



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

**XII Conferência Internacional de Lisboa**

**DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO NO ESPAÇO DE LÍNGUA PORTUGUESA:**

**1974 - 1994**

Lisboa, 12 - 14 Dezembro 1994

Intervenção no grupo de trabalho

**CONVERGÊNCIAS, COOPERAÇÃO E A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA  
PORTUGUESA**

Williams Gonçalves

Prof. Adjunto da Universidade Federal Fluminense

Para quem se ocupa com a reflexão sobre as relações internacionais, a questão da democracia se apresenta sob uma dupla perspectiva. Uma, diz respeito ao processo político dentro dos Estados. Outra, diz respeito ao processo político que envolve os Estados em suas relações mútuas. A perspectiva interna aos Estados, remete à formação de um consenso que estabelece normas de procedimento fixas e duráveis, com vistas a garantir a representação de todos os cidadãos no processo decisório<sup>1</sup>. A perspectiva externa remete, por sua vez, ao reconhecimento jurídico da igualdade dos Estados, com vistas à participação na criação e aplicação das normas que regem a ordem mundial<sup>2</sup>.

Conquanto as contradições inerentes ao processo evolutivo da história conflitem com a concepção pela qual há um nexó lógico e necessário entre as duas perspectivas, tal como o proposto por Immanuel Kant no Primeiro Artigo definitivo para a Paz Perpétua<sup>3</sup>, não pode haver séria contestação quanto ao facto de as duas perspectivas da questão democrática estarem intimamente relacionadas. O processo de descolonização que resultou no reconhecimento do poder soberano dos povos asiáticos e africanos, constitui argumento positivo irrespondível no concernente à interdependência da questão democrática, nos seus planos interno e externo. O facto de a democracia não se ter ainda realizado plenamente nesses dois continentes, não contradiz o facto de a autonomia jurídico-política por esses povos obtida ter criado condições mais propícias à plena efectivação dos procedimentos democráticos.

Por outro lado, há que se considerar que a interdependência entre os processos democráticos interno e externo está submetida à dinâmica da roda da história. À luz do actual estágio do sistema internacional, se tem fortalecido a ideia segundo a qual a formação de federações de Estados constitui o caminho mais seguro para a democratização das relações internacionais. Usualmente, essa ideia vem precedida da tese da erosão do conceito clássico de soberania<sup>4</sup>. De acordo com essa última, os múltiplos fluxos económicos, sociais, políticos e culturais que atravessam os Estados, sem dependerem directamente do aparato governamental, demonstram que a actual densidade das relações internacionais ultrapassa o estoque de recursos disponíveis dos órgãos de soberania do Estado, para exercer o controle de todos esses fluxos

---

<sup>1</sup> Robert DAHL. Análise Política Moderna. Brasília, UNB, 1988, p-14.

<sup>2</sup> Mohammed BEOJAUI. Para uma nova ordem económica internacional. Lisboa, Presença, 1980. p.210.

<sup>3</sup> Immanuel KANT. A Paz Perpétua e outros opúsculos. Lisboa, Edições 70, 1988. pp-17-132

<sup>4</sup> Celso LAFER. Paradoxos e Possibilidades. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982. p-223

autosuficientemente. O fenómeno da transnacionalização estaria operando, assim, no sentido de reforçar as relações cooperativas, em detrimento das relações conflituosas.

Com base nessas breves considerações teóricas sobre a relação existente entre governos democráticos e democratização das relações internacionais, passarei a examinar o ponto específico deste trabalho, que é a vitória dos valores democráticos no espaço da Comunidade de Povos de Língua Portuguesa e a contribuição que essa Comunidade pode dar para uma maior democratização das relações internacionais. Na primeira parte, deter-me-ei na primeira tentativa de formalização da Comunidade, nos anos cinquenta, com o objectivo de verificar o papel desempenhado pela questão democrática no processo. E, na segunda parte, dedicar-me-ei ao exame do estado actual da questão.

## I

A característica distintiva central da Comunidade de Língua portuguesa reside nas afinidades culturais dos seus povos, modeladas por um passado histórico comum a todos. Conquanto a ideia de confederar esses povos com vista à acção coordenada seja bem mais antiga, foi nos anos cinquenta que essa ideia assomou como projecto governamental, no Brasil e em Portugal. A preocupação em proporcionar melhores condições de vida aos imigrantes que cruzavam o Oceano e, em igual medida, a preocupação com a segurança dos Estados face a um mundo profundamente dividido por rivalidades e conflitos, resgataram em favor de um único tronco projectos políticos e reflexões sociológicas, que, fundindo-se, constituíram o solo a partir do qual tornou-se viável a formalização da Comunidade. Mas, como será visto adiante, esse solo ainda se achava comprometido por equívocos que a evolução histórico-política encarregou-se de eliminar.

As bases ideológicas da Comunidade remontam, portanto, aos anos trinta, como manifestações dos objectivos políticos do Estado Novo português e da intervenção intelectual de Gilberto Freire, no Brasil. Da parte de Portugal, o objectivo em vista consistia em recuperar a imagem e a força do Estado, que se havia corroído no decurso das crises que abalaram a República. A tarefa regenerativa a que se propuseram os dirigentes portugueses, tinha como uma das suas mais importantes premissas a recuperação da plena autoridade sobre todos os territórios sob sua soberania. Face à forte crise económico-política e ideológica por que passava o sistema internacional da época, marcado pelas acções agressivas e expansionistas das grandes potências, afirmou-se a tese de que a sobrevivência estatal estava

condicionada à capacidade do Estado português em exercer efectivamente o seu poder. Poder cujo substrato era formado pelo passado colonizador e civilizador.

Essa acção afirmativa do governo português vai se combinar com a decisiva participação de Gilberto Freire no debate que então se travava no Brasil acerca do carácter nacional brasileiro. Contrapondo-se ao pessimismo e ao elitismo predominante entre os intelectuais da época, os quais consideravam o atraso sócio-económico do país fruto da colonização portuguesa, pela herança de mestiçagem que legara, Gilberto Freire não hesita em asseverar que essa mesma mestiçagem constituía a identidade nacional brasileira e o factor essencial de sua força junto às demais nações. Desse modo, ao buscar incutir confiança e optimismo no povo brasileiro, simultaneamente recupera o prestígio e o valor da europeia portuguesa, acentuando a capacidade de Portugal de criar um universo humano, fundado na igualdade social de povos de origens raciais diversas. Contra as lamentações e os ressentimentos de fundo arianista, Gilberto Freire oferecia a argamassa histórico-sociológica para a construção do edifício comunitário.

A união desses programas teórico e político convergentes, que buscavam robustecer a personalidade nacional de Brasil e de Portugal, acabaram por materializar, em 1953, o Tratado de Amizade e Consulta. Um tratado que inaugurava uma nova fase no relacionamento dos dois países e que dava vida à Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa.

Os resultados dessa concentração política ficaram, no entanto, muito aquém do que era legítimo esperar. Os dividendos mais imediatos foram obtidos, mas a aliança não conseguiu resistir aos efeitos corrosivos da evolução da conjuntura internacional. Além do que, a falta de clareza quanto aos custos e benefícios mútuos, resultou na recíproca perda de confiança dos parceiros.

Cumprir, pois, ainda que muito comprimidamente, examinar as razões de fundo que determinaram o esvaziamento da aliança.

Em primeiro lugar, é necessário levar em conta, tal como afirma Félix Peña, que em um processo de integração não há lugar para uma perspectiva puramente supranacional. O que existe, na verdade, são as perspectivas de cada uma das nações que se propõem a se integrar<sup>5</sup>. Cada nação que participa do processo integrativo tem, portanto, que verificar, antecipada e cuidadosamente, quais são seus interesses principais e secundários e verificar, simultaneamente, o que pode esperar

---

<sup>5</sup> Félix PENA. Pré-requisitos políticos e económicos da integração. In: Política Externa. Vol. 1, N. 2, São Paulo, Setembro/1992. pp-122-3.

das outras nações com que se integra. Desse balanço conjunto, resulta a directriz central que há de orientar os limites e os objectivos a serem perseguidos pela Comunidade como um todo orgânico. Essa, enfim, constitui a condição de possibilidade de êxito do projecto integrativo.

Retomando ao exame da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, no contexto dos anos cinquenta, vejamos o que se pode concluir, nesse sentido.

Antes de tudo, o que mais chama a atenção é o facto de apenas Brasil e Portugal figurarem como Estados soberanos. Ainda que a posição oficial de Portugal fosse a de afirmar que o estatuto de Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe fosse de províncias ultramarinas, tal discurso não tinha boa acolhida entre os povos concernidos, como também não alterava a posição da comunidade internacional, que o considerava um mero eufemismo que pretendia encobrir a realidade da relação colonial, efectivamente existente.

Em nosso juízo, é, aqui, irrelevante entrar no mérito da questão, discutindo a validade do argumento jurídico esgrimido pelos representantes do Estado português. O que importa assinalar, é que em momento algum do processo que culminou no Tratado de Amizade e Consulta, os negociadores manifestaram a preocupação de criar mecanismos que conduzissem os povos africanos da Comunidade à autonomia política. Antes pelo contrário, o que se justamente buscava era a formação de um sólido bloco, capaz de resistir às pressões exercidas pela corrente internacional anticolonialista.

Tal posição defendida por Portugal, é bem verdade, nada mais constituía senão um efeito da natureza de seu próprio regime. Por outras palavras, a posição ferreamente contrária a qualquer avanço no caminho da democratização das relações intencionais, exprimia o desprezo votado pelos dirigentes do Estado Novo português às práticas e aos valores democráticos. A falta de democracia interna, correspondia, assim, à oposição à democracia no meio externo.

A posição do Brasil, por seu turno, não era tão categórica como a de Portugal, revelando algumas nuances. Não há dúvida de que, nos anos cinquenta, o sistema político brasileiro viveu uma de suas fases de normalidade democrática. A participação brasileira no campo dos aliados, na Segunda Guerra Mundial, servira para comprometer definitivamente as estruturas autoritárias do Estado Novo, nascido em 1937. Não obstante todas as crises e ameaças golpistas por que passou, a democracia brasileira conseguiu resistir até 1964, quando então a intensidade das

contradições sócio-económicas e político-ideológicas foi além da capacidade de absorção do sistema.

No entanto, na sua projecção externa a política brasileira definia-se por um rígido ocidentalismo. Isto é, em face da bipolarização do sistema internacional, a política externa do Brasil seguiu o rumo do alinhamento automático com a política norte-americana. Buscando conciliar suas necessidades de desenvolvimento com a estratégia global da aliança ocidental, a política externa brasileira pautou-se pela ênfase no aspecto segurança.

Dentre os componentes que contribuíram para a aproximação de Brasil e Portugal, a segurança desempenhou o papel mais importante. No contexto internacional de guerra fria e de fortalecimento dos movimentos de libertação nacional, a manutenção do **status quo** no Atlântico Sul constituía o núcleo da estratégia brasileira. A despeito da crítica proveniente dos meios nacionalistas, mais atentos aos deslocamentos em curso no sistema internacional, prevaleceu a tese segundo a qual a soberania de Portugal sobre os territórios africanos constituía uma garantia de estabilidade política na margem oriental do Atlântico Sul. A falta de acesso à economia desses territórios africanos, imposto pelo governo português, e a posição contracorrente à tendência prevalecente no Terceiro Mundo, eram assimilados como os ônus inevitáveis da necessidade de prover a segurança da nação. Mesmo quando a concorrência entre o café brasileiro e o café angolano, no mercado internacional, ameaçou comprometer o programa de desenvolvimento do Brasil, a política brasileira encaminhou-se no sentido do máximo empenho diplomático, contrariando as teses favoráveis à denúncia do colonialismo, no sentido de evitar qualquer acção que, directamente, estremecesse as relações com Portugal e que, indirectamente, contribuísse para a destabilização do poder nos territórios africanos.

Em suma, conquanto o sistema político do Brasil estivesse assentado em bases democráticas, sua política externa mostrava-se refractária a qualquer compromisso com as forças que clamavam por uma democratização das relações internacionais. O temor causado pelos efeitos das fendas que se podiam abrir na aliança ocidental, traduzia-se numa política de defesa incondicional das estruturas internacionais vigentes.

Assim visto, claro está que as bases que sustentavam a Comunidade, nos anos cinquenta, eram muito frágeis. A situação não-autónoma dos povos africanos, a falta de democracia em Portugal, conjugada como uma perspectiva não-democrática das relações internacionais, e o sistema político democrático no Brasil, combinado com

uma política externa infensa à democratização das relações internacionais, tinham por resultado um arranjo político acentuadamente instável. Uma instabilidade que não resistiu à mudança operada na condução da política externa do Brasil. Quando, no início da década de sessenta, o governo brasileiro decidiu-se por romper as amarras do alinhamento automático e da prioridade da segurança, buscando ampliar seu leque de relacionamentos e aproximando-se das forças democratizantes das relações internacionais, a Comunidade perdeu seu equilíbrio e esfumou-se.

## II

As condições que tomaram possível a reconstrução da Comunidade, começaram a serem reunidas a partir de 1974. Desde então, os ventos da mudança passaram a varrer os obstáculos que haviam impedido uma relação mais sincera entre as partes componentes da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa. Para melhor dizer, começou-se a trilhar, com dificuldade mas com determinação, o caminho da democracia.

O primeiro e decisivo passo nessa direcção foi dado por Portugal. A importância da Revolução dos Cravos, nesse sentido, vai além da reconstrução da sociedade portuguesa em bases democráticas e da abertura de novos horizontes para seu processo de desenvolvimento. Na verdade, significou a possibilidade imediata de conquista de independência por parte dos povos africanos e, mais ainda, um considerável estímulo para o processo de abertura do sistema político brasileiro.

A rápida demolição das estruturas autoritárias portuguesas, sem dúvida funcionou como uma sinalização da chegada de novos tempos democráticos. As reformas feitas a partir de cima, no Brasil, ditadas pelo compasso "lento, gradual e seguro", imposto pelos donos do poder, constituía clara demonstração de que, apesar da aparente solidez institucional, havia chegado o momento de iniciar o retorno ao estado de direito, evitando-se que o descontentamento generalizado fosse seguido de uma total perda do controle sobre o andamento do processo político. Os desdobramentos da revolução portuguesa e a opção socialista dos novos Estados africanos de expressão portuguesa, indicaram a necessidade da conciliação.

Simultaneamente à lentidão da mudança política interna, verificou-se uma brusca e desconcertante mudança na política externa do Brasil. Sob o signo do "pragmatismo responsável e ecuménico", rompeu-se com os laços criados pela tese das "fronteiras ideológicas", retomando-se, com vigor, as teses consagradas pela tradição da curta e profunda "política externa independente", de início dos anos sessenta. Essa mudança traduziu o abandono do conformismo ante a estrutura oligárquia do sistema

internacional, em favor de uma estratégia externa orientada para a promoção da democratização desse mesmo sistema.

Significativamente, o marco da ruptura deu-se com o imediato reconhecimento do Estado de Angola e com a instalação de um embaixador brasileiro em Luanda. Ficava claro que, para o governo brasileiro, independentemente de outros apoios que estavam sendo prestados, o Brasil não podia permanecer indiferente aos esforços dos povos africanos de expressão portuguesa de assumirem a inteira responsabilidade de seu destino como nações independentes.

Desde então, até o fim do último governo militar, a política externa brasileira persistiu na linha da luta pela democratização das relações internacionais e do apoio aos jovens Estados africanos, solidarizando-se contra as forças que trabalhavam no sentido da conservação do **status quo**, na África do Sul, e da desestabilização de Moçambique e Angola. Para tal, resistiu a todas as pressões realizadas com a finalidade de formalizar um pacto militar de protecção do Atlântico Sul.

A eliminação do **gap** entre a política externa democratizante e a política interna de corte autoritário ocorreu, enfim, em 1985, com a eleição, pelo colégio eleitoral, de Tancredo Neves e a subsequente passagem da faixa presidencial para seu vice, José Sarney. Chegava ao fim, assim, o longo período de transição, em que as elites políticas brasileiras foram tecendo os acordos que permitiram o isolamento e a fragmentação dos sectores radicais e a formação de um novo consenso sócio-político de natureza democrática.

A conciliação das políticas interna e externa, por sua vez, deu maior legitimidade à segunda. Com a base de apoio político-parlamentar ampliada e contando com a coerência diplomática do Itamarati, o governo José Sarney avançou no caminho da maior integração com o mundo africano de expressão portuguesa, fazendo deste a prioridade de sua política externa. Como afirmou seu ministro das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, "nossa aproximação com o continente vizinho é uma consequência lógica de afinidades históricas, culturais e étnicas, e se reveste, também, de acentuada importância do ponto de vista económico-comercial"<sup>6</sup>.

Podemos ir ainda mais longe e dizer que a política para a África Austral achava-se inscrita num grande desenho estratégico, cuja finalidade era soldar uma forte aliança no hemisfério sul, com vistas a, mais eficazmente, se precaver contra as pressões exercidas pelas grandes potências. Nele, Angola desempenhava um papel fundamental. Considerava-se indispensável um desassombrado apoio brasileiro aos

---

<sup>6</sup> Roberto de Abreu SODRÉ. Nossa Fronteira Leste. Jornal do Brasil, 7 de abril de 1987.

interesses desse país, dado que sua desestabilização completa criava o risco da instalação de bases militares soviéticas e norte-americanas em seu território, com o inevitável ingresso de armas nucleares no Atlântico Sul. Em boa parte, o êxito dessa política deveu-se à reconciliação do Brasil com a Argentina, após os desentendimentos a propósito de Itaipu, que possibilitou o acordo quanto à necessidade de se evitar a militarização e a nuclearização do Atlântico Sul. E, enfim, sua complementação se deu com o restabelecimento das relações diplomáticas com Cuba. Desse modo, não só se atendeu um antigo anseio da sociedade brasileira, como também se eliminou uma situação de desconforto, causada pela presença de tropas cubanas no território de Angola<sup>7</sup>.

O ponto alto dessa política africana brasileira ocorreu com a viagem de José Sarney a Cabo Verde, em maio de 1986. Pela primeira vez, ele atribuiu uma ênfase radical na condenação do apartheid, então vigente na África do Sul e na Namíbia, responsabilizando-o pelas graves tensões e conflitos existentes na África Austral. Ao mesmo tempo, tal visita pavimentou o caminho que conduziu, junto com Portugal, ao Encontro de Chefes de Estado de Língua Oficial Portuguesa, em São Luís, em 1 de novembro de 1989, onde foi lançada a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, pedra-angular do edifício Comunitário afro-luso-brasileiro.

Por último, depois de uma breve interrupção, decorrente das vicissitudes políticas brasileiras, retoma-se, nos dias que correm, à tarefa diplomática de cimentar definitivamente este edifício.

### III

Como se vê, o projecto de constituição da Comunidade de Povos de Língua Portuguesa vem de longe. Porém, tal projecto esteve muito tempo comprometido por razões ora internas ora externas à vontade de seus respectivos povos. No entanto, a conjuntura que há pouco se abriu, revela-se excepcionalmente auspiciosa para sua consecução. O fim da bipolaridade estrutural do sistema internacional e a consolidação dos valores democráticos nas sociedades concernentes, aliados à globalização e à tendência à regionalização da economia mundial, proporcionam a introdução de um pragmatismo num contexto já conhecido pela retórica inflamada, mas carente de maiores resultados práticos.

Não existe dúvida acerca da importância fundamental do triunfo das ideias democráticas nos povos da Comunidade. Mas isso não basta. Retomando a ideia

---

<sup>7</sup> Williams GONÇALVES. Brasil, Atlântico Sul e África Austral. In: Estudos Afro-Asiáticos N. 13, Rio de Janeiro, março/1987. pp-26-36.

acima explicitada, de Félix Peña, constitui condição indispensável a clareza de cada parte a respeito de seus objectivos junto às demais partes integradas. Só assim a Comunidade poderá lutar pelo seu objectivo comum que, aliás, não pode ser outro senão a luta por uma ordem internacional mais equilibrada, capaz de oferecer justas oportunidades aos povos que a compõem para potencializar seu desenvolvimento económico-social<sup>8</sup>.

Nesse sentido, cumpre papel prioritário a pacificação de Angola e Moçambique. A formação de um consenso em torno de um projecto de desenvolvimento nacional nesses países, possibilita uma acção cooperativa mais consequente da parte de Brasil e de Portugal. Articulado com o Mercosul, no qual o Brasil desempenha papel expressivo, eleva-se a capacidade de comércio e investimento, tanto como assegura a sedimentação da paz no Atlântico Sul, sobretudo agora, quando a África do Sul inicia a democratização de suas estruturas sócio-políticas.

No actual estágio do sistema internacional, a dupla inserção de Portugal na União Europeia e na Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa e a dupla inserção do Brasil no Mercosul e na mesma Comunidade, constituem factores que fortalecem as respectivas soberanias e que, por conseguinte, os alçam à condição de importantes interlocutores internacionais e actores relevantes nas necessárias mudanças por que as Nações Unidas terão de passar. Mudanças, enfim, que conduzam a uma ordem internacional mais equilibrada, apta a conciliar a paz internacional com as necessidades de desenvolvimento dos povos de língua portuguesa.

---

<sup>8</sup> – Lusofonia e afectividade: uma nova etapa. *Jornal do Comércio*, 27 de novembro de 1993.