



## BRASIL E PORTUGAL: Diplomacia e Política

*Williams Gonçalves*

O objetivo deste texto é expor, criticamente, questões relativas às relações político-diplomáticas entre Portugal e Brasil, no período contemporâneo. Interessa-nos, sobretudo, discutir o que parece peculiar às relações entre os dois países e o que impede que a relação entre os dois seja mais harmônica.

As relações Brasil-Portugal não podem ser analisadas com os mesmos critérios usados para analisar as relações do Brasil com outros países. Tal e qual as relações Estados Unidos-Inglaterra, as relações Brasil-Portugal devem ser consideradas de tipo especial. Por compartilhar o mesmo universo linguístico-cultural, determinado pela colonização, as elites governantes brasileira e portuguesa encontram facilidades e dificuldades no relacionamento político-diplomático, que não constam nos outros relacionamentos. Bom exemplo dessa particular relação foi o tratamento que os governos de Brasil e Portugal dispensaram aos inimigos do regime, quando em cada um dos dois países a democracia foi substituída por governos autoritários: enquanto em Portugal persistiu o Estado Novo de Oliveira Salazar, os sucessivos governos brasileiros acolheram todos os portugueses que não tinham mais como viver em paz em Portugal e, de igual modo, o governo brasileiro procedeu, quando a sorte mudou e as elites dirigentes do Estado Novo tiveram de buscar refúgio fora de Portugal; e o mesmo aconteceu, de outro lado, a seguir à Revolução dos Cravos, com o governo português acolhendo no aconchego da pátria lusitana aqueles brasileiros que, perseguidos pela ditadura militar brasileira, não podiam exercer o direito de viver no Brasil. Esses são acontecimentos que ilustram com muita nitidez o caráter especial dessas relações, pois, na verdade, revelam os fortes vínculos que unem os dois povos, vínculos esses que, os

governos, mesmo quando a orientação ideológica apontava para a direção contrária, não ousaram romper.

Ainda que as rusgas acontecidas no início da década de noventa, envolvendo os odontólogos brasileiros em Portugal, possam levar a crer que o bom entendimento das décadas anteriores já não mais existe, isto não é verdade. Porque, na realidade, o povo português nunca rejeitou os profissionais brasileiros que decidiram instalar-se em Portugal. Os problemas ocorreram justamente pelo fato de o povo português ter atribuído elevado conceito aos odontólogos brasileiros e lhes ter reservado um amplo espaço no mercado profissional. Pois, ao assim proceder, os portugueses levaram os odontólogos nacionais a agir corporativamente, em defesa de seu mercado de trabalho, contra os numerosos e competitivos odontólogos brasileiros, criando a falsa idéia de ação xenófoba de origem popular.

Naturalmente que esses são problemas que não têm lugar nas relações do Brasil com nenhum outro Estado; constituem produtos exclusivos das relações com Portugal.

Está correto dizer também que os Estados africanos de língua portuguesa, as ex-colônias de Portugal em África, são elementos importantes, senão mesmo fundamentais, a condicionar as relações do Brasil com Portugal. E esta será, daqui por diante, a questão central do texto.

Já por ocasião da independência do Brasil, evidenciara-se a importância que Portugal atribuía à clara definição do estatuto das colônias africanas, especialmente de Angola, ante a nova situação jurídico-política do Brasil. O governo português temia, não sem razão, perder Angola para o Brasil. Em seu artigo III, o Tratado de Amizade e Aliança Entre El-Rei O Senhor D. João VI e D. Pedro I, Imperador do Brasil, assinado em 1825, afirma que: "Sua Majestade Imperial promete não aceitar proposição de quaisquer Colônias Portuguesas para se reunirem ao Império do Brasil."<sup>1</sup>

Mais tarde, depois da Segunda Guerra Mundial, a presença das ex-colônias portuguesas volta a ocupar papel de relevo na trama das relações Brasil-Portugal. E assim tem sido.

O período que começa com a grande crise econômica mundial de 1929 e se estende até o final da Segunda Guerra Mundial foi, de modo geral, marcado pela redução dos investimentos externos, pela redução das relações comerciais internacionais e pelas restrições à imigração; em uma palavra, pelo nacionalismo. Simultaneamente, no Brasil e em Portugal esses foram anos de ruptura e de reestruturação do Estado. Nesse período, as relações econômicas e as político-diplomáticas diminuíram significativamente de intensidade. Inclusive surgiram arestas, em virtude das pressões exercidas

pelos Estados Unidos sobre o Brasil, para que este persuadisse o governo português a deixar de cooperar com os alemães e a ceder o arquipélago dos Açores aos Aliados. Depois da guerra, foi necessário que a diplomacia brasileira se empenhasse em convencer o governo português de que nunca compartilhou com os norte-americanos a idéia de ocupar o arquipélago à força.<sup>2</sup>

Para dar prova de boa vontade e recuperar a confiança do governo português, diplomatas brasileiros iniciaram gestões com vistas a garantir para os imigrantes portugueses melhores condições de inserção no mercado de trabalho, diferenciando-os dos demais estrangeiros. Esta havia-se tornado reivindicação dos portugueses no Brasil, a partir do momento que o governo brasileiro, acompanhando a tendência mundial dos anos trinta, procurou proteger os trabalhadores nacionais mediante estabelecimento de cotas para imigrantes, inclusive portugueses. A politização das Casas Regionais portuguesas e sua articulação como grupo de pressão junto a congressistas e personalidades públicas data, pois, desse período. O resultado das negociações foi o Tratado de Amizade e Consulta, só assinado em 16 de novembro de 1953.

O Tratado de Amizade e Consulta marca, por assim dizer, uma nova etapa nas relações Brasil-Portugal. As negociações que resultaram no Tratado, começaram de maneira muito lenta. O Governo português não percebia, inicialmente, nenhuma necessidade em assinar um tratado a respeito de uma questão que julgava poder resolver-se por meio de medidas administrativas da parte do Governo brasileiro. A reivindicação do recém constituído Estado da Índia de integrar os enclaves coloniais portugueses de Goa, Damão e Diu ao seu território nacional mudou, todavia, o rumo das negociações. Para Portugal, com o surgimento desse novo elemento, a assinatura de um tratado com o Brasil assumiu o caráter de uma questão de interesse nacional. Isto porque, o governo português era suficientemente perspicaz para perceber que a reivindicação indiana prenunciava um movimento mais amplo e potente de luta contra o colonialismo. Por conta disso, apesar de saber que as posições que detinha na Índia não eram militarmente defensáveis, Portugal utilizou-se de todos os recursos políticos e jurídicos disponíveis, para enfrentar a pretensão indiana. Segundo sua lógica política, não se devia permitir que os enclaves asiáticos viessem a servir de precedentes para reivindicações de independência nas suas colônias africanas. Era, pois, conveniente não apenas defender pontualmente as pequenas possessões em território indiano, mas também montar um dispositivo mais eficaz de defesa de todo o Império Ultramarino. Em meio a diversas medidas adotadas pelo Governo português, duas devem ser destacadas: a valorização econômica das colônias e a assinatura do Tratado

de Amizade e Consulta com o Brasil. Desse modo, após ter desdenhado os esforços dos diplomatas brasileiros em promover a reaproximação dos dois Estados, que se haviam distanciado devido aos problemas da Segunda Guerra Mundial, Portugal passa a considerar o Tratado como uma peça jurídico-política chave, para sua estratégia de conservação do sistema colonial.

O Tratado de Amizade e Consulta foi o primeiro esboço de comunidade de povos de língua portuguesa; uma comunidade que primava pela desigualdade entre as partes e pela unilateralidade de seus fins, dado que apenas objetivava realizar os interesses nacionais portugueses de conservar o Império Ultramarino. Não obstante o cimento ideológico da comunidade – as sobranceiras peculiaridades do mundo afro-luso-brasileiro, o “mundo que o português criou” –, ter sido elaboração brasileira de Gilberto Freire, a limitadíssima visão sobre os rumos da política internacional e o ainda significativo lusitanismo cultural de suas elites políticas e intelectuais levaram o Brasil a figurar nessa comunidade como ator coadjuvante. Desse modo, todo o capital político internacional de que o Brasil dispunha foi investido na defesa das teses portuguesas, pelas quais não se podia confundir a missão cristianizadora e civilizadora de Portugal com colonialismo. A prova principal da subalternidade dos interesses brasileiros em face dos interesses portugueses foi a renúncia brasileira a qualquer participação econômica nas colônias, quer fossem elas asiáticas ou africanas. Tal renúncia estava embutida no artigo V do Tratado, que diz: “As Altas Partes Contratantes, como prova do elevado intuito que presidiu à celebração deste Tratado, permitirão a livre entrada e saída, o estabelecimento de domicílio e o livre trânsito em Portugal e no Brasil, aos nacionais da outra Parte, observadas as disposições estabelecidas em cada uma delas para a defesa da segurança nacional e proteção da saúde pública.”<sup>3</sup> Com toda a clareza, para efeitos de trânsito e domicílio, os termos do Tratado só valiam para portugueses e brasileiros e para o solo metropolitano. Apesar de Portugal afirmar não possuir colônias e, sim, províncias ultramarinas, essas tais províncias não-européias ficaram de fora do Tratado, delas só podendo usufruir economicamente os nacionais portugueses.

O projeto da diplomacia brasileira do governo Jânio Quadros de promover uma nova inserção do Brasil no sistema internacional, por meio da execução da Política Externa Independente, resultou, entre tantas outras coisas, no estremecimento das relações com Portugal. Para JQ e seu chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, a diplomacia brasileira não devia continuar a sustentar as retrógradas posições portuguesas sobre o colonialismo, sem qualquer espécie de compensação. Considerou-se contrário aos interesses nacionais brasileiros manter uma posição que colidia

com a do Movimento dos Países Não-Alinhados e que, portanto, desgastava a imagem do país em áreas que podiam converter-se em mercados para o seu emergente parque industrial, e, ao mesmo tempo, ser impedido por Portugal de participar de seu programa de valorização econômica das colônias. Apesar do novo enfoque dado pela diplomacia brasileira às relações com o Terceiro Mundo e, em particular, com a África, a chancelaria brasileira não chegou ao ponto de votar contra o colonialismo português na Organização das Nações Unidas. Por força das tradições e das pressões internas, a diplomacia optou pela abstenção no voto e pela tentativa de persuadir o governo português a reformular sua posição, ajustando-a às novas características do sistema internacional, entre as quais sobressaía a irreversível tendência de encerramento do ciclo do colonialismo.

Os executores da Política Externa Independente consideravam importante para o Brasil manter boas relações com Portugal, todavia, consideravam muito importante também expandir o raio de ação da economia e do comércio na direção daquelas áreas com grande potencial de desenvolvimento, com as quais existiam expressivas identidades culturais. Da parte do governo brasileiro, especialmente do próprio Presidente Jânio Quadros, havia a idéia de abrir caminho para que os empresários agrícolas brasileiros realizassem investimentos na cafeicultura angolana e para que o porto de Lourenço Marques servisse de base para a ação comercial brasileira na parte oriental do continente africano. Tais expectativas não foram, porém, preenchidas. Prevaleceu a idéia dos dirigentes do Estado Novo português da completa inconveniência de qualquer tipo de participação econômica de brasileiros nas colônias.

O mal-estar criado nas relações Brasil-Portugal nesses três primeiros anos da década de sessenta, decorrente da mudança de comportamento do Brasil no âmbito do sistema internacional, da posição crítica frente à estratégia portuguesa de defesa do colonialismo e, especialmente, do interesse em promover o envolvimento econômico com a parte africana do Império, acabou superado com a quebra da ordem constitucional no Brasil. A partir de abril de 1964, assiste-se ao retorno do clima de bom entendimento que prevalecera até o fim do mandato de JK. No plano geral, o bom entendimento deveu-se à substituição da posição crítica ao bipolarismo pela posição de plena inserção no Bloco Ocidental, em função da tese segundo a qual o mundo comunista, depois da Crise dos Mísseis e do início da détente, estava em plena ofensiva nas áreas periféricas, mediante o recurso à guerrilha. No plano mais restrito das relações bilaterais com Portugal, o bom entendimento deveu-se, por sua vez, à idéia de substituir o projeto de maior envolvimento com as colônias africanas pela idéia de manter a lealdade à aliança com Portugal. Por considerar que o bipolarismo

do sistema internacional era incontornável e que a saída de Portugal da margem oriental do Atlântico Sul poderia proporcionar espaço para a instalação de bases soviéticas na região, em uma altura em que os movimentos de libertação nacional já haviam dado início à luta armada, a diplomacia brasileira acomodou-se na posição de apoio a Portugal.

Era idéia arraigada na mente dos formuladores de política externa do Estado Novo português, que a sobrevivência do Estado português como interlocutor válido no sistema internacional, e até mesmo sua existência como Estado-Nacional, dependia da conservação do Império Ultramarino. Por tal razão, Portugal nunca aceitou a negociação política com as lideranças coloniais. Acreditou que poderia assegurar a soberania mediante o uso da repressão e, em vista disso, teve de se haver com guerras em todas as colônias.

Portugal não dispunha de recursos humanos e de recursos materiais para enfrentar com êxito conflitos armados em pontos dispersos do continente africano. Antes de Portugal, Estados com mais recursos haviam percebido a inocuidade de pretender conter a vontade de liberdade dos colonizados com uso da violência. Por isso, a determinação em levar às últimas conseqüências a orientação política belicosa, determinou a afloração de contradições sócio-políticas internas e o isolamento internacional de Portugal. A combinação desses dois elementos, mais a determinação autonomista dos movimentos nacionais africanos, resultou na Revolução dos Cravos, expressão política da dissolução do Estado Novo.

A evidência da deterioração da política portuguesa para suas colônias africanas levou à explicitação, no Brasil, da divisão entre os agentes envolvidos no processo de formulação da política externa em dois segmentos. O primeiro grupo, constituído por aqueles para os quais as relações com países africanos, sejam eles de língua portuguesa ou de qualquer outra língua, não têm nenhuma importância para o Brasil. Para tal corrente de opinião, as relações exteriores do Brasil devem concentrar-se em áreas de economia dinâmica, como Estados Unidos e Europa, com as quais as relações possam resultar em impulsos significativos para o crescimento da economia brasileira. O segundo grupo, é aquele formado por agentes que recusam uma visão unidimensional das relações internacionais e, por isso, entendem que não faz o menor sentido encarar as relações exteriores exclusivamente pelo ângulo restrito da economia. Para tal grupo, o Brasil reúne todas as condições para tornar-se um pólo de poder na América do Sul, o que supõe, entre outras resoluções estratégicas, um bom relacionamento com os países africanos de língua portuguesa. O que faz com que esses dois grupos sejam até certo ponto indistinguíveis, é o uso de uma copiosa retórica acerca da importância do povo negro da África para a formação étnico-cultural do povo brasileiro.

Para os membros do segundo grupo, os aspectos étnico-linguístico-culturais constituem peças importantíssimas a serem consideradas na elaboração da política internacional do país, razão porque esse grupo tanto enfatiza essa dimensão das relações exteriores. Para os membros do primeiro grupo, por outro lado, o discurso sobre as identidades culturais possui um caráter puramente ornamental, destituído de qualquer conteúdo político objetivo.<sup>4</sup>

Há de se esclarecer também, que esses dois segmentos não têm posições fixas e coincidentes nas instituições do Estado. Na realidade, constata-se que ainda não houve ocasião da diplomacia, das instituições voltadas para as questões econômicas, das instituições militares e da presidência da República alinharem-se na política de bom entendimento com os países africanos. Tem havido sempre descompassos. Isto é, quando o grupo que atribui importância ao relacionamento com a África tem posição forte em qualquer dessas instituições, tem posição fraca em outra, de modo que ainda não se conseguiu posição forte em todas, capaz de, portanto, proporcionar a elaboração de políticas substantivas de mais longo prazo.

Em meados dos anos setenta, quando teve início a reestruturação do Estado português, prevaleceu a posição do grupo favorável às relações com os países africanos. Considerou-se chegado o momento do Brasil se redimir do apoio constante prestado a Portugal e, também, impedir que prosperasse qualquer tendência antibrasileira na margem oriental do Oceano Atlântico. A decisão de reconhecer imediatamente os novos Estados africanos que surgiam a seguir ao fim do colonialismo português não foi, contudo, fácil. O grupo de posição contrária resistiu com tenacidade. E, até hoje, ainda se discute acerca da oportunidade da decisão, sobretudo no que diz respeito ao reconhecimento da República Popular de Angola, por muitos considerada uma decisão precipitada.

A dissolução do Império Ultramarino português não livrou, no entanto, as relações Brasil-Portugal do peso da presença africana. Durante algum tempo Portugal deixou de ter uma política africana estruturada. O vínculo que o Estado Novo estabeleceu entre defesa da soberania nacional e defesa do colonialismo, praticamente inviabilizou a formulação de uma política neocolonialista, semelhante à inglesa ou à francesa. Quando setores da elite portuguesa com posição mais flexível perceberam a necessidade de tal projeto, em virtude da reconhecida impossibilidade de vencer a guerra colonial e de conservar o *status quo ante*, a sorte de Portugal na guerra já estava decidida. Devido a esse compromisso das elites conservadoras, as elites revolucionárias portuguesas, quando se assenhoraram do poder de Estado, preocuparam-se em demonstrar que não trairiam seu discurso oposicionista realizando manobras políticas de cunho neocolonialista. Isso determinou o afastamento de Portugal da África, o que criou oportunidade

para que os interesses brasileiros pudessem atuar com certa desenvoltura. Porém, tão logo Portugal recuperou o equilíbrio político e redefiniu seus objetivos nacionais, sendo para isso determinante o ingresso na Comunidade Européia, as relações Brasil-Portugal voltaram a ser fortemente influenciadas pelas ex-colônias africanas.

Foi, pois, nesse contexto, que ressurgiu a idéia de criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. De um lado, o Brasil governado pelo Presidente José Sarney, cercado de influentes personalidades<sup>5</sup> que, desde os tempos da Política Externa Independente dos anos sessenta, advogavam uma política externa brasileira que incluísse os países africanos como peça importante. De outro lado, Portugal, cujos governantes pretendiam organizar o retorno à África, porém cautelosamente, escudados na idéia brasileira de obter apoio formal do mundo de língua portuguesa para se candidatar a assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em caso de reforma. E, por último, os países africanos, carentes de apoio político e econômico para conseguir estabilidade e crescimento, dispostos a qualquer negociação que não pusesse em questão a soberania nacional.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa criou expectativa positiva nos círculos diplomáticos e intelectuais nos países que a compõem. As possibilidades de que a Comunidade venha a realizar os objetivos nacionais acalentados por seus idealizadores são, bem pensado, na realidade, muito reduzidas. Reduzidas porque o comportamento político-diplomático dos dois países que formam seu eixo central – Brasil e Portugal – continua a ser o mesmo de todo o período pretérito.

No Brasil, os setores mais entusiasmados com a Comunidade, que consideram que o Estado deveria realizar um grande esforço no sentido de, definitivamente, afirmar sua presença nos países africanos, atraindo-os para uma relação mais intensa e mais fraternal, de maneira a converter o Brasil em sua grande referência política, econômica e cultural, não conseguem, contudo, convencer os setores que comandam a economia nacional a compartilhar essas idéias. Afora alguns poucos núcleos de interesse empresarial, já há algum tempo estabelecidos em algumas regiões africanas, em Angola sobretudo, prevalece a idéia, muito fortalecida na década de noventa, de que a conjuntura econômica de rápido avanço do processo de globalização requer, da parte do Brasil, grande esforço de inserção positiva no processo, para evitar que a distância que separa a economia brasileira das economias desenvolvidas não seja ampliada. Assim sendo, cabe ao Brasil aproximar-se dos desenvolvidos, para atrair investimentos produtivos e promover maior intercâmbio comercial. O que significa dizer, enfim, que, para essas lideranças, está fora de cogitação qualquer iniciativa que vise a privilegiar interesses culturais e geopolíticos de mais longo prazo.

espécie afirmar que há muito não se assiste a relações tão harmônicas como as que, hoje, existem entre Brasil e Portugal. E se assim é, é forçoso admitir que essas são as melhores relações que o Brasil pode manter com Portugal. Porque, quando estão envolvidas questões relativas à cultura e à geopolítica, os principais atores do processo decisório brasileiro apresentam-se divididos, o que, por sua vez, enfraquece a posição brasileira e resulta numa atuação político-diplomática subordinada à de Portugal.

#### Notas:

- <sup>1</sup> *Tratado de Amizade e Aliança entre El-Rei o Senhor D. João VI e D. Pedro I, Imperador do Brasil, feito por mediação de Sua Majestade Britânica, assinado no Rio de Janeiro a 29 de agosto de 1825, e ratificado por parte de Portugal em 15 de novembro e pela do Brasil em 30 de agosto do dito ano.*
- <sup>2</sup> Ver: SOARES, Teixeira. *O Brasil no Conflito Ideológico Global 1937–1979*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- <sup>3</sup> *Tratado de Amizade e Consulta Brasil-Portugal* – 16 de novembro de 1953.
- <sup>4</sup> Ver: SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Lugar da África – A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília, UNB, 1996.
- <sup>5</sup> Merecem destaque: o Embaixador José Aparecido de Oliveira e o filólogo e acadêmico Antônio Houaiss.