

A DIMENSÃO MULTILATERAL DAS RELAÇÕES LUSO-BRASILEIRAS (1974-1976)

Thiago Carvalho

Em 1974 os estreitos laços com o Governo português e o passado de apoio tácito ao colonialismo comprometiam os interesses brasileiros na África e juntos aos demais países em desenvolvimento. Portugal tornara-se um assunto sensível para a diplomacia brasileira. Quando se deu a Revolução em Lisboa, Brasília percebeu estar diante de uma oportunidade para reequacionar as suas relações atlânticas, adotando um novo padrão de relacionamento com Portugal e a África. Por isso, dois dias após o 25 de Abril, o Governo de Ernesto Geisel foi o primeiro a reconhecer o novo regime, na expectativa de que a Junta de Salvação Nacional (JSN) desse início à descolonização. Um relatório do então embaixador de Portugal no Brasil, José Hermano Saraiva, datado de 9 de Maio de 1974, revela que as «situações de expectativa e de eventual divergência» entre os dois governos relacionavam-se «com o futuro do Ultramar Português». Naquele momento, as relações com o Governo português eram «examinadas à luz dos interesses decorrentes de uma relação geral Brasil-África, e não de uma relação específica Brasil-Portugal»¹.

Neste artigo pretende-se fazer uma breve análise das relações luso-brasileiras no terceiro quartel do século XX com ênfase no período que vai de Abril de 1974 a Dezembro de 1976. A escolha do lapso temporal decorre da percepção de que a conjuntura da transição para a democracia em Portugal e o início do processo de liberalização do regime autoritário no Brasil criaram um quadro favorável à revisão dos vínculos comuns. Chegava ao fim um longo percurso de diferenciação de objectivos e de estratégias que pôs termo ao tradicional alinhamento automático entre os dois governos e que implicou no reajuste das relações luso-brasileiras. No epicentro destas transformações encontrava-se o processo de descolonização e a reestruturação das relações políticas e económicas no espaço da lusofonia. A África foi a vaga de fundo que esteve no cerne dos conflitos e entendimentos entre Lisboa e Brasília, determinante para a reinserção internacional de ambos os países e para a redefinição do seu padrão de relacionamento bilateral.

O FIM DO ALINHAMENTO AUTOMÁTICO (1946-1974)

A nova ordem bipolar que emergiu após a II Guerra Mundial alterou a correlação de forças do sistema de alianças, influenciando o reajuste das estratégias de inserção internacional de Portugal e do Brasil. A partir de então, ocorreu uma gradual diferenciação de objectivos que obrigou à reavaliação sistemática dos vínculos bilaterais e à procura de um novo padrão de relacionamento. Enquanto foi possível, a diplomacia portuguesa aproveitou a ambiguidade do Itamaraty quanto à questão colonial e a existência de importantes sectores lusófilos no Brasil, procurando minimizar as divergências e influenciar a Administração brasileira a seu favor. Este propósito foi parcialmente alcançado com a celebração do Tratado de Amizade e Consulta (1953), que, ao consagrar a criação da Comunidade Luso-Brasileira, pretendia condicionar juridicamente a política externa brasileira à política ultramarina portuguesa, reduzindo as probabilidades de uma manifestação oficial de Brasília a favor da emancipação das colónias². Na contracorrente das mudanças que estruturavam o mundo do pós-guerra, o Governo brasileiro foi durante a década de 1950 o principal defensor dos interesses internacionais portugueses, nomeadamente da manutenção do Império colonial. Todavia, esse posicionamento não reunia consenso no seio da Administração brasileira e mostrar-se-ia inconciliável à medida que ao longo dos anos 1960 ganhava força a concepção de uma política externa global. Enquanto o Brasil se abria ao mundo, Portugal fechava-se sobre si após as eleições de 1958 e o início da guerra na África (1961), regressando a uma situação de isolamento internacional. Dentre os poucos aliados com que o Estado Novo podia contar, o Governo brasileiro foi um apoio oscilante em função da dinâmica da política interna. Em 1964,

DENTRE OS POUCOS ALIADOS COM QUE O ESTADO NOVO PODIA CONTAR, O GOVERNO BRASILEIRO FOI UM APOIO OSCILANTE EM FUNÇÃO DA DINÂMICA DA POLÍTICA INTERNA.

o golpe civil-militar no Brasil representou, no imediato, um retorno à lógica da Guerra Fria pondo ênfase na «Doutrina de Segurança Nacional»³. Esta viragem parecia coadunar com a retórica oficial do Estado Novo que pretendia enquadrar o seu empenho

militar no Ultramar como parte da defesa do Ocidente contra o avanço comunista. De facto, o Governo de Castello Branco (1964-1967) atribuiu importância à aliança Brasília-Lisboa-Pretória para a defesa do Atlântico Sul e recuperou a ideia da Comunidade Luso-Brasileira. Todavia, a fusão do discurso lusófono com o discurso ocidentalista dominante pretendia dar um significado mais amplo à Comunidade, entendendo-a como Luso-Afro-Brasileira⁴. Esta iniciativa não só autonomizaria as colónias da metrópole como demonstrava que o Itamaraty se arrogava parcialmente responsável pela defesa do legado lusófono, o que não poderia ser aceite pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros portugueses⁵. Seria uma questão de tempo até que as respectivas políticas externas se mostrassem novamente incompatíveis.

Com o fim da ordem bipolar e a emergência de novos actores no sistema internacional, os países africanos passaram a ser percebidos pela diplomacia brasileira como

parceiros importantes no diálogo Norte-Sul e nos foros multilaterais. Sob o Governo Médici (1969-1974) e, sobretudo, durante o Governo Geisel (1974-1979), a política externa – *pragmatismo responsável* – pugnava por uma acção mais autónoma e flexível, livre dos limites ideológicos da Guerra Fria, e que tinha por finalidade colaborar para o êxito do projecto nacional-desenvolvimentista, conquistando para o Brasil uma nova posição no sistema internacional. Este pressuposto implicou na revisão das alianças tradicionais com Portugal e a África do Sul e no estabelecimento de novas parcerias no continente africano, cujo propósito imediato era aprofundar a cooperação no hemisfério sul e concorrer para a internacionalização da economia brasileira.

A política externa do *marcelismo* esteve completamente subordinada à *questão colonial*, procurando diversificar os apoios internacionais com o objectivo de ganhar tempo para a resolução do conflito em África⁶. Durante a sua visita oficial ao Brasil (1969) Marcelo Caetano apresentou um conjunto de propostas que julgava interessar ao Palácio do Planalto, nomeadamente a possibilidade de a PETROBRAS (Petróleo Brasileiro S.A.) explorar petróleo em Cabinda⁷. O objectivo era aliciar economicamente o Governo brasileiro a comprometer-se com a manutenção do Ultramar português. Porém, a directriz do Governo Médici era a de «evitar todo e qualquer envolvimento político e militar no problema colonial lusitano» assim como recusar «relações comerciais e culturais» que pudessem ter uma «conotação de apoio à política portuguesa» na África. A estratégia era a de não se envolver no conflito e procurar mediar uma «solução pacífica». Em 1971 foi assinada a Convenção sobre a Igualdade de Direitos e Deveres que atribuía realidade institucional à Comunidade Luso-Brasileira. No momento em que o Itamaraty punha em questão as relações com Lisboa, a diplomacia portuguesa pretendia que uma ficção jurídica enredasse as respectivas políticas evitando o seu afastamento. Incapaz de pôr termo à guerra colonial e de empreender uma efectiva liberalização política e económica, o *marcelismo* tinha poucas alternativas para contrariar o fim do alinhamento automático entre os dois países.

Os «crescentes interesses do Brasil na África e no mundo árabe» não permitiriam ao Itamaraty manter a solidariedade com Lisboa por muito mais tempo. Em Novembro de 1972, o Governo nigeriano foi explícito ao afirmar que as «relações especiais com Portugal» constituíam o «principal obstáculo» para a celebração de contratos entre a Nigerian National Oil Corporation e a PETROBRAS. No ano seguinte, os países da África Oriental apelaram aos seus parceiros árabes para que incluíssem o Brasil na lista dos estados que sofreriam sanções económicas e embargo petrolífero por conta da sua posição ambígua em relação ao conflito em Angola e Moçambique. Em Dezembro de 1973, durante a XXVIII Assembleia Geral das Nações Unidas, o delegado da Etiópia declarou à missão brasileira que a Organização da Unidade Africana «decidira demonstrar ao Brasil que teria de começar a pagar um alto preço por não se dissociar, de vez e claramente, das posições portuguesas». Concomitantemente, após as eleições legislativas de 1973, o Governo de Marcelo Caetano interrompeu as «conversações» que

mantinha com a Administração brasileira sobre uma eventual «solução» para a *questão colonial*. O sentimento em Brasília era de que o Executivo português «fechou a porta a qualquer solução negociada do problema ultramarino» e mostrava-se «indiferente» ao «desgaste» que o apoio a Portugal representava para a política externa brasileira⁸. Tornara-se claro para o Itamaraty que expirara o tempo de uma transição gradual e que Lisboa seguiria pela via militar. O Brasil não poderia sujeitar-se a retaliações internacionais em nome de uma causa que não era sua e que não lhe trazia qualquer benefício. Quando Ernesto Geisel chegou à Presidência da República, em princípios de 1974, a cooperação económica e a expansão comercial com a África era mais auspiciosa do que a amizade com Portugal.

OS PRIMEIROS TEMPOS APÓS A REVOLUÇÃO

Nas vésperas do 25 de Abril as relações luso-brasileiras encontravam-se num impasse, em grande parte motivado pelas divergências quanto à *questão colonial*. Se, num primeiro momento, a dinâmica revolucionária parecia reunir as condições necessárias para relançar o diálogo bilateral, não tardou para que estas expectativas fossem frustradas pela

polarização ideológica, à direita no Brasil e à esquerda em Portugal, sucedidas por manifestações de agravo e reticências recíprocas que conduziram as relações bilaterais à quase paralisia. Em Junho de 1974 uma missão da JSN chefiada pelo general

NAS VÉSPERAS DO 25 DE ABRIL AS RELAÇÕES LUSO-BRASILEIRAS ENCONTRAVAM-SE NUM IMPASSE, EM GRANDE PARTE MOTIVADO PELAS DIVERGÊNCIAS QUANTO À *QUESTÃO COLONIAL*.

Galvão de Melo deslocou-se ao Brasil com o objectivo de pôr fim à sucessão de mal-entendidos e assegurar o apoio de Brasília ao novo regime português. A visita foi aproveitada pelo Itamaraty para reforçar a sua posição face ao Ultramar: defendia o reconhecimento imediato do direito à autodeterminação e pretendia tomar parte activa nas negociações para a independência. A prioridade do Governo Geisel era demarcar-se do passado de apoio tácito ao colonialismo e apresentar-se ao continente africano como um parceiro credível e empenhado em desenvolver a cooperação Sul-Sul. Todavia, não sendo certo que Lisboa recorresse à mediação brasileira restava ao Ministério das Relações Exteriores brasileiro actuar autonomamente.

A 18 de Julho de 1974 o Brasil reconheceu a independência da Guiné-Bissau, antecipando-se à ONU e a Portugal, pretendendo dar um sinal claro da nova orientação da sua política africana. Por um lado, procurava recuperar a iniciativa política, demonstrando aos movimentos de libertação que estava preparado para cooperar. Por outro, sinalizava a Lisboa que os tratados de consulta bilaterais só seriam considerados se houvesse concertação efectiva. A eficácia deste gesto não se fez sentir imediatamente e integra-se num conjunto de iniciativas do Itamaraty em relação a Bissau, Luanda e Maputo, com o objectivo de dar uma prova de autonomia face à diplomacia portuguesa e de não correr o risco de ser excluído das oportunidades que se abriam com a desco-

lonização. Como observou a Embaixada dos Estados Unidos em Brasília, uma vez que o Governo brasileiro não participava nas decisões sobre o «futuro dos territórios portugueses em África», e atravessando um momento difícil nas relações com Lisboa, o «Brasil nada tinha a ganhar», para a sua política africana, com as «negociações em marcha» ou «aguardando os seus desenvolvimentos»⁹.

Se a iniciativa brasileira foi recebida com entusiasmo pelos meios diplomáticos africanos, em Lisboa as reacções não foram unânimes. O Presidente da República, António de Spínola, «sentiu-se chocado» com a decisão. Segundo o correspondente do *Estado de São Paulo*, a opinião generalizada era a de que o Itamaraty pretendia «desenvolver uma política africana às custas de Portugal» no momento em que as negociações para a descolonização estavam em curso¹⁰. Mas na capital portuguesa nem todos se opunham à iniciativa brasileira. O *Diário de Notícias*, sob grande influência do Partido Comunista Português, qualificou-a como sendo a «reposição da verdade», pressionando o Governo a acompanhar o Brasil no reconhecimento imediato da independência da Guiné¹¹. Também o *República*, conotado com o Partido Socialista (PS), avaliou o gesto de Brasília como uma «peça significativa no contexto político nacional e internacional», acentuando a «irreversibilidade» do «processo de descolonização»¹². Opiniões tão divergentes entre a Presidência da República e dois dos principais partidos que compunham o Governo revelam como a descolonização era um assunto que dividia opiniões e em torno do qual se definiam as forças políticas.

O Ministério das Relações Exteriores estava ciente de que em Portugal não havia consenso quanto ao modelo de descolonização a seguir e que esta decisão implicava numa opção de fundo sobre o futuro do processo revolucionário e da transição para a democracia. Ao reconhecer a independência da Guiné-Bissau, Brasília pretendia exercer alguma influência no instável panorama político português, pressionando Lisboa a tomar uma decisão semelhante. A ideia era favorecer aqueles que no «Governo português, como Mário Soares, defendiam o fim imediato do colonialismo»¹³. Desde Maio de 1974 que a diplomacia brasileira acreditava que seria «reservada» a Mário Soares a «solução do contencioso português em África» e que caberia ao PS a formulação da «nova política externa lusitana»¹⁴. Essa percepção evidencia que o Itamaraty não só compreendeu rapidamente a correlação de forças em Lisboa como soube identificar os seus interesses com os do PS. Isto é, que a revolução evoluísse para uma democracia de modelo ocidental e que fosse reconhecido prontamente o direito à autodeterminação das colónias. Da parte portuguesa, o então ministro dos Negócios Estrangeiros, Mário Soares, não tinha dúvidas de que as relações com o Brasil, que vinha desempenhando uma activa política na África e que se assumia como interlocutor no diálogo Norte-Sul, poderiam ser uma mais-valia ao realinhamento e a plena integração de Portugal no sistema internacional. Ademais, a consonância de interesses entre o PS e a diplomacia brasileira assumia relevância numa conjuntura em que o PS necessitava de toda a sorte de apoios internacionais para afirmar a sua posição no indefinido cenário político

português. Esta convergência de perspectivas concorreu para que Mário Soares e o seu homólogo brasileiro, António Azeredo da Silveira, atribuísem às relações bilaterais especial importância, procurando situá-las acima das questões do regime de seus países. O franco entendimento entre dois políticos pertencentes a espectros ideológicos tão distintos, quicá antagonicos, revelar-se-ia determinante para que os canais de diálogo permanecessem abertos apesar da crescente tensão entre Lisboa e Brasília após o 28 de Setembro.

AS RELAÇÕES LUSO-BRASILEIRAS E A DERIVA REVOLUCIONÁRIA

Os acontecimentos de 28 de Setembro de 1974 alarmaram os sectores mais conservadores da hierarquia militar brasileira, que viram na queda de Spínola e no reforço do *gonçalvismo* a confirmação de que a revolução portuguesa pendia à esquerda. Por conseguinte, a linha dura do regime pressionou o ministro das Relações Exteriores a cancelar a sua deslocação à capital portuguesa que estava prevista para o mês de Dezembro. Segundo a Embaixada de Portugal em Brasília, os «próprios serviços do ministério chegaram a desaconselhá-la por motivos de prudência», acompanhando a posição de alguns meios militares. Quem não tinha dúvidas acerca da importância dessa viagem era Azeredo da Silveira. Durante uma reunião com o Presidente Geisel, o chanceler afirmou que «mesmo que Portugal se tornasse comunista, o Brasil nunca poderia deixar de considerar como prioritárias e especiais» essas relações¹⁵. Ao fazer frente a tantas resistências nos círculos mais altos do Governo, Azeredo da Silveira transformava o encontro com Mário Soares numa aposta pessoal, reafirmando a sua interpretação do *pragmatismo responsável*.

O encontro bilateral de Dezembro de 1974 reflectiu este espírito. Pela primeira vez, ambas as diplomacias rejeitavam o tradicional alinhamento automático e a retórica da afectividade em prol de um novo padrão de relacionamento, pragmático e transconjuntural. Isto é, acima das vicissitudes do momento, assente na convergência de interesses e no princípio de não-ingerência. Porém, esta iniciativa revelar-se-ia incapaz de relançar as relações bilaterais. Por um lado, deu continuidade a um modelo de relacionamento esgotado, em que havia consenso acerca do «carácter especial das relações luso-brasileiras», importando aprofundar a «cooperação» e a «consulta bilateral»¹⁶, mas que não definia os mecanismos que consubstanciariam estas iniciativas. Por outro, a conjuntura era adversa à sua execução. Durante o *gonçalvismo* o diálogo bilateral degradar-se-ia chegando à quase paralisia total.

Em Brasília, como em outras capitais do bloco ocidental, a revolução portuguesa parecia ganhar contornos demasiado esquerdistas. As consequências da instabilidade política fizeram-se sentir de maneira muito próxima aos brasileiros. Uma nova vaga migratória partia de Portugal em direcção ao Brasil, reforçando a percepção de que Lisboa poderia estar perdida para o comunismo. Dessa vez, era composta por «grandes e médios empresários», «profissionais liberais» e personalidades políticas ligadas ao

regime deposto. Não imigravam por qualquer «problema de ordem económica e financeira» mas fugindo das incertezas do processo revolucionário¹⁷. Com a radicalização do *gonçalvismo*, ao longo de 1975, as críticas ao regime militar brasileiro nos meios de comunicação portugueses subiam de tom. Muitos desses incidentes contavam com a iniciativa do Estado português. Um programa de rádio, cuja «responsabilidade» coubera à 5.^a Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas, difundiu fortes críticas dos «exilados políticos» brasileiros ao embaixador do Brasil em Lisboa¹⁸. Outros assumiram contornos violentos. A companhia de aviação brasileira, VARIG, foi «alvo de atentado»: duas «granadas» foram arremessadas à sua agência no Marquês de Pombal causando grandes «estragos»¹⁹.

Para o Ministério das Relações Exteriores a orientação ideológica do Governo português não era determinante enquanto não comprometesse os vínculos bilaterais e uma possível acção concertada na África. Porém, a radicalização do *gonçalvismo* inviabilizou ambos os pressupostos. Em primeiro lugar, o Executivo de Vasco Gonçalves não coibia as actividades dos asilados políticos brasileiros e as inúmeras manifestações de agravo à ditadura militar, o que contribuiu para a deterioração do diálogo bilateral. Em segundo, a instabilidade e a conseguinte pulverização do poder impediam a elaboração de uma política externa unívoca e coerente, o que se reflectiu nas relações com o Brasil. A Revolução poderia criar uma nova dinâmica de entendimento, mas não significava *per se* a substituição de um padrão de relacionamento bilateral que há muito se mostrava desajustado. A redefinição do seu sentido seria gradual, sujeita às incertezas políticas e à polarização ideológica do momento, e demandaria o empenho de ambas as chancelarias. Com o 25 de Novembro e a progressiva institucionalização da democracia, diminuiriam as possíveis zonas de tensão e criar-se-iam as condições necessárias à normalização das relações luso-brasileiras.

COM O 25 DE NOVEMBRO, DIMINUIRIAM
AS POSSÍVEIS ZONAS DE TENSÃO
E CRIAR-SE-IAM AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
À NORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES
LUSO-BRASILEIRAS.

A ÁFRICA LUSÓFONA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

A aproximação do Brasil à África na década de 1970 pretendia diversificar os vínculos económicos e políticos, favorecendo a internacionalização da economia nacional e a projecção do país como parceiro privilegiado no hemisfério sul. Uma das preocupações do Itamaraty era convencer os estados africanos de que as ligações históricas com Portugal – e o passado de conivência ao colonialismo – não deveriam inibir o desenvolvimento de relações intensas entre o Brasil e o continente negro. Fê-lo através de uma activa diplomacia junto de países com influência regional, como o Senegal e o Zaire, e reafirmando o seu compromisso inequívoco com a descolonização ao reconhecer a independência da Guiné logo em 1974.

Se em princípios de 1975 as relações com Bissau estavam normalizadas, em parte devido à própria dinâmica da autodeterminação guineense, o mesmo não poderia ser dito em relação a Luanda e a Maputo que continuavam a ser duas incertezas para o Itamaraty. A pulverização do poder político em Portugal e a conseguinte falta de operacionalidade dos meios militares, assim como a limitada capacidade de intervenção internacional da Administração Ford, criaram um vazio de poder na África que foi explorado pela diplomacia brasileira. O Ministério das Relações Exteriores percebeu que ao reconhecer a independência de Angola poderia «reforçar a sua presença na África portuguesa» e melhorar a «imagem e a credibilidade» do Brasil junto aos estados africanos mais «progressistas»²⁰. A 11 de Novembro de 1975 o Governo Geisel foi o primeiro a apoiar o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) como o representante do novo Estado angolano, adoptando uma decisão de amplo significado geoestratégico. Em primeiro lugar, demonstrava possuir uma política africana própria, independente de Washington e livre dos embaraços causados pela proximidade a Lisboa. Em segundo, Angola era percebida como a chave da política externa para todo o continente, imprescindível à normalização dos contactos com a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Em terceiro, o resultado desta inflexão foi a diversificação dos vínculos políticos e económicos, independente da orientação ideológica, cumprindo os desígnios do pragmatismo responsável.

Enquanto as disputas da Guerra Fria se transferiam para Angola, a decisão do Itamaraty era cada vez mais contestada internamente. Os meios militares mostraram-se «extremamente insatisfeitos» e consideraram «inaceitável» o apoio a um movimento com ligações ao bloco comunista²¹. Como observou a Embaixada de Portugal em Brasília, os sectores mais conservadores da opinião pública brasileira insistiam que «a influência soviética» em Angola poderia «constituir uma ameaça militar» ao Brasil²². No plano externo, o Governo Geisel procurou demover as reticências dos seus aliados e convencê-los a participar na resolução do conflito angolano. Argumentava que Angola, Moçambique e a Guiné-Bissau eram «remanescentes da civilização brasileira na África» com as quais o «Brasil deseja uma crescente vinculação» e que a única maneira dos «países ocidentais» contraporem a presença soviética e cubana era estando presentes naquela região²³. Esta posição revela que Brasília entendia o Atlântico Sul como a sua área de influência e que atribuía a si responsabilidades na manutenção da ordem internacional.

A partir de 1976, o Brasil mantinha vínculos estáveis com todos os países saídos da descolonização portuguesa. Tal feito representava a vitória do Itamaraty sobre a ala mais conservadora do regime militar – favorável a uma política externa ideologizada – e uma prova de autonomia da sua política externa face a Washington e a Lisboa num momento em que o Governo brasileiro emergia enquanto potência regional e almejava ser um interlocutor privilegiado no diálogo Norte-Sul. Uma das consequências dessa inflexão foi que a diplomacia brasileira encetou novos vínculos com a África lusófona, pela primeira vez fora do âmbito da tradicional Comunidade Luso-Brasileira, dando

origem a cooperação directa e independente. Ao demonstrar possuir uma política africana própria, o Ministério das Relações Exteriores reafirmava a determinação brasileira em desempenhar um papel mais activo no sistema internacional.

A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E O REINÍCIO DO DIÁLOGO BILATERAL

Com o 25 de Novembro e a progressiva institucionalização da democracia, nomeadamente após as eleições presidenciais e as legislativas de 1976, cria-se uma nova dinâmica que favorece o entendimento entre Lisboa e Brasília. Por um lado, com o I Governo Constitucional houve uma clarificação da política interna e externa, posicionando Portugal como um país simultaneamente europeu e atlântico, situado inequivocamente no campo ocidental²⁴. Por outro, ao redefinir o conceito estratégico nacional, o novo executivo atribuiu prioridade ao «reforço da Comunidade Luso-Brasileira em termos de eficiência prática»²⁵. Não obstante persistirem inúmeras manifestações de agravo, que nos dois anos anteriores constituíram

AO DEMONSTRAR POSSUIR UMA POLÍTICA AFRICANA PRÓPRIA, O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES REAFIRMAVA A DETERMINAÇÃO BRASILEIRA EM DESEMPENHAR UM PAPEL MAIS ACTIVO NO SISTEMA INTERNACIONAL.

focos de tensão, essas devem ser percebidas como residuais face à importância das alterações no cenário político português e o empenho das duas chancelarias em relançar as relações bilaterais. A consonância entre a agenda diplomática portuguesa e brasileira, sobretudo quanto à prioridade atribuída ao continente africano e ao estabelecimento de uma ordem mundial baseada no diálogo Norte-Sul, parecia permitir que o entendimento bilateral fosse transposto para o plano multilateral, conferindo um significado acrescido às relações entre os dois países.

Em Dezembro de 1976, o então primeiro-ministro, Mário Soares, deslocou-se em visita oficial ao Brasil com o objectivo de pôr termo ao «longo e difícil período» em que o diálogo entre os dois países «esfriou quase até o congelamento»²⁶. Para o Itamaraty constituía a oportunidade de dar início a um «novo capítulo» nas relações luso-brasileiras que passariam a ser perspectivadas «acima das conjunturas» políticas²⁷. A procura por uma nova inserção internacional implicou na revisão profunda da política externa brasileira e portuguesa. Mudou a maneira como os dois países se posicionavam no sistema e, por conseguinte, como interagiam entre si. Por um lado, havia um padrão de relacionamento cujas limitações faziam-se sentir há tempos. Por outro, existia um contexto de mudança que impunha rever as relações bilaterais. O que as duas diplomacias fizeram foi perscrutar as potencialidades de uma antiga ligação reinterprestando-a à luz das suas novas prioridades. Reafirmaram o seu carácter *sui generis* e pretenderam inscrevê-la no plano transconjuntural. Isto é, acima das vicissitudes políticas do momento e procurando a convergência de interesses em observância do primado nacional. A ideia era aproveitar o substrato comum para aprofundar os vínculos bilaterais. Doravante, a proximidade entre os dois países seria entendida como uma mais-valia e não como um fim em si.

No plano estrito das respectivas políticas nacionais, o encontro bilateral de 1976 teve um significado próprio. O apoio do Governo conservador brasileiro ao PS e, especialmente, a Mário Soares, amainou as reticências que persistiam em Portugal quanto à moderação do Partido Socialista. Para os «sectores de centro e de direita em Portugal» o «bom entendimento com o Brasil» constituía um «aval para confiar nas atitudes e nas intenções socialistas»²⁹. Por sua vez, o empenho do Governo Geisel em manter vínculos estreitos com Portugal, apesar das inúmeras críticas, acabou por fazer prevalecer a corrente presidencial e os pressupostos do *pragmatismo responsável*, favorável à liberalização política, em detrimento da *linha dura* do regime que pugnava por um posicionamento ideológico. O apoio de Brasília à permanência do PS no Governo decorre da convicção de que, tanto para o Brasil quanto para os seus aliados ocidentais, o Partido Socialista constituía uma garantia de que o processo de transição e consolidação da democracia não seria interrompido e que, por conseguinte, Portugal permaneceria no campo ocidental.

Ainda que o resultado da reunião ministerial tenha ficado aquém do anunciado, teve o mérito de criar um ambiente de confiança propício ao diálogo, possibilitando entendimentos futuros. Tratou-se, sobretudo, de um momento de viragem retórica em que ambas as chancelarias recuperaram algumas das propostas avançadas no encontro de 1974 e procuraram, sem êxito, definir um novo padrão de relacionamento.

CONCLUSÃO

No período em estudo tanto a diplomacia portuguesa como a brasileira evocaram a ideia de uma Comunidade lusófona, reinterpretando-a consoante a função que pretendiam que exercesse no relacionamento bilateral. Apesar dos instrumentos jurídicos que deveriam concorrer para a sua constituição, a Comunidade Luso-Brasileira ficou marcada por duas constantes: a falta de clareza quanto ao seu conteúdo efectivo e a incapacidade em consubstanciar os seus propósitos. Esta indefinição traduz o crescente impasse nas relações entre Lisboa e Brasília motivado pela diferença de percepções quanto à resolução da *questão colonial*. A ineficácia da Comunidade Luso-Brasileira decorre da impossibilidade de cumprir o objectivo a que ambas as diplomacias a subordinaram. Isto é, contribuir para que prevalecessem as respectivas posições em relação ao Ultramar. Subvertido o seu significado original, o êxito da Comunidade estava comprometido à nascença, pois não podia estreitar os laços bilaterais enquanto servia as razões do afastamento. Como consequência, a sua acção ficou muito aquém do que a prolixa retórica diplomática anunciava.

Com o 25 de Abril e a descolonização, a ideia de Comunidade, nos moldes em que era concebida, perde o sentido. Em primeiro lugar, a emergência de novos actores africanos implicou repensá-la de forma mais ampla, considerando o espaço da lusofonia. Em segundo, os seus eventuais constituintes não tinham uma percepção clara dos seus possíveis significados e tão-pouco capacidade política e económica para efectivá-la.

Em terceiro, a concepção de uma Comunidade lusófona parecia envolta em laivos de neocolonialismo, suscitando reticências aos movimentos de libertação e precaução à diplomacia portuguesa e brasileira, ciosas das suas posições na África. Em último lugar, este foi o momento em que se criaram os primeiros mecanismos de cooperação no espaço da lusofonia, não sendo ainda possível cogitar uma concertação multilateral. Isto não quer dizer que o Itamaraty e as Necessidades tenham deixado de invocar a Comunidade. Fizeram-no cingindo-a às relações luso-brasileiras, continuando a recordá-la como um património comum que conferia especificidade aos vínculos bilaterais, sem conseguir no entanto transmutar os adjectivos em feitos.

A inflexão da diplomacia brasileira em relação a Portugal e ao Ultramar decorre de uma nova estratégia de inserção internacional que apostava no reforço das relações Sul-Sul, com o objectivo de relativizar a dependência face a Washington e conquistar para o Brasil um novo lugar no sistema internacional. O primeiro resultado foi que de aliado tácito do colonialismo o Governo brasileiro tornou-se parceiro activo dos novos países de língua portuguesa. A partir desse momento, os vínculos entre o Brasil e a África lusófona deixam de passar forçosamente por Portugal. Por sua vez, o término do ciclo africano e o regresso às fronteiras europeias impuseram a Lisboa a redefinição do conceito estratégico nacional, atribuindo às ligações com a lusofonia um sentido renova-

do. Paradoxalmente, o fim do Império possibilitaria uma nova configuração das relações Portugal-Brasil-África, reactivando e redimensionando os *caminhos* do Atlântico Sul. O regresso a este elemento de permanência na história comum repunha uma ligação interrompida há mais de um

século. Era, também, o culminar de um processo de diferenciação de interesses e de percepções estratégicas entre Lisboa e Brasília, que principiara no pós-guerra e que se acentuou à medida que o conflito no Ultramar atingia o seu termo.

No período em análise chegava ao fim alguma proeminência que Portugal ainda exercia no espaço da lusofonia e que era tributária do passado colonial. No que diz respeito à África, nos primeiros anos após a independência, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) mostraram-se determinados em desvincularem-se da antiga metrópole e do bloco ocidental. Como consequência, deu-se não só a expectável ruptura política como uma considerável quebra nos vínculos económicos. Quanto ao Brasil, houve um rápido e amplo decréscimo da lusofilia entre as suas elites políticas e económicas, o que durante anos favorecera o alinhamento da diplomacia brasileira à portuguesa. Esta mudança explica-se pela crescente incompatibilidade entre a política externa global, subordinada ao nacional-desenvolvimentismo, executada pelo Itamaraty e a defesa dos interesses de Portugal no Ultramar. Enquanto a presença portuguesa na África refluía, o Governo brasileiro consubstanciava uma estratégia coerente de apro-

O FIM DO IMPÉRIO POSSIBILITARIA
UMA NOVA CONFIGURAÇÃO DAS RELAÇÕES
PORTUGAL-BRASIL-ÁFRICA, REACTIVANDO
E REDIMENSIONANDO OS *CAMINHOS*
DO ATLÂNTICO SUL.

ximação ao continente, figurando como uma alternativa às relações desiguais com o hemisfério norte. O resultado foi o estabelecimento de contactos promissores com os PALOP, nomeadamente com Angola. Portugal pouco podia fazer para contrariar a relativa perda de influência na África. Por um lado, havia um afastamento inexorável, inerente ao processo de descolonização. Por outro, o êxito do Brasil era fundamentado na prosperidade e na capacidade de internacionalização da sua economia, termos nos quais Lisboa não era capaz de corresponder. Isto não quer dizer que o Governo brasileiro ambicionasse substituir a presença portuguesa na África. Em primeiro lugar, o vazio de poder surgido após a descolonização rapidamente envolveu forças que transcendiam, em muito, as capacidades de intervenção de Brasília. Em segundo, Brasil e Portugal tinham prioridades próprias em relação às múltiplas realidades que compunham a África lusófona. Neste sentido, as dissensões bilaterais relacionadas com a lusofonia não decorrem da disputa pela sua liderança mas do confronto entre estratégias nacionais divergentes.

A emergência de novos actores africanos no âmbito da lusofonia conferiu um novo significado às relações luso-brasileiras. Doravante, assumem uma dimensão multilateral pois a concertação das respectivas políticas externas revelar-se-ia imprescindível à implementação da comunidade triangular de que Lisboa e Brasília seriam os principais impulsionadores. A permanência do elemento africano nas respectivas agendas diplomáticas decorre da importância que poderia acrescer ao peso específico de Portugal e do Brasil no sistema internacional. Por conseguinte, parte da relevância atribuída ao relacionamento bilateral diz respeito ao que este pode repercutir nas relações com a África ou, numa escala mais ampla, na posição de cada país no seio da lusofonia. Esta lógica revelar-se-á central para compreender o sentido que as relações luso-brasileiras assumem nas respectivas estratégias nacionais. *RJ*

- 1 «Relatório sobre os principais problemas de natureza política, cultural e econômica actualmente pendentes nesta embaixada, enviado pela Embaixada de Portugal em Brasília ao ministro dos Negócios Estrangeiros, de 9 de Maio de 1974, pp. 1-7», PEA 31/ 1974, n.º 337, AHDMNE.
- 2 SARAIVA, José Flávio Sombra – «A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas». In *Ciências e Letras*. Porto-Alegre. N.º 21-22, 2001, p. 139.
- 3 Inspirada pela congénere norte-americana, a *doutrina de segurança nacional* (1952), formulada na Escola Superior de Guerra (ESG), preconizava o alinhamento do Brasil com o Ocidente e subordinava a política externa à geopolítica da Guerra Fria, tendo como principal objectivo conter o avanço comunista.
- 4 SARAIVA, José Flávio Sombra – *O Lugar da África. A Dimensão Atlântica da Política Externa Brasileira (de 1947 a Nossos Dias)*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996, pp. 98-118.
- 5 «Relatório sobre as relações luso-brasileiras, produzido pelo ministério dos Negócios Estrangeiros, de 22 de Junho de 1969, pp. 1-25», PEA confidencial 16, n.º 337, AHDMNE.
- 6 OLIVEIRA, Pedro Aires – «A política externa». In *A Transição Falhada: O Marcellismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*. Lisboa: Editorial Notícias, 2004, pp. 302-303.
- 7 «Audiência concedida pelo ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, ao embaixador de Portugal no Brasil, José Manuel Fragoso, enviado pela embaixada de Portugal no Rio de Janeiro ao ministério dos Negócios Estrangeiros, de 23 de Março de 1970, pp. 1-9», PEA confidencial m. 16, n.º 337, AHDMNE.
- 8 «Relatório sobre as relações Brasil-Portugal, enviado pelo ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, ao Presidente Emílio Garrastazu Médici, de 22 de Janeiro de 1974, pp. 1-45», AAS mre/rb 19740523, Pasta III – A 1 [Anexo], CPDOC/ FGV.
- 9 «Brazilian recognition of Guinea-Bissau, telegrama enviado pela embaixada dos EUA em Brasília ao Departamento de Estado, de 29 de Julho de 1974, pp. 1-4», NARA, *Document Number*: 1974Bras-05590.
- 10 AHDMNE – PEA 31/ 1974, n.º 337, *Estado de São Paulo*, 20 de Julho de 1974, sem página.
- 11 *Diário de Notícias*, 22 de Julho de 1974, p. 1.
- 12 *A República*, 20 de Julho de 1974, p. 20.
- 13 «Brazilian recognition of Guinea-Bissau, telegrama enviado pela embaixada dos EUA em Brasília ao Departamento de Estado, de 29 de Julho de 1974, pp. 1-4», NARA, *Document Number*: 1974Bras-05590.
- 14 «Sobre a organização do ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e as relações luso-brasileiras, telegrama enviado pela embaixada do Brasil em Lisboa ao ministério das Relações Exteriores, de 23 de Maio de 1974, pp. 1-2», AAS mre/rb 19740523, pasta I-3, CPDOC/FGV.
- 15 «Aerograma n.º 449, sobre a visita do Chanceler do Brasil a Portugal, enviado pela embaixada de Portugal em Brasília ao ministério dos Negócios Estrangeiros, de 21 Novembro de 1974, pp.1-2», PEA 764/ 1973-74, n.º 337, AHDMNE.
- 16 «Comunicado final da visita que o Chanceler do Brasil, Azeredo da Silveira, efectuou a Portugal de 2 a 4 de Dezembro de 1974, pp. 1-4», PEA 31/ 1974, n.º 334, AHDMNE.
- 17 *Diário de Notícias*, 27 de Maio, 1975, p. 3.
- 18 *Expresso*, 17 de Maio de 1975, p. 1.
- 19 *Diário de Notícias*, 4 de Junho de 1975, p. 4.
- 20 «Approach to Brazil on question of Angolan recognition, telegrama enviado pela embaixada dos EUA em Brasília ao Departamento de Estado, de 10 de Novembro de 1975, pp. 1-4», NARA, *Document Number*: 1975Brasil09749.
- 21 «Reaction to Brazilian recognition on MPLA as Government of Angola, telegrama enviado pela embaixada dos EUA em Brasília ao Departamento de Estado, de 18 de Novembro de 1975, pp. 1-4», NARA, *Document Number*: 1975Brasil09965.
- 22 «Aerograma n.º 559, notícias sobre Angola e Portugal na imprensa brasileira, enviado pela embaixada de Portugal em Brasília ao ministro dos Negócios Estrangeiros, de 18 de Dezembro de 1975, p. 1», PEA 21/ 1975, n.º 320, AHDMNE.
- 23 AHDMNE – PEA 38/ 1976, n.º 34/visitas/BRA-FRA, 1976, *Estado de São Paulo*, 28 de Abril 4 de 1976, p. 8.
- 24 TEIXEIRA, Nuno Severiano – «O 25 de Abril e a política externa portuguesa». In *Relações Internacionais*. Lisboa. N.º 1, 2004, pp. 9-10.
- 25 *Programa do I Governo Constitucional* [Consultado em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT>].
- 26 «Aerograma n.º 418, sobre a viagem do Primeiro-Ministro de Portugal, Mário Soares, ao Brasil, enviado pela embaixada de Portugal em Brasília para o ministro dos Negócios Estrangeiros de 24 de Outubro de 1976, pp. 1-3», PEA 8/ 1977, n.º 33/ BRA/ 9, 1976-7, AHDMNE.
- 27 «Aerograma n.º 398, nota do Itamaraty sobre a viagem do Primeiro-Ministro de Portugal, Mário Soares, ao Brasil, enviado pela embaixada de Portugal em Brasília ao ministro dos Negócios Estrangeiros, de 19 de Outubro de 1976, pp.1-4», PEA 8/ 1977, n.º 33/BRA/9, AHDMNE.
- 28 «Aerograma n.º 386, repercussões na imprensa brasileira do anúncio da visita do Primeiro-Ministro, Mário Soares, ao Brasil, enviado pela embaixada de Portugal em Brasília ao ministério dos Negócios Estrangeiros, de 13 de Outubro de 1976, pp. 1-4», PEA 8/1977, n.º 33/BRA/9, AHDMNE.