira: “O Brasil trabalha para ser o principal fornecedor de infraestrutura de Angola, posicionando-se como parceiro estratégico ideal para o desenvolvimento do país, mesmo porque o nosso relacionamento não envolve apenas negócios, mas também entretenimento, turismo, cultura e educação” (EMPRESAS..., 2009).

A nova disposição da diplomacia brasileira de apoiar decididamente as ações dos empresários brasileiros que buscam bons negócios em Angola combina-se com a decisão de regulamentar o Acordo Ortográfico, em 2008, e operar as mudanças na ortografia, a partir de janeiro de 2009, para unificar a grafia do idioma, o que, enfim, deve acirrar a disputa pela projeção entre Brasil e Portugal no mundo de língua portuguesa.

Considerações Finais

Ao chegar ao fim de nossa análise, julgamos ter contribuído de alguma forma para esclarecer a questão do sentimento de insuficiência das relações Brasil-Portugal.

Como vimos, para o entendimento dessa questão é necessário que se tenha em vista a existência das dimensões transnacionais e do sistema internacional nas relações bilaterais.

As relações transnacionais são intensas. Elas se alimentam da matriz cultural comum e do grande interesse que as coisas de cada país despertam na sociedade do outro.

As relações entre os Estados apresentam características muito diferentes das relações transnacionais. Os dois Estados têm peso específico muito diferente no sistema internacional, em função das dimensões, da população e do nível de desenvolvimento econômico. Além disso, operam em contextos geoestratégicos diferentes. Enquanto o Brasil assume cada vez mais

decididamente a liderança política da América do Sul e se torna interlocutor válido no círculo das grandes potências, Portugal encontra-se cada vez mais integrado à União Européia. E a África, que era área de exclusiva projeção de Portugal, torna-se, por sua vez, em função do crescimento econômico da própria África e do Brasil, área de projeção brasileira.

Referências

- ANGOLA, 2008. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/portal_apex/publicacao/engine.wsp?tmp.area=27&tmp.texto=4001>. Acesso em: 13 jul. 2009.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília, DF: UNB, 1979.
- _____. **Os últimos anos do século**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **Três ensaios sobre a democracia**. São Paulo: Cardim-Alario, 1991.
- CERVO, Amado; MAGALHÃES, José Calvet. **Depois das caravelas: as relações entre Portugal e Brasil 1808-2000**. Brasília, DF:UNB, 2000.
- COSTA, Sergio Corrêa da. **A diplomacia do general: intervenção estrangeira na revolta da armada**. Brasília, DF:UNB, 1979.
- EMPRESAS brasileiras buscam novos negócios em Angola durante feira internacional. Disponível em: <<http://www.brasilportugal.org.br/sc/content.php?sec=17&ctg=noticias>>. Acesso em: 14 jul. 2009.
- FREIXO, Adriano de. De volta ao Atlântico: Portugal e a construção do “espaço da lusofonia”. In: **Anais do Museu Histórico Nacional**, v. 35, Rio de Janeiro: [s.n], 2003. p. 397-406
- GONÇALVES, Williams da Silva. **O realismo da fraternidade: Brasil-Portugal**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2003.
- GONÇALVES, Williams; SILVA, Guilherme A. **Dicionário de relações internacionais**. São Paulo: Manole, 2005.
- LEAL, João Luís Rodrigues. Editorial. **Revista Proelium**: revista da academia militar, Lisboa, série 4, n. 9, p. 7-10, 2008.
- SILVA, Alberto da Costa e. Brasil, Portugal e África. In: ABDALA JUNIOR, Benjamin (Org.). **Incertas Relações: Brasil-Portugal no século XX**. São Paulo: Senac, 2003.