

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**GABRIELA RIBEIRO SANTOS**

**A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PARA OS PAÍSES AFRICANOS DE  
LÍNGUA PORTUGUESA (PALOPS): IMPACTOS E RESULTADOS DO  
COLONIALISMO LUSO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS AFRICANAS**

**PORTO ALEGRE**

**2021**

**GABRIELA RIBEIRO SANTOS**

**A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PARA OS PAÍSES AFRICANOS DE  
LÍNGUA PORTUGUESA (PALOPS): IMPACTOS E RESULTADOS DO  
COLONIALISMO LUSO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS AFRICANAS**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

**Orientadora:** Profa. Dra. Analúcia Danilevicz  
Pereira

**PORTO ALEGRE**

**2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Gabriela Ribeiro

A política externa portuguesa para os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPS): impactos e resultados do colonialismo luso nas relações internacionais africanas / Gabriela Ribeiro Santos. -- 2021.

70 f.

Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Colonialismo . 2. Política Externa. 3. Dependência Política. 4. Portugal. 5. PALOPS. I. Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

**GABRIELA RIBEIRO SANTOS**

**A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PARA OS PAÍSES AFRICANOS DE  
LÍNGUA PORTUGUESA (PALOPS): IMPACTOS E RESULTADOS DO  
COLONIALISMO LUSO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS AFRICANAS**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre,

BANCA EXAMINADORA:

---

Prfa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora

UFRGS

---

Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini

UFRGS

---

Prof. Dr. Leonardo Granato

UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de um ensino público e de qualidade. Agradeço à Professora Doutora Analúcia Danilevicz Pereira pelo acompanhamento ao longo desses anos de graduação na Iniciação Científica, tenho certeza de que os conhecimentos compartilhados foram fundamentais para minha formação pessoal e acadêmica. Agradeço ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) as oportunidades de aprendizado com meus colegas e cooperação com internacional.

Dedico esse trabalho de conclusão de curso à minha mãe, Marta. Palavras não são suficientes para agradecer todos estes anos de apoio incansável na busca pelos meus sonhos. Obrigada por comemorar as vitórias e me reerguer nas perdas. Agradeço meu núcleo familiar, minha avó e tia avó - Marlene e Nilza – pela constante presença e carinho, e ao meu padrasto Guilherme. Ao meu companheiro, André, agradeço imensamente por compartilhar comigo todos os momentos da minha vida.

Obrigada Kuhn e Salvatore pelos anos vividos na graduação, e agora fora dela, com muito companheirismo e amizade. Aos meus amigos ainda de escola Giovanna, Raphaela, Célia e Ramon, agradeço o apoio nesses longos anos de graduação, crescer com vocês foi um grande prazer e eu sou extremamente orgulhosa do grupo de adultos que formamos. Aos meus colegas da FIERGS – Marina, Sérgio, Guilherme, Francielle, Rodrigo e Juliana – muito obrigada por todo apoio, vocês tornam todos os dias mais leves e felizes.

## RESUMO

O presente trabalho analisa as relações entre Portugal e os Países Africanos de Língua Portuguesa desde a colonização. A partir da política externa portuguesa para a África, que compreende o desenvolvimento das relações coloniais no século XV ao estabelecimento da CPLP é possível reconhecer a dependência sobretudo política de Portugal dos territórios africanos para manter-se como ator decisório nas relações internacionais. Destaca-se, para tanto, a dinamicidade e adaptabilidade da política externa do país ao longo das mudanças de cenário internacionais como a transição para o capitalismo moderno, o neocolonialismo, as independências coloniais, o fim da Guerra Fria e a reabertura do sistema internacional sob um cenário multipolar e cooperativo. A retomada das relações de Portugal com os PALOPS no pós-independência parte da negociação de benefícios internacionais mútuos do posicionamento conjunto. Assim a CPLP se forma como um mecanismo de inserção internacional para os PALOPS e manutenção da posição portuguesa entre os países centrais do sistema internacional.

**Palavras-Chave:** Colonialismo. Política Externa. Dependência Política. Portugal. PALOPS.

## **ABSTRACT**

The present work analyzes the relations between Portugal and the African Portuguese-speaking Countries since colonization. From the Portuguese foreign policy towards Africa, which includes the development of colonial relations in the 15th century to the establishment of the CPLP, it is possible to recognize Portugal's mainly political dependence on African territories to remain a decisive actor in international relations. The dynamics and adaptability of the country's foreign policy during the changes in the international scenario, such as the transition to modern capitalism, neocolonialism, colonial independence, the end of the Cold War and the reopening of the international system under a multipolar and cooperative scenario stands out. The resumption of Portugal's relations with the PALOPS in the post-independence period starts from the negotiation of mutual international benefits of joint positioning. Thus, the CPLP is formed as a mechanism of international insertion for PALOPS and maintenance of the Portuguese position among the central countries of the international system.

**Keywords:** Colonialism. Foreign Policy. Political Dependency. Portugal. PALOPS.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E ÁFRICA: EVOLUÇÃO DA POLÍTICA COLONIAL PORTUGUESA.....</b>	<b>11</b>
2.1	POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PRÉ-CONFERÊNCIA DE BERLIM (1885)..	12
2.2	POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA ENTRE 1885 E O FIM DA PRIMEIRA REPÚBLICA DE PORTUGAL .....	15
2.3	MUDANÇAS NAS RELAÇÕES COLONIAIS: O ESTADO NOVO PORTUGUÊS ....	20
<b>3</b>	<b>INDEPENDÊNCIA DOS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA PORTUGUESA ....</b>	<b>25</b>
3.1	MOVIMENTOS DE LIBERTAÇÃO DOS PALOPS E SUA POLÍTICA EXTERNA PRÉ- INDEPENDÊNCIA.....	26
3.2	PORTUGAL: INSTABILIDADE INTERNA E EXTERNA, ENFRAQUECIMENTO DO SALAZARISMO E O COMBATE ÀS INDEPENDÊNCIAS .....	39
3.3	CONSOLIDAÇÃO DAS INDEPENDÊNCIAS DOS PALOPS: DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS E LEGITIMAÇÃO INTERNACIONAL. ....	45
<b>4</b>	<b>FIM DA GUERRA FRIA: REAPROXIMAÇÃO DAS RELAÇÕES LUSO- AFRICANAS (1980-1996) .....</b>	<b>50</b>
4.1	CRISE DOS ANOS 1980 E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA PORTUGUESA E DOS PALOPS	51
4.2	MUDANÇA DE AGENDA INTERNACIONAL EM 1990: COOPERAÇÃO, REGIONALISMO E NEOLIBERALISMO .....	56
4.3	A CRIAÇÃO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP) 61	
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>65</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho parte da análise das relações entre Portugal e os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOPS), representados por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Busca-se compreender por que Portugal se manteve presente nesses territórios desde a sua colonização e como essa relação afetou as relações internacionais de ambos os atores. Para tanto, supõe-se que a política externa portuguesa para os países lusófonos africanos evoluiu e se adaptou, salvaguardando seus eixos principais de ação – África, Oceano Atlântico e Europa – e valendo-se das relações tradicionais com o continente, conforme as mudanças no cenário internacional. Outrossim, o posicionamento luso foi utilizado como um instrumento de manutenção da posição do país como um ator global, evitando a marginalização dentro de um sistema internacional em constante transformação. Compreender o processo de independência e construção dos PALOPS sob a perspectiva das decisões de política externa portuguesa permite a análise do uso do continente africano como meio estratégico nas disputas internacionais. A partir de uma análise histórica-descritiva, têm-se como objetivo primário estabelecer uma linha histórica das relações entre Portugal e PALOPS, frisando o dinamismo da política externa portuguesa e a construção dos PALOPS no sistema internacional entre a colonização portuguesa e a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Para tanto, o trabalho divide-se em três capítulos.

A segunda seção analisa brevemente as relações coloniais entre Portugal e os PALOPS entre os séculos XIII e metade do século XX. Estas são representadas, sobretudo, pelo Comércio Triangular<sup>1</sup> de administração distanciada entre metrópole e colônias. O advento da Revolução Industrial e o acirramento da disputa por territórios entre as potências europeias trazem novos contornos a colonização dos PALOPS, com isso é reconhecida a necessidade portuguesa de desenvolver os territórios para garantir sua posse (ZOTOV; MALIKH, 1990). A instauração do Estado Novo português e a promulgação do Ato Colonial na década de 1930, aprofundam a presença portuguesa nos territórios luso-africanos, transitando para um relacionamento que buscava garantir, sobretudo, a ordem política interna de Portugal. O pós Segunda Guerra Mundial e o ufanismo pelo fim do colonialismo obriga uma mudança estratégica nas relações

---

<sup>1</sup> Refere-se a relação entre Portugal, Brasil e África na qual escravos eram levados dos domínios portugueses na África para a exploração econômica do Brasil, enquanto este enviava seus produtos à Portugal, que por sua vez fornecia produtos manufaturados a ambos os seus territórios coloniais (ZOTOV; MALIKH, 1990).

coloniais com a promoção dos territórios africanos a Províncias Ultramarinas, juridicamente não sendo mais considerados como colônias, como forma de apaziguar tanto movimentos nacionalistas africanos<sup>2</sup> e as pressões internacionais (GONÇALVES, 2015). Os objetivos desse capítulo buscam (i) ressaltar a secularidade da presença portuguesa na África até a instauração do Estado Novo; (ii) definir uma estrutura de dependência portuguesa das suas colônias africanas como forma de manutenção da ordem interna e externa.

O terceiro capítulo analisa as independências dos PALOPS (1974) e a Revolução de Abril em Portugal (1974), que instaurou o regime democrático no país. Ambos os acontecimentos rompem com as relações tradicionais entre os atores e geram de início um afastamento político internacional. Inseridos então na dinâmica da Guerra Fria, os PALOPS adotaram uma via de desenvolvimento econômico<sup>3</sup> e social<sup>4</sup> revolucionária<sup>5</sup> (SCHMIDT, 2013). A retomada das relações com Portugal ocorre apenas com adoção de uma política externa moderada<sup>6</sup> nos PALOPS a partir do esgotamento da Guerra Fria, ainda nos anos 1980, e a “marginalização” do continente africano na dinâmica internacional (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013). Esta seção tem como objetivos (i) analisar a articulação portuguesa nas ações para a África durante as guerras de independência, e (ii) analisar o processo de construção e desenvolvimento dos PALOPS e de suas relações internacionais independentes;

Por fim, o último capítulo aborda a reconstrução das relações entre Portugal e África, sob um cenário inicialmente de crise nos anos 1980 e durante a década seguinte, sob uma agenda cooperativa e inserção internacional dos PALOPS. A regionalização<sup>7</sup>, principalmente na década

---

<sup>2</sup> Em vista da pluralidade de línguas, crenças e etnias na África. O nacionalismo africano nasce calcado nas estruturas coloniais, entre elas as fronteiras artificiais entre os territórios, a estrutura político-econômica administrativa e a imposição cultural miscigenada (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, (2013). Diferentemente do nacionalismo português, calcado como conjunto de vínculos culturais (língua, etnia, religião, entre outros) entre a sociedade que permitem a formação de um Estado Autônomo e da elaboração do interesse nacional (GONÇALVES, 2015).

<sup>3</sup> Estruturação da economia nacional e seu crescimento.

<sup>4</sup> Garantia do acesso aos serviços básicos e cumprimento com os direitos humanos.

<sup>5</sup> Apoiados pelo Movimento dos Não-Alinhados e pela União Soviética. O desenvolvimento revolucionário compartilhava medidas como a planificação da economia, medidas de reforma agrária, nacionalização de empresas privadas. Nesse contexto, grande parte dos movimentos de libertação nacional dos PALOPS passaram a adotar um programa marxista-leninista aos seus governos, garantindo apoio do bloco socialista durante a Guerra Fria (SCHMIDT, 2013).

<sup>6</sup> A moderação se deve à cessação gradativa do apoio soviético aos PALOPS. Estes passam a buscar investimentos e apoio nos países capitalistas e nas organizações financeiras internacionais (SILVA, 2017).

<sup>7</sup> Processo de integração econômica e política dos países de um mesmo ambiente geopolítico com objetivos diplomáticos, securitários e socioeconômicos (SILVA, 2017).

de 1990, insere os PALOPS no processo de globalização<sup>8</sup>, buscando um relacionamento cada vez maior com os países desenvolvidos e emergentes. Em ambiente internacional cooperativo, a retomada das relações com Portugal, que havia iniciado na metade da década anterior dá seus primeiros frutos com a construção da CPLP (DIAS *et al.*, 2019). O capítulo objetiva (i) analisar a reaproximação Portugal-PALOPS após afastamento diplomático desde a independência desses países africanos; (ii) discutir acerca do processo de formação CPLP e (iii) argumentar acerca das relações de dependência mútua entre Portugal e os PALOPS.

---

<sup>8</sup> Processo de integração mundial econômica calcada no modelo neoliberal de redução máxima do aparelho do estado em busca do livre-mercado (VISENTINI, PEREIRA e RIBEIRO, 2013).

## **2 PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E ÁFRICA: EVOLUÇÃO DA POLÍTICA COLONIAL PORTUGUESA**

Portugal é um país pequeno e isolado dentro do continente Europeu, fazendo fronteira terrestre apenas com a Espanha e tendo a oeste o Oceano Atlântico. Sua política externa é naturalmente constituída por três vetores tradicionais: a Europa, o Oceano Atlântico e a África - posteriormente expandida para a lusofonia (GALITO, 2019). A centralização precoce do Estado Português, ocorrida ainda no século XV, em contrapartida aos demais territórios da Europa Ocidental, e a pressão da aristocracia parasitária da Corte alinhados ao posicionamento estratégico do país, forneceram os incentivos necessários para as expedições marítimas no Atlântico em busca de rendimentos que sustentassem o modo de vida da elite. A exploração dos territórios da costa africana e, posteriormente, do Brasil trouxeram tanto esses ganhos econômicos como também políticos dentro do concerto europeu. Portugal foi a maior potência colonial até o final do século XVI (ZOTOV; MALIKH, 1990; LAINS, 1998).

A presença portuguesa na África se deu entre os séculos XV, iniciando com a exploração das ilhas da costa oeste africana, e terminando em meados de 1976, com a formalização da independência de todos os PALOPS. Zotov e Malikh (1990) dividem o domínio luso sobre a África em seis períodos<sup>1</sup>. O primeiro compreende 1492 a 1598, período das Grandes Navegações, hegemonia portuguesa e espanhola nos territórios insulares e costeiros africanos. O segundo período equivale de 1598 a 1688, caracterizado pelo distanciamento português do continente africano com a exploração do Brasil, mantendo-se sobretudo a dinâmica do Comércio Triangular, o período corresponde também ao fim da hegemonia portuguesa sobre o Atlântico com a ascensão holandesa. O terceiro, entre 1688 e 1783, é um período de maturação da competição europeia por territórios em outros continentes, com a expansão colonial inglesa e francesa. O quarto período, de 1783 a 1870, corresponde à

---

<sup>1</sup> Complementarmente, Kamilla Rizzi (2012) fragmenta o colonialismo português entre a Hegemonia Britânica (século XIX) e as independências dos PALOPS (1976) em seis períodos. De 1825 a 1850: ilegalidade do tráfico de escravos, ascensão britânica, quebra do comércio com o Oriente, colonização tardia dos territórios luso-africanos. Entre 1850 e 1885: Segunda Revolução Industrial e Tratado de Berlim. De 1880 a 1910: Ultimato Britânico, desprestígio internacional de Portugal, sentimento nacionalista e formação da Primeira República Portuguesa. Entre 1910-1926: transição do domínio militar das colônias para uma administração civil e colonização efetiva e constante. De 1926 a 1961: nacionalismo extremado sob o regime do Estado Novo. Por último, entre 1961 e 1975: correspondente à Década Africana e às Independências dos PALOPS, com a descolonização como pauta internacional e o fim do Estado Novo.

hegemonia britânica durante a Primeira e Segunda Revolução Industrial e o lançamento das bases do capitalismo moderno. Para Portugal, o período consolidou-o como um Estado economicamente atrasado e frágil dentro concerto europeu. O quinto período corresponde às negociações do Tratado de Berlim<sup>2</sup> e o fim da Segunda Guerra Mundial, de 1870 a 1947. Há a consolidação do imperialismo<sup>3</sup> como base evolutiva de exploração econômica, os domínios territoriais passaram a ocupar um papel não apenas de fornecedoras de matéria-prima, mas também um mercado de escoamento e investimento de capital das potências internacionais. O último período se dá entre o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1947, e as independências dos PALOPS, em 1976 (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Este capítulo busca estabelecer um panorama histórico das relações luso-africanas no período anterior à luta pela independência dos PALOPS. Buscando-se caracterizar e compreender as motivações da política externa portuguesa para o continente africano e seus impactos na ordem interna portuguesa e no sistema internacional. Para tanto, o capítulo se divide em três eixos centrais. O primeiro corresponde ao período de início da colonização à ocorrência da Conferência de Berlim (1885), analisando sobretudo a construção do sistema colonial e sua manutenção ao longo dos séculos correspondentes. O segundo período abarca os resultados da Conferência de 1885 e início e fim da Primeira República Portuguesa. Por fim, o último subcapítulo analisará a fundação do Estado Novo em Portugal e as transformações da política colonial em ordem de manter o *status quo* português.

## 2.1 POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA PRÉ-CONFERÊNCIA DE BERLIM (1885)

A busca por rendimentos que sustentassem a elite portuguesa, ainda no século XV, somado à localização geográfica de Portugal foram determinantes para a expansão lusa no Oceano Atlântico. O país ocupou uma posição política e econômica privilegiada no cenário internacional durante os séculos XV e XVI por ser o Estado pioneiro no uso comercial do Oceano. Entretanto, a União Ibérica (1580-1640) aliada a ascensão de outras potências europeias e de seus interesses na África, obrigou o Portugal a barganhar sua posição colonial

---

<sup>2</sup> Tratado entre os países Europeus sobre a partilha dos territórios africanos coloniais, assinado em 1885 durante a Conferência de Berlim (VISENTINI, PEREIRA e RIBEIRO, 2013).

<sup>3</sup> Sistema de domínio econômico sobre territórios mais frágeis, autonomia política local relativa.

no sistema internacional, consolidada apenas com o Tratado de Berlim em 1885 (ZOTOV; MALIKH, 1990).

A colonização portuguesa na África principiou no século XV com a conquista de Ceuta. Na sequência, das ilhas da costa oeste africana, Madeira e Cabo Verde, na década de 1420, e em seguida dos territórios costeiros africanos, com a chegada à atual Nigéria (1444), Congo e Angola – ambos na década de 1480. As relações com a África, num primeiro momento, foram realizadas por meio do comércio e diplomacia com os povos locais, tendo em vista o número reduzido de portugueses e o cenário não propício para que utilizassem a força militar. Posteriormente, foram construídos fortes, os quais evoluíram posteriormente para cidades portuárias, (ZOTOV; MALIKH, 1990). Ainda que o objetivo primário português fosse o estabelecimento do comércio com as Índias, a costa oeste africana passou a se tornar cada vez mais rentável para os portugueses, sobretudo com o desenvolvimento do Comércio Triangular com o Brasil (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013). Até a União Ibérica (1580-1640), os únicos concorrentes de Portugal eram os espanhóis. Com o poder marítimo superior e uma diplomacia pragmática, caracterizada pela assinatura de tratados que definiam as respectivas posses territoriais de ambas as potências, Portugal foi capaz de manter os territórios africanos quase totalmente. A escolha estratégica pelo controle da costa da África perdurou até meados do século XIX, quando se tornou imprescindível a colonização efetiva para evitar a perda dos territórios para outras potências europeias (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Como argumenta Visentini, Pereira e Ribeiro (2013):

A expansão portuguesa na África nos séculos XV e XVI mostrou à Europa que o valor do continente, naquele momento, não estava somente ligado ao ouro ou ao comércio de especiarias, ou, ainda, à possibilidade de expansão do cristianismo. O continente tinha outras potencialidades - era capaz de fornecer escravos para a exploração das Américas. (VISENTINI, PEREIRA e RIBEIRO, 2013, p. 42).

Não tardaram os demais Estados europeus a buscarem novos rendimentos além de suas fronteiras. Como argumenta Zotov e Malikh (1990), agregada a ascensão de novos atores na disputa por territórios na África e nas Américas, Portugal havia se afastado relativamente da África após a implantação da cana de açúcar no Brasil e a consolidação do comércio triangular

de escravos<sup>4</sup>. O alto gasto do governo português com o sustento de sua aristocracia parasitária privou-o de investir na modernização de sua frota, rapidamente sendo ultrapassado pela Holanda ao final do século XVI e posteriormente pela Inglaterra e França nos séculos seguintes:

O caráter parasitário do colonialismo português aumentava na medida em que se reforçaram as tendências de estagnação no seu desenvolvimento econômico, que o país se atrasava em praticamente todos os campos e aumentava a sua dependência em relação a outros países capitalistas da Europa (ZOTOV; MALIKH, 1990, p. 19).

A partir desse período Portugal passou a ocupar um papel secundário dentro das relações internacionais. A fim de manter seu *status quo* no imperialismo mundial, passou a explorar as desavenças entre as novas potências rivais. Novamente, o país garantiu acordos securitários e políticos vantajosos de manutenção dos territórios africanos em troca da cessão de partes do controle exploratório dos seus territórios, como foi o caso do controle da Companhia Holandesa das Índias Orientais e Ocidentais que passaram a coordenar as rotas portuguesas no Atlântico e no Índico (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

A terceira etapa do colonialismo português na África, compreendida por Zotov e Malikh (1990) entre 1688 e 1783, é marcada pela maturação do papel português como uma potência colonial atrasada e pela expansão colonial extensiva da Inglaterra e da França. Em termos de política externa, Portugal manteve a estratégia da etapa anterior de exploração dos conflitos entre as grandes potências para garantir retornos vantajosos, sobretudo com a Inglaterra. (ZOTOV; MALIKH, 1990).

O quarto período corresponde ao fim do mercantilismo europeu e o início do capitalismo imperialista, liderado pela Inglaterra. A Primeira Revolução Industrial traz a necessidade não só da expansão do fornecimento de matéria-prima para as indústrias como também do mercado consumidor. Para as potências europeias, a estratégia para fomentar a produção e o consumo estava em desenvolver minimamente os territórios subordinados para que se criassem não apenas uma infraestrutura que facilitasse o escoamento de matérias-primas como também o aumentasse fluxo comercial de bens de consumo. O fim da escravidão, imposto

---

<sup>4</sup> Neste período, por exemplo, as ilhas de São Tomé e Príncipe, cujo modelo econômico anterior era baseado nas grandes plantações monocultoras, passam a servir de entrepostos comerciais e portos de abastecimento de navios negreiros.

pela Inglaterra em 1845 com o Ato de Bill Aberdeen<sup>5</sup>, foi uma das primeiras medidas internacionais em torno desses objetivos econômicos (ZOTOV; MALIKH, 1990). Para Portugal, o tráfico de escravos era uma das principais fontes de renda, o fim da escravidão, portanto, representava um grande prejuízo às contas portuguesas. Para tanto, o país negociou com a Grã-Bretanha vantagens territoriais e econômicas – principalmente em Moçambique – em troca de ceder às pressões britânicas para o fim da escravidão. Tais objetivos visavam “[...] aumento da exportação de mercadorias, por forma a compensar o negócio que os comerciantes perdiam.” (LAINS, 1998, p. 471). No entanto, o fim do tráfico negreiro e uma indústria atrasada incapaz de concorrer no mercado internacional de bens de consumo – caracterizada basicamente pela produção de têxteis e azeite de oliva–, representaram a derrocada do sistema econômico vigente em Portugal, e a necessidade de novas alternativas e rumos econômicos (LAINS, 1998).

Foi apenas no início do século XX que o país se consolidou como um Estado Capitalista Moderno. Além da colonização tardia dos territórios africanos, entre 1825 e 1850, Portugal expandiu o sistema já vigente de consórcios<sup>6</sup> com a Inglaterra a fim de garantir seus territórios africanos durante o ápice da concorrência internacional por colônias (RIZZI, 2012). A resolução paliativa desses conflitos foi assinada na Conferência de Berlim (1885), com a definição dos territórios de domínio dos países europeus na África.

## 2.2 POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA ENTRE 1885 E O FIM DA PRIMEIRA REPÚBLICA DE PORTUGAL

A Conferência de Berlim traça uma nova estratégia na política e economia internacional, sobretudo europeia, que vinha se construindo durante o século XIX. Reconhecida como “a partilha da África”, ela formalizou o modelo de exploração capitalista moderna dos territórios africanos pelos europeus, calcados nos princípios ocidentais de civilização e liberalismo comercial (HERBST, 2000).

---

<sup>5</sup> Ato britânico de 1845, que permitia sua marinha a destruir quaisquer navios negreiros (ZOTOV; MALIKH, 1990).

<sup>6</sup> Cessão para companhias injetarem capital externo nas colônias por meio da exploração, agindo como uma espécie de segurança para a manutenção das terras portuguesas, iniciado ainda no século XVIII. A atividade deveria mostrar seu controle sobre a região, agindo como recrutadora, governadora, força militar, além do direito a explorar as áreas designadas por Portugal na concessão (ZOTOV; MALIKH, 1990).

A competição entre os Estados europeus se acirrou a partir da segunda metade do século XIX, com o fim da escravidão e a maturação da industrialização europeia com a Primeira e a Segunda Revolução Industrial, que permitiu uma maior atuação europeia na África em virtude das novas tecnologias industriais e comunicativas. Com o fim da hegemonia britânica no sistema internacional, potências como França, Alemanha e Bélgica passaram a apresentar suas pretensões coloniais na África. Os conflitos de interesse na África, antes uma questão de barganha entre Portugal e Grã-Bretanha, resolvida por acordos majoritariamente benéficos para ambos os países, passa a um carácter conflituoso e competitivo com os novos países (HERBST, 2000). Nesse contexto, a Portugal restava apenas a exploração diplomática dos conflitos entre as potências maiores e o guarda-chuva de proteção britânico para salvaguardar seus interesses no continente africano. Ciente de sua posição internacional e dos sinais de mudança no sistema europeu, “os governos em Portugal seguiram uma política de defesa e aquisição de territórios em África com escassos benefícios econômicos ou financeiros imediatos” (LAINS, 1998, p. 466). Pode-se concluir que Portugal, na perspectiva de negociação e perda de territórios para os demais países, valeu-se de uma ampla margem de negociação de territórios para garantir sua posição de prestígio dentro do sistema internacional da época, sob a égide da ocupação efetiva dos territórios e a maturação do nacionalismo português como um único Império e não apenas como um colonizador (GONÇALVES, 2015).

A maior disputa entre as potências europeias sobre a África era pelas zonas costeiras. A penetração no continente, que foi capaz de sustentar argumentos de domínio efetivo sobre as terras entre as discussões europeias, se deu apenas em meados de 1880. Ainda assim, como argumenta Herbst (2000, p.67, tradução nossa): “em particular, Grã-Bretanha, França e outras potências estavam indispostos, dado o alto custo de administração e baixa probabilidade de retorno, para desenvolver redes administrativas”<sup>7</sup>. Naquele momento, também, não era de interesse europeu que a competição pelos territórios africanos se tornasse bélica, em vista do cenário internacional de consolidação das potências industriais e abertura do comércio internacional. Logo, em 1884, as potências coloniais optaram por uma resolução diplomática para uma definição concreta dos limites e fronteiras dos seus territórios africanos. O encontro ficou conhecido como a Conferência de Berlim, culminando no Tratado de Berlim de 1885.

---

<sup>7</sup> No original: “*In particular, Britain, France, and the other powers were unwilling, given the high cost of administration and the low probability of reward, to develop extensive administrative networks*” (HERBST, 2000, p. 67).

O Tratado definiu, além dos domínios territoriais costeiros, as regras para o imperialismo na África. Dentre outros resultados, o documento buscou instaurar a liberdade de comércio em zonas estratégicas como a Bacia do Congo<sup>8</sup> e do Níger e regularizar a livre navegação de vias navegáveis (CONFERENCE AT BERLIN, 1885). A definição dos limites territoriais de cada potência europeia se ateve apenas aos territórios costeiros, abrindo espaço para uma corrida para a ocupação do interior seguindo a base jurídica oferecida pelo Tratado acerca da confirmação do controle sobre a terra africana a partir da colonização efetiva dos territórios<sup>9</sup>. Segundo Herbst (2000, p. 72, tradução nossa) essas novas regras “[...] permitiam que os europeus conquistassem a África enquanto faziam o mínimo possível para controlá-la”<sup>10</sup>. Frisa-se o artigo 35 do Tratado:

Os Poderes Signatários da presente Lei reconhecem a obrigação de assegurar o estabelecimento de autoridade nas regiões por eles ocupadas nas costas do continente africano suficiente para proteger os direitos existentes e, conforme o caso, a liberdade de comércio e de trânsito sob as condições acordadas.<sup>11</sup> (BERLIN, 1885, art. 35, tradução nossa).

Com exceção de Portugal e da França, a ocupação europeia na África se deu a partir de protetorados<sup>12</sup>. Como ressaltado anteriormente, não havia interesse nos altos custos administrativos de seus territórios ultramarinos. Assim, muitas vezes, o imperialismo europeu, como considerado por Herbst (2000), era um imperialismo privatizado: as grandes empresas tinham direitos e incentivos governamentais de agirem como representantes do governo metropolitano em troca de monopólios de exploração do território. Isso permitiu que as potências europeias controlassem com maior facilidade e menor investimento grandes porções dos territórios africanos (HERBST, 2000). No caso de Portugal e França, a administração passou a ser cada vez mais direta, incluindo os domínios africanos como partes constitutivas do Estado soberano. Para Portugal, essa forma administrativa passa a ser fundamental para a

---

<sup>8</sup> Criação do Estado Livre do Congo como protetorado da Bélgica (CONFERENCE AT BERLIN, 1885).

<sup>9</sup> Novos tratados locais posteriores ao de Berlim foram celebrados pelas potências europeias a fim de definir as novas fronteiras nos interiores (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

<sup>10</sup> “[...] enabled the Europeans to conquer Africa while doing as little as possible to control it.” (HERBST, 2000, p. 72).

<sup>11</sup> “The Signatory Powers of the present Act recognize the obligation to insure the establishment of authority in the regions occupied by them on the coasts of the African continent sufficient to protect existing rights, and, as the case may be, freedom of trade and of transit under the conditions agreed upon.” (BERLIN, 1885, art. 35).

<sup>12</sup> Territórios que gozam de relativa autonomia interna porém subordinado a uma potência que garante a segurança, controla a política externa e seu governo, alinhando-o aos seus interesses próprios (HERBST, 2000).

manutenção de seus territórios, uma vez que o Tratado de Berlim começa a demonstrar seus primeiros sinais de esgotamento logo após os primeiros anos de assinatura (ZOTOV; MALIKH, 1990).

A expansão pelo interior africano, que havia começado logo após as definições do Tratado de Berlim, veio dotada de novos conflitos, ainda que estes fossem remediados pelos tratados locais. A principal consequência do acirramento dessas disputas após o Tratado de Berlim foi a construção de um cenário de instabilidade favorável para a deflagração da Primeira Guerra Mundial em 1914. Ainda que Portugal tentasse ocupar um espaço maior nas negociações acerca dos domínios territoriais, era constantemente coagido pelo grande jogo de forças entre Inglaterra e Alemanha. Como forma de não ceder territórios, principalmente para as pretensões alemãs, Portugal foi obrigado se subordinar à política externa inglesa. Um exemplo seria a cessão do médio curso do Rio Zambeze em 1890, além de outros territórios que permitiram a maior circulação britânica em Moçambique (ZOTOV; MALIKH, 1990). Ao mesmo tempo, o país aproveitava os momentos de maior acirramento das relações anglo-alemãs para expandir seu território. Um exemplo está na pretensão do Mapa Cor-de-Rosa: como resultado da cessão da Guiné para a França, Portugal foi capaz lançar-mão do seu interesse de unir sob seu domínio os territórios que cortavam Angola e Moçambique, criando um corredor único na África Austral. O Ultimato Britânico, 1890, pôs fim a essas expectativas ao exigir a retirada militar portuguesa dos territórios médios, ameaçando o rompimento diplomático entre os dois países. Em vista da dependência portuguesa do apoio britânico para que suas colônias fossem mantidas, Portugal cedeu prontamente. O Ultimato gerou não apenas um descontentamento interno com o governo português e um sentimento antibritânico, mas também afirmou a posição portuguesa no sistema internacional como uma potência de segunda ordem (RIZZI, 2012).

A instabilidade interna gerada pelo ocorrido foi precursora de mudanças na política colonial portuguesa, também culminando com o fim da Monarquia em 1910 (RIZZI, 2012). A economia de Portugal era voltada para a exportação e ao recolhimento de impostos sobre a exploração estrangeira em suas colônias: quase todas as grandes companhias portuguesas estavam ligadas à exploração de territórios ultramarinos. Com a pressão europeia sobre a incapacidade portuguesa de sustentar sua administração colonial e os anseios internos por crescimento econômico, Portugal via como fundamental a necessidade de aceleração da economia. No final dos anos 1890 o país passava por uma modernização e ampliação de suas

indústrias, sustentada por significativos empréstimos da Inglaterra e da Alemanha, que para além do financiamento da modernização industrial portuguesa, garantiam o controle dos domínios coloniais com mercenários. Em relação às suas colônias, Portugal passou a desenvolver uma administração cada vez mais rígida e incentivou cada vez mais a migração (RIZZI, 2012). Em 1898, Inglaterra e Alemanha conspiravam para tomar as terras de Portugal caso os empréstimos devidos aos países não fossem pagos. As novas pretensões francesas atenuaram as relações agudas entre Portugal e os dois fiduciários: os ingleses se viam ameaçados pelo expansionismo francês tomando rumos em direção às terras luso-africanas. A consequência dessa preocupação foi a assinatura do Tratado de Windsor, de 1899, no qual a Inglaterra protegeria e defenderia a Coroa Portuguesa e seus domínios em caso de invasão francesa (ZOTOV; MALIKH, 1990).

O Ultimato Britânico (1890) gerou um grande descontentamento interno em Portugal. Alinhado ao endividamento externo do país na busca pelo desenvolvimento econômico, principalmente com a Inglaterra e com a Alemanha, as bases para a Revolução de 1910 e instauração da Primeira República foram se construindo (PIRES, 2017). O descrédito internacional de Portugal, considerado incapaz de se manter como uma potência e como devedor, e o interno, em vista da crise econômica e a cada vez maior perda de territórios africanos para outras potências, fortaleceram o Partido Republicano, formado pela burguesia e pelas camadas descontentes do exército e da marinha (SCHIAVON, 2011). Em 1908, Dom Carlos I, então rei de Portugal, foi assassinado por simpatizantes do movimento republicano português, abalando ainda mais a já instável monarquia. Dois anos depois, em 1910, foi proclamada a república, sob a égide da igualdade de direitos, desenvolvimento econômico e administração centralizada das colônias africanas (PIRES, 2017). Embora com um breve crescimento industrial, os primeiros anos de Primeira República foram incapazes de trazer mudanças significativas ao desenvolvimento econômico e social do país; as constantes cisões do Partido Republicano impediam a estabilidade interna (SCHIAVON, 2011). Em relação às colônias, a Primeira República Portuguesa “representou a fase final da ocupação das colônias africanas, com a transição da administração militar para civil, tornando a colonização efetiva e constante” (RIZZI, 2012, p. 34). A República buscou descentralizar da metrópole a administração colonial, aderindo a modelos diferentes de governança conforme o

desenvolvimento local de cada território. Para isso, foi fundado o Ministério das Colônias<sup>13</sup> (1911) e foram formalizadas as Leis Orgânicas<sup>14</sup> (1914) (RIZZI, 2012). Essa nova estratégia portuguesa buscava legitimar internacionalmente sua presença nos territórios africanos e apaziguar internamente o descontentamento da população.

Mesmo com as tentativas de Portugal de se estabilizar e se desenvolver interna e externamente, o país continuou a ocupar um papel secundário dentro do sistema internacional. A entrada na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) apenas em 1916 teve dois principais motivos: negociações entre os países beligerantes, como Alemanha, sobre a divisão do território português na África com o fim do conflito, e o desvio da atenção da população dos problemas do regime republicano. Como resultado do conflito em 1918, com o Tratado de Versalhes, Portugal expandiu sua fronteira norte em Moçambique, conforme apoiava as pretensões da Grã-Bretanha (ZOTOV; MALIKH, 1990; PIRES, 2017).

Incapaz de remediar a situação interna, em 1926, a Primeira República Portuguesa sofreu um golpe de Estado, passando o governo ao controle dos militares apoiados pela população. Na realidade, pouco se fala sobre os anos de ditadura, pode-se destacar o período como um ensaio para o regime fascista do Estado Novo, que se instaurou em 1933 (SCHMIDT, 2013). O Ato Colonial, de 1930, por Antônio Oliveira Salazar – naquele momento Ministro das Colônias, caracteriza a transição desse regime. O documento tinha como objetivos reduzir os gastos do governo português com as colônias africanas a partir da reformulação da sua estrutura administrativa: ao centralizar as decisões dos governos ultramarinos, o governo português foi capaz de aumentar o recolhimento de impostos e divisas do comércio internacional dos territórios luso-africanos, e de criar uma reserva de mercado aos produtos portugueses (ZOTOV; MALIKH, 1990). Essa estratégia econômica funcionou, estabilizando a economia portuguesa na mesma década, ao passo que fortaleceu a figura de Antônio Oliveira Salazar, que se tornaria Primeiro-Ministro de Portugal em 1933 (LAINS, 1998).

### 2.3 MUDANÇAS NAS RELAÇÕES COLONIAIS: O ESTADO NOVO PORTUGUÊS

---

<sup>13</sup> Órgão de administração dos territórios coloniais, a ele estavam subordinadas as administrações *in loco* nos territórios africanos (ZOTOV; MALIKH, 1990).

<sup>14</sup> Conjunto de leis que definiam a estrutura administrativa nos territórios africanos e dos repasses da metrópole e dos territórios de acordo com o nível de seu desenvolvimento econômico. Davam mais autonomia às administrações locais (ZOTOV; MALIKH, 1990).

O Estado Novo português perdurou de 1933, com o início do Salazarismo, a 1975 com a Revolução do 25 de abril. Os pilares do regime estavam não somente na conjuntura internacional do pré Segunda Guerra Mundial e no apoio aos regimes fascistas, mas também na promessa de crescimento econômico que havia sido nutrida com o Ato Colonial de 1930 pela figura de Salazar (GONÇALVES, 2015). Na realidade, o Estado Novo português consolida uma política externa lusa repressiva e controladora para a África, sobre as bases do nacionalismo português e na própria estrutura do Império. Como defende Gonçalves (2015):

Em primeiro lugar, os discursos nacionalistas baseados em no status colonial de Portugal foram essenciais para o Estado Novo, sendo especialmente exacerbado durante as primeiras décadas do regime; segundo, foram feitas tentativas oficiais para influenciar e manipular a forma como os portugueses percebiam o seu império e, posteriormente, seu status geopolítico de Portugal de forma a fomentar o orgulho coletivo e consciência nacionalista (GONÇALVES, 2015, p. 18, tradução nossa)<sup>15</sup>.

A estabilidade portuguesa nesse período perdura até o final da Segunda Guerra Mundial em 1945, quando se viu a necessidade – por pressão internacional – de revisar as determinações do Ato Colonial de 1930 (GONÇALVES, 2015). O fim do conflito trouxe imensas mudanças para o cenário internacional, principalmente no que compete aos impérios coloniais. A participação das colônias africanas, que contribuíram em recursos materiais e humanos, geraram, como argumentam Visentini, Pereira e Ribeiro (2013, p. 102), “efeitos tanto político-sociais como ideológicos nesses territórios”, que embasaram as lutas por libertação nacional pouco tempo depois do final da guerra. O cenário internacional do pós Segunda Guerra Mundial foi composto pela derrota do Eixo Berlim-Roma-Tóquio pelo início da Guerra Fria, com a ascensão dos Estados Unidos como líder do capitalismo mundial e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), além da formação das organizações internacionais e pactos de neutralidade com o surgimento de uma nova agenda de debates que incluíam, entre outros, a descolonização (HERBST, 2000).

Quase imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, as pressões por independência começaram nas colônias europeias; até a metade da década de 1950 grande parte das ações eram

---

<sup>15</sup> No original: “*First of all, nationalist discourses predicated on Portugal’s colonial status were essential for Estado Novo, being especially exacerbated during the first decades of the regime; second, official attempts were made to influence and manipulate the way the Portuguese perceived their empire and, subsequently, perceived Portugal’s geopolitical status in order to foment collective pride and national and nationalist awareness.*” (GONÇALVES, 2015, p. 18).

pacíficas, sofrendo com forte repressão do aparelho metropolitano. Países como a França e o Reino Unido foram bem-sucedidas ao negociar as independências de suas colônias de forma pacífica e favorável, instaurando governos de transição aos moldes europeus e alinhados às suas antigas metrópoles (SCHMIDT, 2013). Em contraponto: “Potências coloniais mais fracas, por outro lado, tendiam a proteger seus interesses pelos meios militares”<sup>16</sup> (SCHMIDT, 2013, p.19, tradução nossa). A descolonização da África pode ser dividida em três partes: de 1950 a 1960, com a libertação dos países árabes; 1960 a 1970, com a independência da África Subsaariana e da África Tropical, de controle majoritariamente britânico e francês; e 1970 a 1990, com a independência dos países africanos de língua portuguesa (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013). Referente aos dois primeiros períodos, com a exceção sobretudo da Argélia e do Congo Belga, grande parte dessas independências ou foi realizada pela negociação e instauração de governos alinhados ao antigo poder metropolitano, ou pela aderência ao do Movimento dos Não-Alinhados, resultado da Conferência de Bandung<sup>17</sup> de 1955. O segundo período ficou conhecido como Década Africana, ou Ano Africano (1960), em virtude de que em 1960, 17 países africanos conseguiram sua independência (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

Para Portugal, a administração salazarista passou a sofrer críticas constantes da comunidade internacional e da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU). Com o objetivo de remediar a situação e garantir seu espaço na comunidade internacional que se formava, o governo português decidiu por uma reforma constitucional, na qual passou denominar seus territórios africanos como “Províncias Ultramarinas”, ampliando a representação nos órgãos consultivos-administrativos da metrópole, além de oferecer descentralização administrativa e autonomia financeira para os territórios assim denominado. Para tal, fez uma série de substituições na nomenclatura dos órgãos regentes das colônias, como é o caso do Ministério das Colônias, que passou a ser chamado de Ministério do Ultramar (GONÇALVES, 2015). Na prática, a política colonial se tornou ainda mais opressiva. Com a necessidade de provar ao sistema internacional que os territórios africanos portugueses eram parte da construção nacional portuguesa, foram criados órgãos como a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PIDE) e reformuladas as secretarias de comunicação das colônias – ambos

---

<sup>16</sup> No original: “*Weaker colonial powers, in contrast, tended to protect their interests by military means.*” (SCHMIDT, 2013, p. 19).

<sup>17</sup> O movimento consolidou ideias como “a emancipação total dos territórios ainda dependentes” (VISENTINI, PEREIRA, RIBEIRO, 2013, p. 105), repúdio à Guerra Fria alegando a neutralidade no conflito e buscando o desenvolvimento econômico dos países periféricos (VISENTINI, PEREIRA e RIBEIRO, 2013).

servindo como mecanismos de controle e opressão sobre os africanos (ZOTOV; MALIKH, 1990). Com essas estratégias foi possível que Portugal, durante a década de 1950, evitasse as pressões da ONU em relação ao argumento de soberania e autonomia dos seus países-membros, uma vez que agora esses territórios eram considerados legalmente como espaço português. Ainda assim, só foi possível a entrada de Portugal na organização só foi aceita em 1955 (SCHMIDT, 2013; GONÇALVES, 2015).

Foi com base na bipolaridade mundial entre o bloco capitalista, formado sobretudo pelos Estados Unidos e pelas até então potências coloniais, e o bloco socialista, formado principalmente pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Cuba, que as decisões de política internacional foram tomadas entre 1945 e 1989. Embora a oposição ao comunismo e a defesa do capitalismo de mercado fossem as principais bandeiras do bloco capitalista, dentro do próprio havia uma cisão gerada pelo interesse norte-americano de “acessar matérias-primas e mercados antes controlados pelas potências coloniais”<sup>18</sup> (SCHMIDT, 2013, p. 22, tradução nossa). Ainda que em graus de interesse a África representasse um papel secundário, era impossível deixar que os territórios ficassem sob a influência soviética e sob o protecionismo exercido pelas metrópoles. Logo, era benéfico aos Estados Unidos que as independências fossem realizadas de forma gradual e negociada, o que garantiria a manutenção do poder aos capitalistas<sup>19</sup>. Ao longo dos 40 anos de conflito, um grande volume de investimentos, doações e auxílio material, militar e técnico, foram direcionados ao continente africano. Entre os principais autores desses investimentos estão China e Cuba, ambos extremamente importantes para as independências dos PALOPS. Sobre os jovens governos recaía o fardo pela decisão entre um crescimento econômico lento, com base no modelo capitalista de acumulação da capital, ou o modelo revolucionário alinhado ao socialismo soviético, de crescimento rápido, com base na planificação e nacionalização da economia (SCHMIDT, 2013). Na realidade, essa opção pela via de crescimento era condicionada por dois fatores: as redes internacionais de apoio (capitalistas ou socialistas) aos movimentos de libertação nacional dos territórios colonizados e, em alguns casos, qual grupo – depois tornado partido político – saía vencedor no processo de independência ou nas guerras civis, como é o

---

<sup>18</sup> No original: “[...] access to the raw material and markets previously controlled by the colonial powers.” (SCHMIDT, 2013, p. 22).

<sup>19</sup> Onde não era possível, os Estados Unidos financiaram golpes e governos ditatoriais, realidade que não se limitou à África, mas também à América Latina e à Ásia (SCHMIDT, 2013).

caso da Angola (VISENTINI, 2016). Portugal, neste cenário, buscou um posicionamento diplomático e apaziguador nas Nações Unidas até meados de 1960, sufocando pequenos focos de revolta internamente, até que as guerras de libertação nacional iniciaram nos próprios PALOPS e se estenderam até 1974.

### 3 INDEPENDÊNCIA DOS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA PORTUGUESA

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe uma série de mudanças no sistema internacional, dentre as quais as maiores se concentraram nos territórios colonizados da Ásia e da África. O continente africano passou de meados de 1950 a 1989 por processos de clivagem, partindo da independência à construção dos novos Estados e sua estrutura político-econômica dentro de um cenário ainda conflituoso (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013). A inserção desses jovens países no sistema internacional gerido pela bipolaridade acaba por torná-los palco para a disputa internacional entre as duas grandes potências, os Estados Unidos e a União Soviética, e seus aliados. Ainda que a África não representasse uma zona de interesse prioritário<sup>1</sup>, salvo alguns países ricos em matérias-primas como é o caso de Angola e Moçambique, a necessidade por apoio internacional dos movimentos de libertação nacional e, posteriormente, dos partidos políticos dos recém-independentes Estados foi capaz de atrair as atenções para o continente (SCHMIDT, 2013).

As últimas colônias africanas a se tornarem independentes foram as portuguesas, todas entre 1974 e 1976: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Embora comparado aos demais países africanos sua independência tenha sido tardia, os primeiros movimentos de libertação nacional começaram suas atividades logo após a Segunda Guerra Mundial, amadurecendo ao longo da década de 1950 e engajando em luta armada, com exceção dos territórios insulares, em 1960 (ZOTOV; MALIKH, 1990). A longevidade desse processo de independência dos PALOPS se deve principalmente à resistência de Portugal em ceder ao contexto internacional. Dentre as motivações para a resistência lusa às independências dos PALOPS está a condição portuguesa, sobretudo política, de potência secundária e necessidade de reafirmação nacional e internacional que era alcançada – infimamente – com a posse de territórios ultramarinos, como argumentam Lains (1998) e Gonçalves (2015). Economicamente, ainda com a liberalização dos mercados com o final da Segunda Guerra Mundial, Portugal financiava seu crescimento interno e as guerras coloniais tanto com a exploração dos PALOPS quanto com os massivos empréstimos internacionais do bloco capitalista (ZOTOV; MALIKH, 1990). O cenário passa a se alterar com a Revolução de Abril

---

<sup>1</sup> Sendo a prioridade estadunidense a América Latina e soviética a Ásia. Além de alguns casos nos quais as independências se deram conforme negociado com as potências imperialistas europeias, sobretudo Inglaterra e França, que conseguiram manter suas zonas de influência nos seus antigos territórios (SCHMIDT, 2013).

de 1975, que pôs fim ao regime do Estado Novo. A revolução tornava evidente o esgotamento do Império Português e da sua própria estrutura estatal (GONÇALVES, 2015).

Para melhor analisar este processo de “independências tardias” dos PALOPS, o capítulo se divide primeiramente entre o processo de independência através da óptica africana de cada PALOP, dividindo-os conforme o grau de atividade dos movimentos de libertação e a construção de sua política externa como movimento dentro da Guerra Fria. Num segundo momento será abordada o fim do Império Colonial Português e do Estado Novo, analisando as articulações políticas e militares do governo metropolitano para impedir a perda de territórios e prestígio internacional. Por fim, será abordado os primeiros anos de independência dos PALOPS, passando pelos desafios de construção e legitimação internacional, além da construção de sua política externa e regional.

### 3.1 MOVIMENTOS DE LIBERTAÇÃO DOS PALOPS E SUA POLÍTICA EXTERNA PRÉ-INDEPENDÊNCIA

A partir de 1960 nota-se que o processo histórico de independência e construção dos países lusófonos da África diverge do restante do continente africano, principalmente como consequência da resistência portuguesa em ceder a libertação nacional. Segundo Kamilla Rizzi (2012), os próprios PALOPS apresentam diferenças fundamentais entre si nos processos de independência e desenvolvimento do aparelho do Estado, ocasionadas pelas formas distintas de exploração e desenvolvimento realizadas por Portugal durante a colonização. Priorizaram-se os de maior interesse, Angola e Moçambique, ao passo que os demais domínios permaneceram com uma estrutura débil de entrepostos comerciais e plantações, como Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Para fins analíticos do capítulo, utilizar-se-á a distinção de Rizzi (2012) entre Grandes PALOPS, composto pela primeira dupla de países mencionados, e Pequenos PALOPS, referente ao último grupo.

Entre as principais semelhanças estruturais dos dois grupos, podem-se destacar o comércio de escravos, a produção agroexportadora de monoculturas, a formação de uma classe burocrata, além de altos níveis de subemprego e desemprego. Ao que se refere à construção dos Estados Nacionais, todos apresentaram uma africanização política, ou seja, a estrutura imposta pelo Ocidente, calcada na corrupção e no clientelismo, que durante anos de exploração foi

assimilada e adaptada sob o viés tradicional africano. Além disso, encontra-se a busca por legitimação interna do governo e promoção do desenvolvimento universal alinhado à escassez de recursos para consolidar o governo. Esta escassez é responsável pelo que Rizzi (2012, p.48) chama de “privatização do Estado independente”, explicado pela atração de capitais e investimentos do exterior em troca de favores na política interna e enriquecimento dos funcionários públicos de alta patente.

Acerca das diferenças entre os dois grupos podem-se destacar a posição geoestratégica e reservas minerais dos Grandes PALOPS na África Austral. Com saída para o Atlântico e Índico Sul, Angola e Moçambique atraíram ao longo dos anos maior atenção europeia durante a colonização e dos países da Guerra Fria no pós-independência. Além da Guiné-Bissau, estes países somente esses dois países recorreram ao conflito armado contra o domínio colonial português, e foram os principais palcos de disputas *proxy*<sup>2</sup> durante a Guerra Fria. Dos Pequenos PALOPS houve o desenvolvimento de uma economia agroexportadora, com exceção de Cabo Verde que se apresenta como um arquipélago de localização estratégica no Atlântico Sul, principalmente para os Estados Unidos durante a Guerra Fria, (RIZZI, 2012).

Até o final da Segunda Guerra Mundial, as formas de resistência ao colonialismo português na África eram restringidas a movimentos naturais e não tinham o objetivo de adquirir a independência nacional, apenas melhorias nas condições de vida dos cidadãos africanos. Esses movimentos ficavam limitados às principais cidades nos territórios, sobretudo se projetavam como greves do proletariado e debates em clubes culturais de estudantes africanos e suas produções literárias (em jornais, revistas, folhetins, entre outros). Embora desorganizadas, essas insurreições espontâneas e contínuas formaram a base para os movimentos da década de 1950 (ZOTOV; MALIKH, 1990). A organização básica dos movimentos composta pelos assimilados<sup>3</sup>, pequenos burgueses e o proletariado. O primeiro grupo é caracterizado por estudantes africanos na metrópole, que pelo contato com a civilização europeia e seus princípios liberais foi responsável pelo desenvolvimento da sua consciência de classe e seu papel marginal na sociedade colonial, formam, portanto, o cerne dos movimentos de libertação nacional (ZOTOV; MALIKH, 1990). Seus integrantes desempenharam, em

---

<sup>2</sup> “Um conflito *proxy* é um conflito armado entre dois Estados ou atores não estatais que agem por instigação ou em nome de outras partes que não estão diretamente envolvidas nas hostilidades” (OSMAŃCZYK, 2002, p. 1869).

<sup>3</sup> Também denominados *intelligenza*.

grande parte das vezes na história dos PALOPS, o papel de heróis nacionais e líderes do partido quando consolidadas as independências (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

Num primeiro momento, pensava-se que apenas a manifestação pelos métodos constitucionais traria mudanças para a vida local. Entretanto, na metade dos anos 1950, com o aumento da repressão portuguesa, ficou claro que só era possível melhorias nas condições locais a partir da independência e do rompimento com Portugal. Para tal objetivo os grupos de libertação nacional passaram a se organizar e buscar medidas que os consolidassem internamente e externamente como movimentos nacionais. Em 1956 começaram a se formar as primeiras organizações, sobretudo em Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola, que tinham como foco inicial a propaganda anticolonial (ZOTOV; MALIKH, 1990). A PIDE passou a notar a atividade desses grupos tanto em Portugal como em territórios africanos. Com isso, o deslocamento dessas organizações para países africanos independentes ou para países europeus foi essencial para a sua sobrevivência. A comunicação dos movimentos dos PALOPS com os demais movimentos de libertação de outros países foi fundamental para o estabelecimento de redes de apoio político e econômico, permitindo que os grupos pudessem planejar e atuar na fase de luta em território nacional. Cerca de dez anos após o fim da Segunda Guerra Mundial os movimentos encontravam-se amadurecidos e haviam estabelecidos laços cooperativos em torno da Confederação das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas (CONCP) para iniciar a luta armada nos anos 60, com exceção dos arquipélagos que se manteriam na estratégia propagandística em virtude da sua localização (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Cientes da capacidade militar portuguesa e das demais potências que a apoiavam, o objetivo de uma luta armada era de esgotar Portugal até a declaração de independência. Seu sucesso, portanto, dependia da

[...]extensão da unidade nacionalista; por outro, a habilidade de mobilização política das populações rurais, o grau e dependência das ações militares aos objetivos políticos; a habilidade de defender as áreas liberadas, além da capacidade de os nacionalistas usarem a diplomacia em prol da segurança internacional (principalmente das Nações Unidas) também ocorreu (RIZZI, 2012, p. 44-45).

Os movimentos tinham em comum a falta de experiência em estratégia e guerrilha, consideravam o apoio das massas, sobretudo rurais<sup>4</sup>, essenciais para o movimento e precisavam apresentar um projeto que promovesse a ideia de Estado Nacional internamente e externamente, que previsse transformações socioeconômicas, rompendo com o *status quo* de exploração. Durante as guerras, as zonas livres<sup>5</sup> exerceram essa promoção midiática. Os territórios libertados, sob o domínio dos grupos de liberação, serviam, além de centros de treinamento e recrutamento de rebeldes, como um ensaio de como seria constituído o “novo governo” com o país independente.

O processo de independência – e colonização – dos Pequenos PALOPS se difere das demais colônias portuguesas. À exceção de Guiné-Bissau, um país continental, os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe não passaram por guerras contra a metrópole, tampouco os movimentos e independência conseguiram atuar além da propaganda (ZOTOV; MALIKH, 1990). Particularmente esses países não passaram por conflitos imediatos ou continuados – guerras civis – no pós-independência como ocorreu com Angola e Moçambique. O grande motivo para isso foi por estarem fora da zona de interesse dos atores da Guerra Fria, o que não impediu um cenário de instabilidade política e econômica na construção desses Estados, com grande dependência do capital estrangeiro para a consolidação como Estado soberano (RIZZI, 2012).

Um dos primeiros movimentos de libertação nacional a se formar na África lusófona foi o Partido Africano para a Independência de **Guiné-Bissau** e **Cabo Verde** (PAIGC), fundado por Almícar Cabral – que se tornaria o grande herói nacional e líder do movimento/partido até 1973 –, Aristides Pereira e Luis Cabral em setembro de 1956. Almícar fazia parte da *intelligenza*, havia estudado em Portugal e trabalhado na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o que lhe rendia reconhecimento internacional. Ele retornou à Guiné-Bissau em 1950 a fim de iniciar a mobilização de massas para a independência, na esteira dos movimentos que tomavam parte em toda a África durante a década. O PAIGC surgiu na clandestinidade e adquiriu grande apoio da população. Como um movimento sólido, ganhou

---

<sup>4</sup> Não obstante, eram a maioria da população e com maior dificuldade de acesso em virtude da prevalência do tribalismo em grande parte do interior dos territórios dos PALOPS. Agregar a população rural na luta por independência foi fundamental para a ocupação de territórios e estabelecimento de zonas livres (ZOTOV; MALIKH, 1990).

<sup>5</sup> Também chamados de territórios libertados.

a estabilidade necessária para um processo de luta por independência contínuo e unificado (RENO, 2011).

Inicialmente tomando ações puramente pacíficas pelas vias da propaganda e do protesto em Guiné-Bissau e Cabo Verde, passou a focar seus esforços em 1959 no primeiro, com o início da luta armada no meio rural, onde as forças portuguesas possuíam um acesso mais limitado: “de 1961 a 1964, o número de tropas aquarteladas na Guiné aumentou 20 vezes, constituindo 20 mil homens” (ZOTOV; MALIKH, 1990, p. 127). A necessidade de escolha pelo território continental se dava pela incapacidade de uma ação bélica nas ilhas e o fato de que a coordenação-geral do movimento estava no Senegal, já independente, permanecendo apenas a campanha propagandística da independência e o planejamento de que a libertação de Guiné-Bissau criasse as bases necessárias para a independência de Cabo Verde (RENO, 2011; RIZZI, 2012).

Portugal, que havia reprimido o início das revoltas no norte angolano, adquiriu experiência militar contra a guerrilha africana sob o comando de Arnaldo Schutz, então governador da Guiné Bissau (ZOTOV; MALIKH, 1990). Alinhado à luta armada, o PAIGC empregou uma estratégia diplomática nos órgãos internacionais para buscar reconhecimento e legitimidade de seu movimento de independência. Ainda em 1962, o PAIGC já possuía uma organização militar. O auxílio internacional, por parte dos socialistas, veio sobretudo de Cuba, visto que o envolvimento das grandes potências já estava direcionado às lutas de independência de Angola e Moçambique<sup>6</sup> (RIZZI, 2012). No mesmo ano, ocorreu o Primeiro Congresso do PAIGC realizado em Cassacá, no qual se reforçou a necessidade de uma “remodelação estrutural e organizativa do PAIGC, à sua transformação numa arma eficaz de mobilização de massas” (ZOTOV; MALIKH, 1990, p. 128). A nova estrutura do movimento era calcada em pequenos destacamentos militares, de variedade étnica, impedindo que houvesse concentração de poder. O congresso também foi responsável pela organização do PAIGC em Partido-Estado, pois havia a necessidade de não apenas conquistar a independência, mas também tornar-se o principal ator político ao lançar as bases de desenvolvimento e estrutura do país que almejavam formar (RIZZI, 2012). Essa nova organização, alinhada à fragmentação das forças portuguesas que lutavam em Angola e Moçambique, permitiram que o PAIGC fosse capaz de colocar sob

---

<sup>6</sup> Como forma de apoio à Portugal e aos grupos rivais alinhados ao bloco Ocidental.

seu controle quase todo território bissau-guineense até 1968, instaurando as chamadas zonas livres<sup>7</sup> (RIZZI, 2012).

Em 1972, a Comissão da ONU para a Descolonização, seguindo as diretrizes da Organização da Unidade Africana, aceitou o PAIGC como único representante legítimo do povo guineense. Em 1973, Almícar Cabral é assassinado por mercenários do governo português, o que não impediu a continuidade do processo de independência bissau-guineense. No mesmo ano, ocorreu o Segundo Congresso do PAIGC em Boé, no qual ficou decidida a convocação da Primeira Assembleia Nacional Popular, com eleições realizadas nas regiões libertadas até o momento e propostas de formação dos órgãos executivos do país, além de declarar sua independência unilateralmente, tendo como presidente Luis Cabral. A declaração foi acatada pela ONU no mesmo ano (ZOTOV; MALIKH, 1990; RIZZI, 2012).

Com o reconhecimento internacional da independência de Guiné-Bissau, passou-se a discutir internamente em como iniciar o mesmo processo em Cabo Verde, cujas ações do partido permaneciam pacíficas. Portugal, que se encontrava enfraquecido pelas lutas coloniais e com grande instabilidade interna, reconheceu a independência de Guiné Bissau em 1974, com a assinatura do Acordo de Argel. O acordo também ressaltou a necessidade de conceder a independência a Cabo Verde, passando a organizar e negociar o processo de independência do arquipélago para 1975. A Primeira Assembleia Nacional de Cabo Verde formalizou a independência do país, sob a presidência de Aristides Maria Pereira, tornando o PAIGC um partido binacional, o que traria instabilidade nos anos seguintes às independências dos dois jovens países (RIZZI, 2012).

Uma série de fatores impactaram a organização política e social de **São Tomé e Príncipe** ao longo dos séculos de domínio português. Assim como os demais Pequenos PALOPS, com escassos recursos minerais e uma localização geográfica ainda menos favorável que Cabo Verde, São Tomé e Príncipe foi um reduto das *plantations* portuguesas. Ainda que passasse por períodos de aproximação e distensão do aparelho metropolitano conforme o

---

<sup>7</sup> “Nas regiões libertadas, o PAIGC assumiu certas funções que eram próprias de um Estado: constituiu-se um embrião de exército regular paralelo às milícias populares, fundaram-se os armazéns do povo para garantir o abastecimento, lançaram-se os serviços de educação e saúde, deram os primeiros passos para a organização dos tribunais populares e do próprio registro civil”. (RIZZI, 2012, p. 69).

desenvolvimento das demais colônias portuguesas, sobretudo o Brasil<sup>8</sup>, houve sempre um desinteresse luso em desenvolver o arquipélago (RIZZI, 2012). Por esses motivos, a sociedade são-tomense era composta basicamente por “funcionários, fazendeiros, traficantes de escravos e, na maioria, os degradados e escravos”, (RIZZI, 2012, p. 71). A política de Estado para a miscigenação que acarretava o povoamento das ilhas se destaca em São Tomé; uma forma mais “barata” para garantir a posse de terras, assegurada pela assim chamada classe crioula<sup>9</sup>, que adquiriria uma posição de relativo privilégio e coordenaria o processo de independência. Claramente, São Tomé e Príncipe não recebia as mesmas atenções que as demais colônias, como definiria Lains (1997) sobre o caráter quase puramente político pelo qual Portugal ocupou os territórios africanos, o que fica ainda mais aparente na colonização desse arquipélago.

A escravidão nas ilhas apresentou algumas diferenças quando comparadas às demais colônias portuguesas: eram cedidas pequenas porções de terra para que os escravos cultivassem o próprio alimento. Com as constantes emigrações dos fazendeiros locais, houve a ocupação pelos crioulos das fazendas vazias e de alguns cargos administrativos do território durante séculos. O sistema durou até metade do século XIX, com a introdução do cacau e do café. Os novos incentivos internacionais para ambos os produtos fizeram com que Portugal adotasse um sistema administrativo mais restrito. Com o tráfico de escravos proibido foi implementado trabalho obrigatório nas ilhas – e nos demais territórios portugueses (GONÇALVES, 2015). A recusa de trabalho forçado pelos locais, que impunham resistência ao domínio português após séculos de relativa autonomia, obrigou a importação de mão-de-obra, sobretudo de Guiné-Bissau. A narrativa internacional utilizada pelos portugueses era que havia livre arbítrio dos trabalhadores. No entanto, a política de trabalho forçado impedia a liberdade de circulação e era sustentada por salários irrisórios e impostos altíssimos sobre os trabalhadores (RIZZI, 2012; GONÇALVES, 2015). A estrutura social e econômica em São Tomé e Príncipe, neste período passou por algumas alterações, que fortaleceriam o descontentamento da classe crioula, escanteada pela administração mais restrita de Portugal. As principais fazendas passaram para

---

<sup>8</sup> Há o acompanhamento dos ciclos econômicos entre as colônias portuguesas, até o século XVIII predominava o ciclo da cana-de-açúcar nas ilhas de São Tomé e Príncipe, e no século XIX a introdução dos ciclos do cacau e do café que trouxeram novos incentivos portugueses no território (ZOTOV; MALIKH, 1990).

<sup>9</sup> A Coroa Portuguesa, entre 1495 e 1521 garantiu a alforria de filhos entre cidadãos livres e escravos. A miscigenação de culturas deu origem à classe de crioulos que além de livres passaram a ocupar os espaços de poder vagos pelos fazendeiros com as emigrações para outras regiões do Império mais lucrativas e acabaram por acumular capital (RIZZI, 2012).

empresas privadas portuguesas e a administração voltou a se concentrar apenas na burocracia branca (RIZZI, 2012).

O descontentamento que vinha amadurecendo desde a segunda metade do século XIX, mas que no entanto motivou apenas algumas insurreições espontâneas, adquiriu forma em 1960, na esteira do processo de independência africano e do Massacre de Batepá (1953)<sup>10</sup>, formando o Comitê de Libertação de São Tomé e Príncipe (CLSTP). O movimento foi reconhecido pela ONU em 1962, seus objetivos eram ligados ao cunho revolucionário – reforma agrária, economia planificada e anti-imperialista, estabelecidos na Conferência das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas (CONCP) em 1961. Assim como Cabo Verde, o CLSTP se via impedido de iniciar uma luta armada por sua condição geográfica. Suas ações se reduziram a propaganda, entretanto com um grande foco na promoção internacional e diplomacia do movimento, destacando-se a aproximação com os países do bloco soviético e com o Movimento dos Países Não-Alinhados (RIZZI, 2012). Crises internas impediram a continuidade de uma ação ativa até 1972. O movimento retornou à atividade sob o nome de Movimento da Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP), que se tornaria o partido político principal com a aquisição da independência. Em 1973, o MLSTP foi reconhecido pela Organização da Unidade Africana e em 1974, com a assinatura dos Acordos de Argel, foi estabelecido o processo de transição de poderes para a independência de São Tomé e Príncipe, com Gastão Torres como líder do MLSTP (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Diferentemente, Angola e Moçambique - os Grandes PALOPS - sofreram com a fragmentação de seus movimentos. Por serem as duas principais colônias portuguesas – e mais ricas em matéria-prima –, os interesses internacionais sobre esses territórios se manifestaram fortemente desde o início dos movimentos de libertação nacional, sendo os atores externos ocidentais os principais responsáveis<sup>11</sup> pelas cisões, explorando diferenças étnicas e buscando ou a vitória portuguesa sobre as guerras de independência ou de movimentos de libertação alinhados com os interesses ocidentais (SCHMIDT, 2013). A proposta internacional inicial era aceitar apenas um grupo de libertação como legítimo. Isto servia como instrumento de apoio das entidades internacionais, principalmente africanas, com o reconhecimento de legitimidade

---

<sup>10</sup> Greve dos alforriados que estavam sob o regime de trabalho obrigatório. Foi reprimido violentamente pelo Estado Português, cerca de mil pessoas foram mortas (RIZZI, 2012).

<sup>11</sup> Outros atores interafricanos, dos países já independentes também exerceram sobre as guerras em Angola e em Moçambique seus interesses de política externa regional sob as mesmas estratégias que os blocos da Guerra Fria (RENO, 2011).

se alterando conforme as vantagens do momento. Tal estratégia perseverou ainda no pós-independência, durante as guerras civis nestes dois países, que perduraram até a virada do século XIX (RENO, 2011).

A União dos Povos do Norte da Angola (UPNA) em 1954, sob a liderança de Holden Roberto, foi o primeiro movimento de libertação nacional a surgir na **Angola** e na África Portuguesa, com sede em Kinshasa – hoje capital da República Democrática do Congo, então Zaire. O grupo que se transformaria na União dos Povos de Angola, em 1958, e então na Frente Nacional de Libertação da Angola (FNLA) em 1962, com a liderança de Jonas Savimbi. O movimento, que era amplamente apoiado pelo Congo, independente em 1960, havia declarado suas intenções anticoloniais ainda na década de 1950 sob uma política externa orientada para a diplomacia de reconhecimento internacional, bem-sucedida na ONU e com os Estados Unidos, e nas reuniões africanas acerca do colonialismo, como a Conferência de Todos os Povos Africanos em 1958 (RIZZI, 2012). Quase simultaneamente surge o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) de libertação nacional, em 1956, também com sede em Kinshasa. Assim como os movimentos de outras colônias portuguesas, o MPLA foi fundado por membros da intelectualidade e da pequena burguesia, em destaque estudiosos como Mário Pinto de Andrade, Agostinho Neto e Jonas Savimbi. Era um movimento de cunho revolucionário, em oposição ao a UPNA e, posteriormente, ao FNLA (RENO, 2011).

Em meados de 1960, o MPLA passa a tomar o lugar da UPNA como movimento dominante nas massas angolanas, ainda que o apoio internacional permanecesse com o segundo. Até a segunda metade da década de 1950, as ações do MPLA foram sobretudo de propaganda anticolonial e agitação política em forma de protestos e greves, todos amplamente reprimidos pela PIDE. Eram ações espontâneas e desorganizadas, que acabaram por criar uma espécie de teste para todos os movimentos de libertação nacional dos PALOPS sobre o conflito armado com Portugal. Em 1960, praticamente todos os movimentos de independência resolveram iniciar sua fase de combate (ZOTOV; MALIKH, 1990). O apoio internacional, em especial do Congo, era cada vez mais fundamental com o aumento da repressão portuguesa sobre ambos os movimentos angolanos. A independência do Congo, em 1960, retirou o apoio exclusivo da UPNA, pressionando pela união entre movimentos. Em 1962, o MPLA é expulso de Kinshasa e se muda para Brazzaville (hoje República do Congo). Há então a cisão no MPLA acerca da pressão imposta pelo Congo, entre Agostinho Neto e Jonas Savimbi. Savimbi se une a Holden

Roberto e forma a Frente de Libertação Nacional de Angola (FNLA), buscando apoio no Senegal, onde formam o Governo Revolucionário de Angola no Exílio (GRAE), reconhecido pela ONU e pela OUA, além de amplamente apoiado pelos Estados Unidos (RENO, 2011). O FNLA passou a adquirir cada vez mais um caráter étnico-tribalista e religioso (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Além do baixíssimo nível organizacional dos movimentos de libertação nacional da Angola, a falta de unidade impedia a formação de uma luta única e, por consequência, facilitava a repressão portuguesa. Com essa estrutura débil, a mobilização de massas em torno de uma unificação nacional, principalmente rurais, era extremamente dificultada (ZOTOV; MALIKH, 1990). Em 1963, com o impeachment de Youlou – então presidente do Congo que pregava pelo apoio dos dois grupos de libertação nacional e insistia por uma união desses –, favoreceu o MPLA. O novo líder do Congo, Alphonse Massamba-Débat, de extrema esquerda, permitiu uma aproximação cada vez maior do MPLA com o bloco socialista – especialmente com Cuba – fortalecendo o movimento (RENO, 2011). Em 1966, Savimbi rompe com Holden Roberto, formando a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). A UNITA e a FNLA não apresentavam qualquer estrutura ou plataforma política se comparadas ao MPLA: ambos movimentos eram caracterizados pelo tribalismo, conservadorismo e falta de estrutura ideológica, além de militarmente não representarem ameaça para as forças coloniais. Ademais, ambas direcionavam seus ataques mais ao MPLA do que ao poder colonial, buscando impedir o ganho de território pelo movimento revolucionário (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Essa união, não formalizada, entre a UNITA e a FNLA se encaixa perfeitamente ao contexto da Guerra Fria. Ambos os grupos, apoiados pelo bloco ocidental, que buscava a instauração de um governo pró-ocidente, acreditavam na cessão gradual do governo aos africanos, em contraponto à agenda revolucionária do MPLA. O principal interesse dos atores internacionais no território angolano estava relacionado não só à sua posição estratégica no Atlântico e na fronteira com o Congo, mas também na riqueza em matéria-prima mineral do país. Durante anos de domínio português, o território recebeu grandes investimentos. Com o início da guerra de independência, “Angola se tornou um campo de batalha da Guerra Fria quando os Estados Unidos, a União Soviética, China e Cuba se enredaram num conflito às

vésperas da independência angolana.”<sup>12</sup> (SCHMIDT, 2013, p.92, tradução nossa). Com o enfraquecimento do governo português e a tentativa falha de transformar Angola em um estado federativo, na primeira metade da década de 1970, Portugal passou a ceder o controle das regiões centrais do território angolano para a UNITA, buscando um governo fantoche controlável pós-independência, que defendesse os monopólios empresariais de exploração de petróleo e diamante no território.

A Revolução de Abril intensificou a atuação externa dentro de Angola. Em 1974 é assinado o armistício, e as Forças Armadas Populares de Libertação de Angola, sob o comando do MPLA, começaram a expandir a libertação do território, por fim tomando Luanda. Os Acordos do Alvor, assinados em 1975, garantiam um governo de transição representado pelos três movimentos de libertação nacional. O acordo foi violado quase imediatamente, deixando o governo a quem tomasse a capital, Luanda, primeiro. Utilizando o Zaire e a África do Sul como canal de escoamento de armas, os Estados Unidos passaram a apoiar massivamente a FNLA e a UNITA. Mesmo com esses esforços, em 1975, o MPLA controlava não só a capital, mas também os principais pontos petrolíferos e de mineração de diamantes do território, com o apoio significativo de Cuba, que garantiu a vitória na capital, e da União Soviética, que prestou apoio material ao final do conflito. A independência de Angola foi uma das maiores perdas do bloco ocidental, desestabilizando a África Austral e consequentemente apoiando a queda de governos brancos e fantoches dos Estados Unidos e Europa na região (SCHMIDT, 2013). Angola se tornou independente sob um cenário instável de guerra civil em 1975. Em 1976 a FNLA deixa de existir, migrando o apoio do bloco capitalista exclusivamente para a UNITA. O conflito interno perdurou até 2002 (RENO, 2011).

Assim como em Angola, a guerra de independência de **Moçambique** dependeu fortemente das condições impostas pela Guerra Fria. A política externa imposta aos movimentos de libertação nacional, pendendo para o bloco socialista ou capitalista, trouxe um cenário de fragmentação e violência, tal qual o embate entre MPLA, FNLA e UNITA. Regionalmente, o apoio se dava pela recém independente Tanzânia (RENO, 2011). O início da organização dos movimentos moçambicanos ocorreu tardiamente, se comparado aos demais PALOPS. Em 1960 foi formada a União Nacional Democrática de Moçambique (UDENAMO)

---

<sup>12</sup> No original: “Angola became a Cold War battleground when the United States, the Soviet Union, China, and Cuba embroiled themselves in the conflict on the eve of Angolan independence” (SCHMIDT, 2013, p.92).

e, em 1961, a Mozambique African National Union (MANU) e a União Africana de Moçambique Independente (UNAMI). As três organizações, que transferiram sua sede para a Tanzânia em 1962, formaram a Frente de Libertação Nacional de Moçambique (FRELIMO) sob o comando de Eduardo Mondlane. Inicialmente, os Estados Unidos apoiaram a fusão dos movimentos. No entanto, a partir do alinhamento com a Tanzânia revolucionária, o apoio financeiro e tecnológico passou a ser repassado pela União Soviética e por Cuba, com os quais o movimento tinha mais paridade ideológica (RENO, 2011).

O maior desafio da FRELIMO foi unir em um único projeto e movimento as diferentes etnias do território. Ainda em 1962, a disputa interna entre ex-integrantes do MANU e a FRELIMO, cria o primeiro sinal de cisão do movimento. A estratégia utilizada para remediar a situação foi o expurgo de dirigentes partidários da MANU, com o apoio de Leo Milas, depois responsável pela formação do principal rival, RENAMO. Alinhado ao acontecimento, Mondlane tinha dificuldades no diálogo com os líderes locais, principalmente pelo caráter revolucionário do movimento e a implantação nas zonas livres de um modelo de Estado baseado no cooperativismo agrário, que reduzia os poderes dos líderes locais (RENO, 2011).

Ainda assim, a FRELIMO obteve grande sucesso em unir as diferentes etnias do país, criando uma base sólida entre operários, pequenos burgueses e intelectualidade. Pondo fim aos principais conflitos internos, a FRELIMO foi capaz de trazer a visão socialista marxista-leninista para um patamar mais tradicionalista local, respeitando o conteúdo étnico (RENO, 2011). No entanto, assim como os demais PALOPS, a luta armada dependia fortemente da mobilização das massas rurais, que eram a maioria da população. A luta começou apenas em 1964, com uma estrutura inexperiente, e focava suas ações militares nas regiões fronteiriças. A partir de 1969, sob o comando de Samora Machel, que havia assumido após a morte de Mondlane, a FRELIMO transferiu as ações para a zona central do território, pressionado pelas forças portuguesas, aproximando-os da União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU), que estava em guerra com o regime supremacista branco da Rodésia, hoje Zimbábue. O sucesso da ZANU permitiu que a FRELIMO expandisse sua área de apoio e ação. No entanto, foi apenas com a queda do regime salazarista português que as negociações para a independência e o armistício começaram. Como forma de barrar mais uma independência revolucionária em um país estratégico, a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) é formada e aparelhada pelo bloco capitalista em 1976, em especial pelo regime da Rodésia e da África do Sul,

impossibilitando a estabilidade de Moçambique nos anos seguintes a sua independência. Um movimento tribalista, aos moldes da UNITA e da FNLA de Angola, a RENAMO foi capaz de garantir o apoio das classes conservadoras e mais religiosas do país (RENO, 2011).

Os movimentos de libertação nacional trazem, ao todo, elementos de semelhança e de diferença, principalmente no que se refere às potências de apoio da Guerra Fria. Como se pode notar no Quadro 1, movimentos de cunho tribalista, que marcaram oposição a países como Angola e Moçambique, foram grandes aliados do próprio governo metropolitano e do bloco capitalista em busca de poder. Os demais grupos, ainda que o objetivo principal fosse o não-alinhamento ao conflito internacional da Guerra Fria, foram obrigados a buscar o apoio além dos limites regionais em troca de legitimidade interna e internacional (SCHMIDT, 2013). Esse reconhecimento foi fundamental para a transformação dos movimentos em Partidos-Estados. Em comum aos movimentos vitoriosos a clara orientação política do movimento de libertação revolucionário nas colônias portuguesas era um traço característico. A FRELIMO, o MPLA, o MLSTP e o PAIGC apresentavam programas radicais para um longo período de luta” (ZOTOV; MALIKH, 1990, p. 134). Apresentavam como proposta a união das massas, as células dos movimentos seguiam o mesmo padrão organizativo de comitês zonais, regionais e provinciais, além das sub-organizações juvenis, femininas e sindicais. No campo, as propostas visavam o fim do trabalho forçado e produção de artigos para a exportação, desenvolvendo também a reforma agrária, além da anulação dos privilégios às empresas estrangeiras, nacionalização gradual do campo e da indústria, desenvolvimento estatal e economia planificada, combate ao analfabetismo e educação universal à população. A principal iniciativa dos movimentos foi a identidade africana, dando direitos e deveres iguais para todos os cidadãos (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Em Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, que passaram por conflitos armados, as zonas libertadas representaram não somente uma propaganda política para o movimento e um teste para a estrutura do governo almejada; elas foram o centro ideológico do Estado e do Partido. A utilização da leitura marxista e fundação de escolas do partido; a ajuda internacional dos países socialistas; e a introdução do princípio da atitude diferenciada para membros dos movimentos foi essencial para a transformação das frentes coloniais em partidos políticos. Entre os anos 60 e 70 os movimentos passaram a adotar como projeto a democracia-revolucionária (ZOTOV; MALIKH, 1990). As estratégias de combate também apresentam semelhanças: os

três movimentos, sob a cooperação da CONCP, compartilharam experiências de luta armada contra os portugueses, além de tomarem como padrão a libertação de zonas a partir da zona rural e próxima às fronteiras dos países africanos aliados, como o Senegal, o Congo-Zaire, a Tanzânia e o Zimbábue (RENO, 2011).

QUADRO 1 - Comparativo entre movimentos de libertação nacional nos PALOPS

Movimentos de libertação	País	Liderança (classe predominante)	Herói Nacional	Luta armada	Caráter	Alinhamento Guerra Fria	Partido pós-Independência	1º Governo	Guerra Civil
MPLA	ANG	Inteligência/Burguesia	S	S	burguesia/operariado	soviético	S	S	S
FNLA	ANG	Inteligência/Burguesia	N	S	tribal/chefes locais	capitalista	N	N	N
UNITA	ANG	Inteligência/Burguesia	N	S	tribal/chefes locais	soviético	S	N	S
MLSTP	STP	Inteligência/Burguesia	S	N	burguesia/operariado	soviético	S	S	N
PAIGC	GBS	Inteligência/Burguesia	S	S	burguesia/operariado	soviético	S	S	N
PAIGC	CPV	Inteligência/Burguesia	S	N	burguesia/operariado	soviético	CISÃO (PAICV)	S	N
FRELIMO	MOZ	Inteligência/Burguesia	S	S	burguesia/operariado	soviético	S	S	S
RENAMO	MOZ	Inteligência/Burguesia	N	N	tribal/chefes locais	capitalista	S	N	S

Fonte: elaborado pela autora.

Os PALOPS que fizeram suas independências através da luta armada, em especial Angola e Moçambique, formaram Estados instáveis e frágeis. A vitória dos movimentos revolucionários gerou a continuidade dos conflitos, não resolvidos com a independência, fortemente influenciados pelo contexto internacional de Guerra Fria e pelo contexto regional da África Austral e os regimes supremacistas brancos da África do Sul e da Rodésia, alinhados ao bloco capitalista. A relativa estabilidade nos Grande PALOPS foi adquirida apenas na virada do século (SILVA, 2017). Com a independência, os cinco PALOPS mergulharam nas dificuldades de formação do Estado e reconhecimento internacional. Ainda que detivessem o apoio da nascente Organização da Unidade Africana, os anos de dependência internacional e a própria instabilidade da Guerra Fria impediam que os jovens governos seguissem um padrão de desenvolvimento revolucionário, cedendo eventualmente ao liberalismo comercial.

### 3.2 PORTUGAL: INSTABILIDADE INTERNA E EXTERNA, ENFRAQUECIMENTO DO SALAZARISMO E O COMBATE ÀS INDEPENDÊNCIAS

No pós-Segunda Guerra Mundial, a administração de Salazar, principalmente ao que se refere a sua política colonial, passou a sofrer críticas constantes da comunidade internacional. A política externa portuguesa sofreu um período de isolamento do sistema internacional, sendo aceito nas Nações Unidas apenas em 1955, embora em 1949 tenha assinado o Tratado de Washington, se tornando um dos membros fundadores da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cujos impactos foram fundamentais para a construção da imagem e poder de barganha português internamente e no sistema internacional (TEIXEIRA, 1995). Esse posicionamento diplomático permitiu que Portugal, um país com recursos limitados, obtivesse apoio e longevidade nos conflitos de libertação das suas colônias africanas – e sua política colonial opressiva – com recursos provenientes principalmente dos Estados Unidos e da Alemanha Ocidental em forma de material, empréstimos e investimentos externos diretos (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Além da própria construção do nacionalismo português ter sido fundado com o salazarismo, Portugal era dependente interna e externamente das suas colônias<sup>13</sup>, como corrobora Gonçalves (2015):

Em primeiro lugar, os discursos nacionalistas baseados em. O status colonial de Portugal foi essencial para o Estado Novo, sendo especialmente exacerbado durante as primeiras décadas do regime; em segundo lugar, foram feitas tentativas oficiais para influenciar e manipular a forma como os portugueses percebiam o seu império e, posteriormente, percebeu o estatuto geopolítico de Portugal, a fim de fomentar o orgulho coletivo e nacional e consciência nacionalista. (GONÇALVEZ, 2015, p. 18, tradução nossa).<sup>14</sup>

Valida-se, a teoria do luso-tropicalismo de Gilberto Freyre, cuja tese defende que a diferença essencial entre Portugal e os demais países imperialistas, a chamada missão civilizadora, era a imposição de uma civilização luso-tropical, “que foi criada através da assimilação e da adaptação de diferentes valores culturais” (ZOTOV; MALIKH, 1990, p. 80), e que se apoia na Igreja Católica Apostólica Romana e harmonia entre raças etnias (nesse caso europeus e africanos). A revisão do Ato Colonial de 1930, em 1951, buscou sanar as pressões

---

<sup>13</sup> “Portugal não podia existir como Estado independente sem colônias” (ZOTOV e MALIKH, 1990, p. 140).

<sup>14</sup> “*First of all, nationalist discourses predicated on Portugal’s colonial status were essential for Estado Novo, being especially exacerbated during the first decades of the regime; second, official attempts were made to influence and manipulate the way the Portuguese perceived their empire and, subsequently, perceived Portugal’s geopolitical status in order to foment collective pride and national and nationalist awareness.*” (GONÇALVEZ, 2015, p. 18).

internacionais e nacionais acerca da colonização portuguesa, trazendo um aspecto de unidade territorial. O novo texto, além de unificar o Ato Colonial e as Leis Orgânicas sob a Constituição da República Portuguesa, alterou a terminologia de “colônias” para “territórios ultramarinos” em todos os órgãos estatais, expandiu a participação dos territórios na assembleia portuguesa e buscou dissociar o Império Português da prática imperialista. Essa unificação permitiu o aumento da austeridade sobre a administração e economia dos territórios africanos, e de certo modo foi bem-sucedida ao atrasar as guerras coloniais e as independências por mais de uma década após a Segunda Guerra Mundial e por reduzir as pressões internacionais, principalmente da ONU sobre o colonialismo português (GONÇALVES, 2015).

Portanto, o envolvimento português nas guerras coloniais, sob o governo Salazar-Caetano, foi uma tentativa de adiar a queda do regime do Estado Novo em Portugal. Nos anos 1960, a relativa estabilidade obtida pelas mudanças da política colonial portuguesa na década anterior apresentava suas primeiras instabilidades. Internamente, o regime, ainda que apoiado pelas classes dominantes, começava a enfraquecer, em parte pela idade avançada de Salazar que premeditava sua transição a Marcello Caetano e o fim do regime do Estado Novo (ZOTOV; MALIKH, 1990). A entrada portuguesa nas guerras coloniais pressionava ainda mais o gasto público, que ficava cada vez mais dependente do capital estrangeiro:

O cenário se altera novamente com o início das guerras de libertação nacional, nas quais Portugal passou a gastar cada vez mais com as colônias e com a guerra per se. O país passou a se endividar internacionalmente, ao passo que as colônias rendiam cada vez menos lucros em vista das guerras. Nisto, Portugal passou a depender basicamente da cooperação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em especial com os Estados Unidos. Portugal foi obrigado, a partir de 1960 com o início dos conflitos na África à diversificar sua cartilha de ligações comerciais. A guerra colonial levou a que os gastos com as colônias subissem a 26% do orçamento público de Portugal entre 1961 a 1974 e que a parcela atribuída às forças armadas nesse orçamento aumentasse para 85%. Para além disso, as tropas enviadas correspondiam a 6% da força total de trabalho de Portugal. O custo global das guerras na África foi elevado. (LAINS, 1998, p. 491).

A partir da pressão das Nações Unidas em 1960 com a resolução 1514, sobre a independência dos territórios colonizados, o governo buscou a modernização do sistema colonial como forma de reduzir a imagem exploratória e de violência nas guerras coloniais. Ao mesmo tempo, eram ampliadas as ofensivas contra os movimentos de libertação nacionais com a utilização de organizações semimilitares e mercenários. Fora a atuação direta nos conflitos, a PIDE passou a buscar a desestruturação dos movimentos de libertação nacional internamente,

fomentando desavenças –em sua maioria ligadas às questões tribais e étnicas. No caso angolano, essas ações se refletem no apoio português à FNLA e a UNITA. A partir de 1968, sob o governo de Marcello Caetano, a política externa portuguesa passa a adquirir novos contornos. As revoltas internacionais da Primavera de 1968 pressionaram o governo português por mudanças. Passou-se a adotar uma política de liberalização do regime colonial fascista, a qual contou com a substituição da PIDE pela Direção Geral de Segurança, além da adição de mais representantes das colônias ao parlamento português. As então “Províncias Ultramarinas” passaram a condição de estados (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Os contornos dos conflitos nessa década passaram ao espectro da Guerra Fria e do combate do Estado Novo e do bloco capitalista contra o comunismo que havia ocupado espaço na ideologia dos movimentos de libertação nacional. Um dos principais fatores de influência internacional nos conflitos é a participação portuguesa na OTAN (GALITO, 2019). A organização, durante o período colonial, foi extremamente importante para a garantia de apoio militar-pecuniário dos principais países membros (EUA, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, entre outros), além de beneficiar as votações na ONU que denunciavam e pediam sanções aos abusos de Portugal na África (CAMPINA e TOMÁS, 2016). Como campo do jogo diplomático entre os países do bloco capitalista da Guerra Fria, a OTAN servia aos interesses portugueses de ganhar as guerras nas colônias, gerando um extremo endividamento do país, enquanto os demais países impunham suas condições para esse apoio, geralmente relacionadas à disseminação do modelo democrático ocidental (GALITO, 2019).

Portugal negociou a entrada na OTAN em 1949, com ressalvas às deliberações desta com a Carta da ONU – lembrando que o país apenas se tornou membro das ONU em 1955. A entrada na OTAN dividiu a oposição do regime salazarista entre os comunistas, que rejeitaram o acordo, e a oposição democrática, que esperava um avanço na liberação do regime (TEIXEIRA, 1995). Entre 1949 e 1962 os repasses norte-americanos para Portugal cresceram cerca de 200% – de 14 para 37 milhões de dólares (ZOTOV; MALIKH, 1990). A participação na organização permitiu o reequipamento das tropas portuguesas, ainda que proibidos de serem utilizados nas guerras africanas, foram usufruídos dessa forma (SCHMIDT, 2013). A relação entre Estados Unidos e Portugal passa à centralidade dos objetivos lusos, celebrando inúmeros tratados de cooperação militar nos anos 1950 (TEIXEIRA, 1995).

Com a deflagração dos conflitos nas colônias portuguesas, o governo Kennedy, 1961-1963, passa a apoiar a resolução 1514 da ONU – abstida pelo governo anterior, acreditando que o imperialismo português era responsável pela tendência socialista nos movimentos de libertação nacional. A estratégia da política externa dos Estados Unidos para a África passou a ser apoiar grupos que pudessem fornecer um governo alinhado ao Ocidente. A estratégia durou até 1962, quando foi necessária uma reaproximação com Portugal em virtude do acirramento da Guerra Fria, com a Crise dos Mísseis e a renovação do acordo sobre as bases militares norte-americanas nas Ilhas dos Açores (SCHMIDT, 2013). Os Estados Unidos retornam a um relacionamento mais ativo com Portugal apenas em 1969 e 1974, sob as administrações Nixon e Ford, com o reconhecimento do país como regulador da ordem regional e defensor dos ideais ocidentais e capitalistas na região. Em 1970, enfraqueceu ainda mais a proibição do uso de armas americanas nos conflitos africanos (SCHMIDT, 2013). Por parte de Portugal, a maior moeda de troca nessa relação era a utilização da base dos Açores e de Cabo Verde. Os investimentos no continente africano cresceram, e o auxílio econômico a Portugal foi cedido:

[...] Um empréstimo de 15 milhões de dólares para os anos de 1973 e 1974, reembolsáveis em quinze anos a um juro de 4,5%; a disponibilização de um crédito de 400 milhões de dólares para projectos (sic) de desenvolvimento económico; a dádiva de 1 milhão de dólares para projectos (sic) de desenvolvimento no sector da educação; um navio hidrográfico. (TEIXEIRA, 1998, p. 814).

A questão regional passa a se tornar também um dos principais recursos de Portugal na luta contra a independência. África Austral, como um todo, representa grande parte dos recursos naturais e matérias-primas do continente africano. A independência e instauração de regimes alinhados ao bloco socialista da Guerra Fria ameaçavam o mundo ocidental, pois propunham risco de perder as vantagens sobre os recursos da região. A África do Sul era o bastião desses interesses, com uma política governamental de segregação racial e alinhada aos interesses do bloco capitalista. Para Angola e Moçambique, a África do Sul foi o principal agente impeditivo e desestabilizador da independência e estruturação desses países. Ao mesmo tempo, as lutas por libertação nacional nesses países foram responsáveis pelo amadurecimento de movimentos contra o *apartheid*<sup>15</sup> (ZOTOV; MALIKH, 1990). Exemplo da articulação

---

<sup>15</sup>Sistema político segregatório racial em vigor na África do Sul de 1948 a 1994, onde uma minoria branca governava o país com violência e discriminava a população negra.

Portugal-África do Sul para barrar o avanço dos grupos de libertação nacional foi a construção das barragens em Cabora Bassa e no Cunene. Essas buscavam barrar politicamente o avanço dos grupos de libertação nacional para o sul de Moçambique e da Namíbia, além de ligar o sistema energético entre a África do Sul, Rodésia do Sul, Angola, Moçambique e Malawi. Buscava-se aumentar a estrutura e a base social branca na região, evitando que os colonos migrassem para países como o Brasil, e fomentar a imigração de portugueses para as regiões (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Ademais, Portugal planejava maior integração com a Comunidade Europeia<sup>16</sup>, objetivando sanar sua crise política. O sistema político, ainda ditatorial, era um impasse. Com a crise e a grande repressão dos trabalhadores, associada aos baixos salários, insurreições começaram a surgir na camada operária e o Partido Comunista Português (PCP) a ganhar força. O racha passou também às classes dirigentes, das quais para uma parte era vantajosa a aproximação com a Comunidade Europeia e para outra a manutenção da exploração dos territórios ultramarinos eram essenciais (ZOTOV; MALIKH, 1990).

Mesmo com as tentativas de estabilização internacional e nacional, a crise econômica portuguesa e a conjuntura internacional anticolonial tornavam irremediável o fim do Estado Novo. Assim, em 1969, Marcello Caetano permite que a oposição voltasse a participar das eleições para a Assembleia Nacional. A oposição ao regime passa a se organizar e atuar sobre o partido Movimento Democrático Português (MDP)<sup>17</sup> com o objetivo de aumentar sua visibilidade interna. O partido foi capaz de agregar as diferentes correntes de oposição. Como forma de manter a legitimidade das eleições, o MDP convidou uma delegação da IV Internacional Socialista para fiscalizar, que foi expulsa por Caetano. O MDP então boicotou as eleições. Em 1973, o descontentamento passou para as camadas mais baixas do exército português, com o Movimento dos Capitães, reivindicando direitos e o fim da guerra na Guiné, abalando a base de apoio do governo. O MDP, em conjunto com o exército, realizou a Revolução de Abril<sup>18</sup> em 1974, cedendo nos anos seguintes as independências formais dos PALOPS (ZOTOV; MALIKH, 1990).

---

<sup>16</sup> Processo de formação de uma união econômica e política denominada União Europeia em 1993.

<sup>17</sup> Além de organizarem diversos setores da oposição ao Estado Novo. O projeto oposicionista buscava o término da guerra colonial, não o reconhecimento da independência dos territórios ultramarinos – este só viria em 1973 – e melhoria de vida dos trabalhadores (ZOTOV; MALIKH, 1990).

<sup>18</sup> Também conhecida como Revolução dos Cravos.

Como define Teixeira (2004, p. 5): “O Portugal democrático define não só um novo modelo de sociedade e novas instituições políticas, mas também um novo modelo de inserção internacional do país de acordo com o processo de democratização”. Há, após a Revolução de Abril (1974), dois períodos que definem a estrutura interna e externa de Portugal: o primeiro pelo pré-constitucional, imediato à Revolução, e o período de democracia consolidada (TEIXEIRA, 1995). Sabendo-se da posição extremamente fragilizada do país, Portugal tentou se manter ativo entre um grupo privilegiado de países por meio da integração europeia, buscou ocupar o espaço de mediador com a África Lusófona e nas parcerias do Atlântico (com o Brasil e a OTAN). Além dessa estratégia, o país passou a adotar uma posição de cooperativismo e desenvolvimento dentro da ONU. Galito (2019) identifica esse esforço como uma forma de manter sua soberania no concerto internacional e buscar nessa posição atrativos econômicos para o país.

### 3.3 CONSOLIDAÇÃO DAS INDEPENDÊNCIAS DOS PALOPS: DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS E LEGITIMAÇÃO INTERNACIONAL.

Ao final dos acordos de independência em meados de 1974, à exceção das ilhas<sup>19</sup>, Portugal se retirou rapidamente dos jovens países africanos. A segunda metade da década de 1970, portanto, é marcada pela construção dos conflitos internos e regionais dos PALOPS. As consequências dessa ação foram diversas e fomentaram os processos de construção dos novos Estados sob um cenário caótico: de crises internas (em especial Angola e Moçambique), fomentadas por atores regionais e internacionais, dado o vácuo de poder deixados nos territórios pelos portugueses; escassez de recursos; emigração em massa dos colonos que controlavam as indústrias e as maiores instituições burocráticas, ao passo em que a capacidade técnica dos jovens países era extremamente reduzida; instabilidade da política externa e inclusão *proxy* nos conflitos da Guerra Fria (SILVA, 2017).

---

<sup>19</sup>Como visto, as independências de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde tiveram um caráter não conflituoso e negociado com Portugal, esse fazendo-se presente na construção dos governos de transição. Não houve, de fato, um rompimento com a antiga metrópole em comparação aos demais PALOPS que adotaram uma política de construção de Estado Revolucionário, tendo como fundamentos o marxismo-leninismo e o socialismo científico (SILVA, 2017).

A principal característica em comum dos PALOPS, como se pode perceber a partir da própria construção dos movimentos de libertação nacional, é não somente sua participação no primeiro governo – e forte presença nele pós democratização –, mas também a “absorção da estrutura do Estado pelo Partido” (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 52). Ou seja, a organização interna do Partido – sistema de tomada de decisões, instituições burocráticas e seus respectivos cargos, administração geral do país, concentração de poder no líder do partido – era projetada para as decisões administrativas do país. Tal estrutura foi presente, sobretudo, em Angola e em Moçambique, representada pelo MPLA e pela FRELIMO, respectivamente. Nos casos de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, tal estrutura de governo, com pouco controle *de facto* do território por completo dos países, perdurou até meados dos anos 1990, com a democratização dos países (CHAZAN, *et al.*, 1999).

**São Tomé e Príncipe**, logo após a independência, se constituiu em um regime unipartidário de cunho autoritário regido por Manuel Pinto da Costa. O país instituiu de início uma política de cunho revolucionário, expulsando empresários portugueses e nacionalizando a economia – dependente da exportação de cacau. Internamente, o país sofreu com desabastecimento e crise econômica, gerando um cenário de instabilidade e fragilidade. O principal opositor do regime era Patrice Trovoada, fundador da Ação Democrática Independente, em 1994, que ameaçava golpe contra o governo de da Costa, que era evitado pelo envio de auxílio militar dos demais PALOPS<sup>20</sup> (RIZZI, 2012). Sem perspectiva de triunfar com o modelo revolucionário, arcando com o afastamento dos países da Guerra Fria, visto o pouco interesse no território são-tomense, o governo acabou abandonando o modelo estatal ainda na década de 1970, assinando acordos de cooperação com Portugal e França, além de se alinhar ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial (RIZZI, 2012).

O governo de **Cabo Verde e Guiné-Bissau** pós-independência foi caracterizado por uma estrutura binacional, ou seja, a representatividade do governo se dava pelo PAIGC, presidido por Luís Cabral, de cunho socialista. A unidade, no entanto, não representava os interesses de grande parte dos cabo-verdianos, pelo número reduzido de representantes nacionais no partido em cargos diretivos, impossibilitando a unidade que se apresentava. Os

---

<sup>20</sup>O apoio dos PALOPS e qualquer tentativa de cooperação se manteve praticamente nula, em virtude da instabilidade interna e regional dos países, impossibilitando a construção de uma comunidade ativa (RIZZI, 2012).

altos gastos do governo, alinhados à uma política de nepotismo e elitismo da pequena burguesia, trazia descontentamento à base do Partido. Assim, em 1980, ocorre o Golpe Reajustador de caráter intrapartidário que destituiu Cabral e enfraqueceu ainda mais a estrutura binacional, buscando distanciar Guiné-Bissau de Cabo Verde. O ato serviu de ignição para a construção do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV), em 1981, seguindo o programa estatal do PAIGC, porém adquirindo uma constituição própria (RIZZI, 2012).

A partir da metade da década de 1970, os conflitos armados de **Angola** e **Moçambique**, ambas regiões estratégicas na África Austral, passam a atrair as atenções – e esforços – dos blocos rivais na Guerra Fria, antes afastados em virtude da presença portuguesa e interessados nos recursos estratégicos que ambos os países poderiam prover, e do concerto regional (SILVA, 2017). Na realidade, a ausência portuguesa nos conflitos abriu espaço para a expansão do envolvimento da África do Sul e da Rodésia nesses países, gerando um cenário de guerra regional entre a manutenção dos governos brancos alinhados ao livre mercado e a legitimação dos regimes revolucionários. Os conflitos se acirraram na década de 1980, entretanto seus contornos foram construídos logo nos anos após a independência de Angola e de Moçambique (SILVA, 2017).

O contexto regional contava com guerras civis na Namíbia, com a luta pela queda do regime supremacista de maioria branca, o movimento *South West Africa People's Organization* (SWAPO), amplamente apoiado pela **Angola**. E pela luta na Rodésia do Sul, também aliado aos regimes supremacistas – futuro Zimbábue – com a União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU), apoiada por Moçambique. Tais governos representavam a estabilidade do regime sul-africano e seu posicionamento na África Austral de mantenedor da ordem regional alinhada ao capitalismo norte-americano. Logo, a queda desses regimes e a estabilidade interna dos governos revolucionários apresentavam ameaça a toda estrutura regional. Assim, o apoio à desestabilização de Angola e Moçambique, a partir do confronto direto pelo exército sul-africano e rodesiano e pelo aparelhamento grupos conservadores e radicais nesses países, regeu a política regional de 1975 a meados de 1990 (SILVA, 2017).

A vitória do MPLA, no ano de 1974, em Angola, não foi o suficiente para que o partido conquistasse a legitimidade interna e externa. Embora entre 1974 e 1979 o partido, sob o governo de Agostinho Neto, tenha buscado uma política externa de não-alinhamento e solidariedade internacional, ainda em 1977 havia declarado sua orientação política como

marxista-leninista, buscando estabelecer uma economia planificada, nacionalizando diversas empresas – sobretudo as petrolíferas – e incentivando a industrialização do país (SILVA, 2017). Os altos custos com a guerra impediam não somente o desenvolvimento do país como também o controle e sua soberania. Até o final do conflito com a África do Sul, e a vitória da SWAPO, foi impossível que o país buscasse o diálogo com a UNITA<sup>21</sup>. Internacionalmente, quaisquer resoluções da década de 1970 a respeito da solução do conflito angolano, em especial com a África do Sul, eram vetadas pelo Conselho de Segurança (ZOTOV; MALIKH, 1990). O maior apoio soviético ocorreu apenas com a presidência de José Eduardo dos Santos e se manteve até 1988<sup>22</sup>. Regionalmente o país buscou nesse período um posicionamento defensivo e combativo aos ataques da UNITA e da África do Sul, trazendo como objetivo central a estabilização interna para garantir a legitimidade do Estado (SILVA, 2017).

O caso de **Moçambique** difere do angolano. Até a independência do país, em 1975, não havia quaisquer grupos que impusessem oposição à FRELIMO. Sob o governo de Samora Machel (1975-1986), a sua primeira constituição delimitou o caráter ideológico do país e do partido em favor do marxismo-leninismo e aos pilares para a libertação nacional: programas de desenvolvimento e construção do Estado. Foram realizadas reformas no setor agrário para uma produção de escala, em detrimento das políticas coletivistas anteriores à independência do país. Buscou-se, assim como nos demais PALOPS, o desenvolvimento de uma economia planificada com a nacionalização de indústrias. Ainda assim, relações com os Estados Unidos e URSS foram reduzidas se comparadas ao conflito angolano, pois o país não representava interesse imediato ou recursos minerais de fácil acesso que atraíssem os dois rivais. Logo, as ações de política externa do país se centralizaram regionalmente, com a África do Sul e a Rodésia do Sul (CHAZAN, *et al.*, 1999). Regionalmente a estabilidade interna do país passou a ser condicionada pelo fim do conflito com esses países, a partir da vitória dos movimentos revolucionários que agiam nesses dois territórios. Moçambique participou ativamente nos anos 1970 no combate aos regimes brancos e cedeu apoio para os grupos de libertação nacional

---

<sup>21</sup>Apoiada sobretudo pela África do Sul, governo namibiano, Rodésia do Sul e Estados Unidos (ZOTOV; MALIKH, 1990).

<sup>22</sup>Parcerias técnicas foram lançadas entre os dois atores, incentivando a qualificação da mão-de-obra do país. Houve o compartilhamento do *know-how* tecnológico dos países soviéticos para diversos setores econômicos angolanos. Em termos militares, a URSS se deteve ao treinamento e envio de insumos para o país, enquanto Cuba supriu com efetivo. Até o governo de Neto a parceria se dava apenas em termo de compra-venda de armamentos (SILVA, 2017).

revolucionários. Em contraponto ao apoio moçambicano, sobretudo ao ZANU, os países conservadores passaram a aparelhar a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), como um grupo *proxy* para garantir o apoio popular dos chefes locais. O movimento tinha um caráter tribal, religioso e étnico, não apresentando projetos e reformas claras de oposição à FRELIMO, se não a destruição do regime (SILVA, 2017). O uso da RENAMO foi essencial para a manutenção das relações entre África do Sul e Moçambique, em vista da interdependência econômica entre os dois países. No entanto, o grupo foi capaz de lograr com o apoio popular, tendo em vista a “incapacidade do Estado em dar alternativas para a crise econômica” (SILVA, 2017, p. 242)

Até o final dos anos 1970 é possível notar o afastamento dos países africanos do eixo ocidental, com exceção do microestado de São Tomé e Príncipe. De fato, as relações de dependência internacional, sobretudo, econômicas, foram os grandes condicionantes para o rompimento da política do não-alinhamento, no período imediato à independência dos PALOPS. O vácuo de poder português, após anos de exploração sem desenvolver socialmente os territórios colonizados, criou um ambiente de crise e construção estatal (ZOTOV; MALIKH, 1990). Os processos de clivagem na África Austral, que se acirraram na década de 1980, perduraram até o final da Guerra Fria.

#### **4 FIM DA GUERRA FRIA: REAPROXIMAÇÃO DAS RELAÇÕES LUSO- AFRICANAS (1980-1996)**

A dinâmica da Guerra Fria passou a coordenar os conflitos da África Austral logo após a independência de Angola e Moçambique. Na realidade, houve o amadurecimento dos conflitos ainda na década de 1970, com aumento das tensões até meados de 1985 e distensão ao final da década de 1980. Haja visto os desafios dos PALOPS de estabilidade e legitimação interna e externa anteriormente mencionados, os países passaram nos anos 1980 a uma política mais pragmática, voltada ao desenvolvimento econômico interno e regional, distanciando-se cada vez mais da URSS e se aproximando de novos atores e organizações internacionais e regionais<sup>1</sup>, que influenciariam as dinâmicas do continente africano na década de 1990 (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

A crise da dívida externa nos anos 80 tem início com a Segunda Crise do Petróleo, em 1973, com a paralisação da produção iraniana e o aumento dos preços do mineral no mercado internacional, impactando no valor dos bens de consumo. Os preços baixos das matérias-primas nos países de economia em desenvolvimento e o aumento das taxas de juros nos países industrializados geraram uma fuga de capitais dessas economias menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas. A taxa de câmbio do dólar se depreciou e a taxa real de juros da dívida aumentou (MARANGONI, 2012). Para os países africanos, de altos gastos do governamentais com as guerras internas, o súbito aumento da dívida externa teve forte impacto, forçando-os a recorrer a empréstimos internacionais no Banco Mundial e no FMI, que vinham com contrapartidas neoliberais. Além do direcionamento dos países a uma abertura regimental e econômica, as organizações regionais passam a adquirir um papel maior na remediação da crise, fenômeno que pode ser notado na América Latina, Europa e África (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

A mudança para uma agenda internacional multipolar e regionalista dos anos 1990 representou aos PALOPS e a Portugal novas oportunidades de política externa, agora com vantagens mútuas. Para os PALOPS, a década representou a ascensão de potências regionais, como Angola, e a maturação das organizações regionais africanas que apresentaram maior

---

<sup>1</sup> Aumento da participação da ONU, FMI e Banco Mundial, Organizações sem-fins Lucrativos (ONGS) nos países africanos, União Africana, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), entre outros (VISENTINI, PEREIRA e RIBEIRO, 2013).

poder de barganha e foram capazes de criar relacionamentos internacionais além da dependência do comércio com os países desenvolvidos, ao criarem estruturas de cooperação técnica e política, principalmente no eixo dos países emergentes (SILVA, 2017). A antiga metrópole, agora democrática, reaparece na dinâmica internacional e africana em busca de contornar a crise econômica interna, herança do final do período colonial.

A reaproximação luso-africana a partir da segunda metade de 1980 adquire aspectos distintos das relações coloniais: se dá agora sob um cenário de mudança internacional econômica e política, se consolidando em 1996 com a formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Para compreender essa organização lusófona, é necessário analisar o processo histórico de alinhamento e abertura dos PALOPS durante as duas décadas. Com tal proposta, o capítulo divide em: (i) análise dos PALOPS e de Portugal nos anos 80; (ii) fim da Guerra Fria e construção da agenda internacional neoliberal e; (iii) a formação da CPLP, que busca estabelecer a dinâmica de interesse entre Portugal e os PALOPS.

#### 4.1 CRISE DOS ANOS 1980 E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA PORTUGUESA E DOS PALOPS

Para os Pequenos PALOPS, os anos 1980 representaram o aprofundamento das relações com o Ocidente e o crescimento da dependência do apoio do Banco Mundial e do FMI para a sustentação do Estado. Já em Angola e Moçambique, o período foi marcado pelo acirramento e distensão dos conflitos na região da África Austral (SILVA, 2017). Comparada à década anterior, a presença norte-americana e soviética nesses países escalou até 1985, principalmente após a Segunda Crise do Petróleo. A conjuntura austral passa a se alterar com o governo de Gorbachev (1985), e sua política externa de distensão<sup>2</sup> da Guerra Fria. A partir dessa mudança na política internacional, ambas as superpotências passaram a reduzir o apoio às guerras na África, e pressionar para uma solução pacificadora dos conflitos (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013). As guerras na África Austral tornaram-se custosas às economias da região, levando a insustentabilidade da sua continuidade. Alinhadas às pressões

---

<sup>2</sup> Crise econômica relacionada à corrida armamentista da Guerra Fria foi um dos fatores responsáveis pela derrocada da URSS. O governo de Gorbachov buscava, no melhoramento das relações com os Estados Unidos, manter o regime soviético (VISENTINI, PEREIRA e RIBEIRO, 2013).

internacionais nota-se, a partir de 1985, o redirecionamento das políticas externas regionais para a resolução dos conflitos (SILVA, 2017).

**São Tomé e Príncipe**, que ainda em 1977 havia rompido com as diretrizes soviéticas do partido, nos anos 1980 passou a aderir o não-alinhamento, pendendo cada vez mais ao neoliberalismo. Em 1983, o país assina um acordo de cooperação militar e comunicativa com Portugal<sup>3</sup>. No mesmo ano o país entrou para a zona do franco e regionalmente expandiu seu relacionamento com os países de influência francesa. A partir de 1985, o presidente buscou incentivar a economia cacaueteira – principal produto exportado pelo país – a partir da liberalização dos investimentos externos diretos ao país e da abertura ao comércio internacional liberal, representando o alinhamento oficial com o Ocidente. Nessa década, emergem também as relações de cooperação técnica com o Brasil, principalmente na área industrial (RIZZI, 2012).

**Cabo Verde**, e o recém-criado PAICV, buscaram na década de 1980 consolidar o Estado e sua política de desenvolvimento pelo viés do não-alinhamento. Em 1981 o país lançou o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), com duração de cinco anos, que tinha como objetivo a “eliminação da herança da dominação colonial” (RIZZI, 2012, p. 113) e desenvolver a agricultura do país, ambos como preceitos da estabilidade econômica. O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) entrou em vigor em 1986, e buscava reformar “[...] a agricultura, a administração e a educação [...]” (RIZZI, 2012, p.114). Como forma de financiamento o país conseguiu barganhar com os Estados do Ocidente, em vista da sua posição estratégica no Atlântico, para estabelecer relações mutuamente vantajosas com os demais países emergentes. No entanto, a crise dos anos 1980 impactou na implementação desses recursos de cooperação, sendo os retornos menores do que o esperado para que os PNDs obtivessem sucesso. Em 1988 o país recorre ao FMI e ao Banco Mundial, aderindo ao plano neoliberal dessas organizações (VISENTINI; NERINT/CEBRAFRICA, 2018).

O governo de Eduardo dos Santos (1979 – 1988) em **Angola** apresentou um maior alinhamento à URSS e a Cuba, seus maiores apoiadores no conflito regional contra a África do Sul e a UNITA. As principais ações do grupo desestabilizador e dos Estados Unidos estavam em romper as redes de apoio à SWAPO e ao Congresso Nacional Africano (CNA). Em 1984,

---

<sup>3</sup> Embora de forma reduzida, São Tomé e Príncipe não rompeu as ligações com Portugal em sua independência. A antiga metrópole seguiu como principal exportador de bens manufaturados ao país (RIZZI, 2012).

o Acordo de Lusaka, uma tentativa regional de paz, foi construído com o apoio da resolução 435 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e buscava um cessar-fogo entre os beligerantes. No acordo discutia-se a independência da Namíbia e a retirada sul-africana do território angolano e do seu apoio à UNITA, além da retirada das tropas cubanas que apoiavam o MPLA do país. A África do Sul não cumpriu com as deliberações do documento e o conflito escalou novamente (SILVA, 2017). A Batalha de Cuito-Cunavale em 1987 marca o auge da guerra e o início do seu desengajamento, vista a crise que afetava profundamente a economia e a política regional. O conflito partiu do ataque da MPLA às forças da UNITA no sul do país, com o objetivo de dismantelar o grupo rival. No entanto, as forças governamentais acabaram encurraladas na região de Cuito-Cunavale, recorrendo ao apoio das forças cubanas, até então no país para a manutenção defensiva do governo do MPLA. Com o apoio material soviético, as forças da UNITA e da África do Sul foram vencidas em 1988 ao mesmo tempo em que a MPLA e os cubanos lançavam uma ofensiva com o apoio da ANC e da SWAPO na fronteira da Namíbia, com forte repressão das forças sul-africanas (SILVA, 2017).

A partir desse conflito tornou-se evidente a necessidade de trabalhar em um processo de paz. Além de questões internas, como a crise econômica – aprofundada pela crise dos anos 1980 –, e política, gerada pela guerra e o esgotamento do regime do *apartheid*, o fim da Guerra Fria fez com que as duas superpotências adotassem uma política pacificadora dos conflitos *proxy*. Tendo em vista essas questões, passou-se a barganhar os mesmo termos do Acordo de Lusaka, celebrado no Acordo Tripartite em 1988. O acordo foi bem-sucedido, e embora não tenha resolvido o conflito entre MPLA e UNITA, a África do Sul e os países do bloco capitalista deixaram de apoiar o grupo opositor em troca da retirada cubana do país no mesmo ano. Já a Namíbia começou o processo de independência sobre a SWAPO em 1989, concretizado em 1990 (SILVA, 2017). Esse processo, alinhado à derrocada soviética, representa uma abertura angolana para a agenda neoliberal da década seguinte.

A RENAMO surge em **Moçambique** a partir do incentivo da Rodésia do Sul como forma de barrar o apoio moçambicano ao ZANU e ao CNA. Segundo Silva (2017, p. 245), o apoio da África do Sul ao grupo, a partir dos anos 1980, foi decisivo para que este representasse uma “ameaça séria ao governo da FRELIMO”. O principal objetivo da RENAMO, quando aparelhada pela união sul-africana e rodesiana, era de desestabilizar o governo moçambicano e impulsioná-lo a abandonar o projeto revolucionário de construção do Estado (SILVA, 2017).

Internamente, a FRELIMO já passava por uma moderação da sua política externa, buscando um melhor relacionamento com o Ocidente a partir de 1983, principalmente após a requisição de participação no Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON)<sup>4</sup> ser negado pelos soviéticos, reduzindo as capacidades de desenvolvimento econômico pelo lado socialista (VISENTINI; NERINT/CEBRAFRICA, 2018).

O direcionamento do governo moçambicano para uma política externa moderadora na região foi celebrado em 1984 com o Acordo de Nkomati, que determinava a cessação do apoio de Moçambique à CNA e da África do Sul à RENAMO, o governo sul-africano, no entanto, apenas reduziu o apoio ao grupo e abrandou o relacionamento com o governo da FRELIMO (SILVA, 2017). No mesmo ano, o país se tornou membro do Banco Mundial e do FMI, recorrendo a reformas liberais e nos anos 1990 rompendo formalmente com o ideal marxista-leninista (VISENTINI; NERINT/CEBRAFRICA, 2018). Com a morte de Samora Machel, em 1986, Chissano chega ao poder, aproximando-se cada vez mais do Ocidente e buscando uma solução pacífica dos conflitos com a RENAMO (SILVA, 2017).

O concerto da política regional na África Austral teve grandes avanços durante a década de 1980. Os primeiros esforços de união surgiram em torno do combate ao *apartheid* sul-africano e os demais regimes supremacistas brancos e do desenvolvimento da região no escopo político-econômico (CHAZAN, *et al.*, 1999). O Conselho de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC) foi fundado em 1980 pelos chamados Países de Linha de Frente (Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue), entre outros simpatizantes com o projeto do grupo. Em vista do período conturbado na região, pouco pôde ser feito além de alguns avanços no comércio regional e encontros de posicionamentos conjuntos (SILVA, 2017). A partir dos anos 1990, com o fortalecimento das organizações regionais africanas e o fim do *apartheid*, a organização se solidifica como Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, na tentativa de “construir uma comunidade econômica em torno do núcleo da economia sul-africana” (CHAZAN, *et al.*, 1999, p. 414).

Além do contexto africano de pós-independência, há o reaparecimento de Portugal na política internacional, sobretudo na África. Após a democratização com a Revolução dos Cravos (1974), o país passou por processos de estabilização interna e redefinição de sua política

---

<sup>4</sup> Programa de integração econômica entre os países da União Soviética e alguns alinhados (ZOTOV; MALIKH, 1990).

externa (TEIXEIRA, 2004). Esta passou a ser ordenada pelos pilares de interesse português como um país Europeu, Atlântico e Lusófono, o último buscando uma aproximação para além dos PALOPS, com a inclusão da América Latina e Ásia (GALITO, 2019). A partir da década de 1980, passa-se a notar a progressão desses pilares de política externa portuguesa para uma dinâmica sobretudo interregional com o objetivo central de valer-se de uma voz ativa e respeitada no sistema internacional, principalmente no pós-Guerra Fria:

Se à opção europeia e ao vector atlântico acrescentarmos o estabelecimento de relações de amizade e cooperação com os novos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e o renovar das relações com o Brasil, encontraremos aquelas que são as linhas, fundamentais, de orientação estratégica da política externa da democracia. (TEIXEIRA, 2010, p. 54).

A definição da política internacional portuguesa para a Europa passa a adotar contornos além dos econômicos. Ao perder suas colônias, Portugal, antes um vasto império, passa a representar a periferia da Europa. Atrasado e em crise político-econômica, a nova ordem democrática portuguesa e as tendências neofascistas da Espanha representavam um temor para a ordem regional liberal europeia que se encaminhava à formação de um bloco regional. Houve, sobretudo pela mediação com a Inglaterra, a pressão pela europeização da economia e política desses dois países durante a década de 1980, com grandes somas de investimentos para o desenvolvimento social e econômico, como condição para a entrada na União Europeia (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013). Para além das vantagens econômicas do bloco europeu, o processo de construção da comunidade, ainda nos anos 1970, representava uma oportunidade para Portugal adentrar a dinâmica política da região como um país geoestratégico. A partir do aprofundamento das relações com o Atlântico e com a lusofonia o país passa a ser reconhecido internacionalmente “[...] como uma ponte da Europa com África e também (sic) com a América Latina” (DIAS *et al.*, 2019, p. 45). A participação na comunidade representava uma posição de potência média e decisória, vantajosa para o objetivo central do país no sistema internacional. A assinatura em 1985 do termo de adesão à Comunidade Europeia e em 1986 ao Ato Único Europeu, representaram a consolidação dessa política externa. O eixo Atlântico corresponde à participação do país na OTAN e suas relações bilaterais, especialmente com os Estados Unidos. Durante os anos 1980, o país procurou retomar as relações com a organização, antes estremecidas pelo uso do apelo securitário da organização no conflito nas ex-colônias africanas, e principalmente com os Estados Unidos com a renovação da base dos Açores. O

posicionamento português para o Atlântico corresponde também às relações intercontinentais do país, com a retomada ativa das relações com os PALOPS e aprofundamento das relações com o Brasil na metade da década de 1980 (TEIXEIRA, 2010).

Desde as Guerras de Independência dos PALOPS, era do interesse português retomar as relações político-econômicas com os países, inicialmente de forma bilateral, em vista da reafirmação interna e externa da nação portuguesa (GONÇALVES, 2015). A retomada dessas relações ocorre num contexto de posicionamento moderador da política externa dos PALOPS ao Ocidente (TEIXEIRA, 2010). Na metade da década de 1980, reuniões bilaterais e informais com os PALOPS passaram a ser realizadas sob o respaldo da construção das relações lusófonas (DIAS *et al.*, 2019). A situação paupérrima dos PALOPS, à exceção de Angola e Moçambique, sobretudo com o afastamento da União Soviética da política externa africana, contribuiu para a aproximação desses países com Portugal cerca de dez anos após sua independência. Isso representava, sobretudo uma opção segura dentro da política internacional dos PALOPS. Entre os principais resultados desses encontros estão as iniciativas de compartilhamento de experiência e tecnologia no ramo industrial, desenvolvimento de estruturas culturais que celebrassem a miscigenação cultural, mantendo vivos aspectos da cultura portuguesa (ZOTOV; MALIKH, 1990).

A adequação da política externa portuguesa para a agenda democrática, mantendo como centrais o espaço Europeu, Atlântico e a Lusofonia, lança-mão, nos anos 1980, um processo de reconstrução internacional do próprio país. As ações síncronas dos três pilares capacitaram o Portugal a não apenas de manter um posicionamento prestigioso e soberano no sistema internacional, sobretudo na década seguinte, mas também a atrair vantagens econômicas e políticas em termos de desenvolvimento (GALITO, 2019).

#### 4.2 MUDANÇA DE AGENDA INTERNACIONAL EM 1990: COOPERAÇÃO, REGIONALISMO E NEOLIBERALISMO

O fim da Guerra Fria, com vitória do bloco capitalista, inaugura uma nova agenda das relações internacionais, a Nova Ordem Mundial<sup>5</sup>. Destacam-se nesta nova dinâmica os pilares

---

<sup>5</sup> Também denominada Ordem Multipolar das relações internacionais. Refere-se ao processo de globalização e interdependência entre os países do sistema internacional (VISENTINI, PEREIRA e RIBEIRO, 2013).

da globalização e do neoliberalismo, da democracia, do regionalismo e do multilateralismo, além da maior atuação na resolução de conflitos e debates internacionais de organizações não governamentais e governamentais. O fim da Guerra Fria em 1989, significou a cessação do apoio soviético, que vinha reduzindo ao longo da segunda metade da década de 1980, aos países africanos. Como visto, os PALOPS governados por um projeto revolucionário de Estado, vinham adotando políticas mais moderadas em torno da relação com o Ocidente não tiveram outra escolha senão alinharem-se à nova política internacional dos anos 1990. Logo, passaram a depender profundamente das organizações financeiras internacionais (FMI e Banco Mundial) para arcarem com a crise econômica que assolava os países, especialmente os que passavam por conflitos civis (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

Face às pré-disposições do alinhamento com o FMI e o Banco Mundial ainda nos anos 1980, **São Tomé e Príncipe** foi um dos primeiros países a iniciar uma transição às políticas neoliberais. Em 1989, o país aderiu ao multipartidarismo e passou a privatizar as plantações estatais. Em 1990, uma nova Constituição formalmente reposiciona o país na nova realidade internacional, prevendo eleições presidenciais e legislativas para o mesmo ano. O MLSTP muda seu nome para Partido Social-Democrata, alinhado ao homônimo português, rompendo definitivamente com o viés revolucionário. A abertura ao multipartidarismo abriu espaço para a instabilidade nas relações políticas do país. A derrocada econômica, que já ocorria desde 1980, se aprofundou com a retirada total do apoio soviético e cubano do país. Entre 1991 e 1992, sob o governo de Trovoada – eleito em 1990 – a alta cúpula do governo passou por mudanças recorrentes de cargos públicos. Em 1995 os militares, até então distanciados da “vida política” do país executam um golpe militar, depondo o presidente e o primeiro-ministro. No mesmo ano, os golpistas cederam espaço para a formação de um governo de unidade nacional, mediado pela Angola. Novas eleições foram realizadas em 1996, com vitória de Trovoada novamente (RIZZI, 2012).

As reformas liberais de **Cabo Verde** iniciaram em 1990, e tiveram um caráter além de econômico quanto político. O país, que havia aderido ao multipartidarismo no mesmo ano, realizou eleições em que o PAICV perde para o Movimento para a Democracia (MpD), um partido de centro-direita. O governo lança o III Plano Nacional de Desenvolvimento em 1991, com objetivo de acelerar o setor de serviços e turismo. A região estratégica de Cabo Verde permitiu que a atração de investimentos internacionais se mantivesse como principal

fonte econômica para o país, principalmente na construção de estruturas básicas. O governo buscou, também, a educação de massas e formação de mão-de-obra especializada – na qual o relacionamento com o Brasil e os projetos de cooperação na graduação e pós-graduação se tornaram fundamentais. O IV Plano Nacional de Desenvolvimento buscou aprofundar as medidas iniciadas ainda no terceiro plano. Como resultado, o déficit internacional do país cresceu profundamente nos anos do III e IV PNDs, levando a outra série de privatizações de empresas estatais ainda em 1998 (RIZZI, 2012). A década de 1990 representa, sobretudo, a retomada de ligações mais profundas com Portugal. Como via de acessar os investimentos e o mercado europeu, Cabo Verde foi o primeiro país a ratificar o acordo de formação da CPLP.

A grave crise econômica e instabilidade política na década de 1990, em **Guiné-Bissau**, foi resultado do alto endividamento do país nos anos anteriores com a crise mundial. Como previsto pelo alinhamento às instituições financeiras internacionais, o país foi obrigado a realizar a sua abertura política e econômica logo em 1991, com a adoção do multipartidarismo, congelamento de salários, redução do gasto público, entre outras medidas austeras. Em 1994 ocorreram as eleições presidenciais, com a permanência do PAIGC no poder, com Nino Vieira. A vitória de Nino pouco surtiu efeito sobre a economia durante os anos seguintes, com a continuidade da crise econômica. Essa conjuntura desfavorável aumentou o descontentamento com o governo, sobretudo das Forças Armadas que executaram um golpe em 1998, dando início à guerra civil no país. O fim do conflito foi considerado uma das primeiras ações securitárias da CPLP, esta essencial na negociação pelo cessar-fogo. Em 1999 foi assinado o Acordo de Abuja, dando fim ao conflito. A paz foi assegurada pelo Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e pela missão de paz das Nações Unidas, Escritório de Apoio à Construção da Paz das Nações Unidas na Guiné-Bissau (RIZZI, 2012). Embora não tenha garantido a paz, uma vez que o país sofreu no início do século XXI com novos conflitos armados internos, a mediação do conflito, em especial pela CPLP e pela CEDEAO, traz à luz a regionalização da resolução de conflitos, característica fundamental dos anos 1990.

O fim da Guerra Fria e os altos custos com a guerra contra a UNITA e a África do Sul obrigam **Angola** a abandonar formalmente o programa de desenvolvimento revolucionário em 1990. Nessa linha, buscando uma resolução pacífica do conflito interno, previsto pelo Acordo Tripartite assinado em 1988, o país realiza uma reforma constitucional

em 1991, visando eleições para o ano seguinte. O MPLA se elegeu em 1992, num processo reconhecido internacionalmente. Savimbi – líder da UNITA – nega o processo e retoma o conflito armado (SILVA, 2017). As grandes reservas de petróleo e diamantes do país e a consequente abertura dos anos 1990, com a privatização de algumas empresas estatais, levaram a uma aproximação do governo do MPLA com o Ocidente. A moderação dessas relações reduziu ainda mais o apoio à UNITA pelos Estados Unidos e pela África do Sul, que havia iniciado o processo de término do *apartheid*, consolidado em 1994 (VISENTINI; NERINT/CEBRAFRICA, 2018).

Logo, o grupo de Savimbi passou a uma posição cada vez mais desprivilegiada militarmente, considerando a modernização do exército angolano com anos de luta armada. O Protocolo de Lusaka, assinado em 1994 pelo governo angolano e pela UNITA e apoiado pelas ONU e pela OUA, buscou dar fim ao conflito reiniciado em 1992. O novo acordo buscava, além do cessar-fogo e da desintegração das milícias, a incorporação da UNITA a cargos do governo e cessação do apoio de armas e insumos internacionais para o grupo rebelde, sob respaldo do embargo do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1993 (VISENTINI; NERINT/CEBRAFRICA, 2018). O Protocolo de Lusaka não obteve sucesso esperado, em parte pela continuidade da venda de armas à UNITA financiadas pelos “diamantes de sangue” angolanos. Em 1998, Angola participa da Primeira Guerra do Congo e da Segunda Guerra do Congo. A primeira (1996) com o objetivo de capturar Savimbi e destruir as células do grupo no país e a segunda adotando uma política externa voltada à segurança regional, que respaldou politicamente o combate interno à UNITA. Não obstante, o fim do conflito interno ocorreu apenas em 2002, após a morte de Savimbi. A posição de prestígio angolana, principalmente na economia mundial, acentuou-se com o fim da guerra civil, e o país passou a ocupar durante a década de 1990 o papel de potência regional, principalmente na SADC. Esse papel foi reforçado pela participação do país na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul<sup>6</sup> e na CPLP (SILVA, 2017).

As reformas neoliberais em **Moçambique** começaram ainda nos anos 1980. O país abandonou oficialmente o alinhamento marxista-leninista em 1989, passando a depender profundamente das organizações financeiras internacionais. Logo no início da década de 1990,

---

<sup>6</sup> Projeto brasileiro de carácter securitário do espaço Atlântico Sul (SILVA, 2017).

o país aprovou uma nova Constituição, formalizando a abertura à economia de mercado e o sistema multipartidário democrático. Em 1992, seguindo o processo de pacificação interna que a FRELIMO buscava desde o final da década anterior, foi instaurada a Operação das Nações Unidas em Moçambique (UNOMOZ) no país a partir do Acordo Geral da Paz, assinado pela FRELIMO, RENAMO e África do Sul. A missão de paz tinha como propósito assegurar o processo de pacificação e abertura democrática de Moçambique. As primeiras eleições foram realizadas em 1994, com a vitória da FRELIMO com Chissano (SILVA, 2017). Após 1994, quando iniciado oficialmente o processo de reconstrução interna com o fim do conflito, Moçambique passou a atuar ativamente nas organizações regionais, seguindo a tendência ideológica de 1980 de estas serem essenciais para a estabilidade interna do país. Moçambique passou a buscar um relacionamento menos combativo e mais cooperativo, principalmente com a África do Sul (VISENTINI; NERINT/CEBRAFRICA, 2018).

O alinhamento à política Ocidental, triunfante na Guerra Fria, veio em contraposição à abertura econômica e política dos regimes africanos, exigindo a redução do aparelho estatal, privatizações e eleições democrática e multipartidárias (CHAZAN, *et al.*, 1999). Com o fim da disputa por zonas de influência e a liberalização das economias, o continente africano perde sua posição estratégica na política internacional, como define Visentini (2013, p. 154, grifo do autor): “O resultado foi uma maior *marginalização* da África no sistema internacional, bem como a *desestrategização* e *tribalização* dos conflitos e da política regional”. Como resultado, os processos regionais foram impulsionados como uma forma de garantir a estabilidade e o desenvolvimento dos países. No caso da África Austral e dos Grandes PALOPS, o clima cooperativo passa a ficar ainda mais evidente com a independência da Namíbia (1990), o fim do *apartheid* (1991) e o processo de negociação para a resolução dos conflitos na Angola e em Moçambique (SILVA, 2017).

Em 1992, a SADCC foi substituída pela Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). A nova organização buscava concretizar os movimentos em torno do desenvolvimento sustentável e do incremento do comércio intrarregional. Foi essencial para a consolidação de potências regionais durante a década, entre elas Angola e África do Sul – ingressante apenas em 1994 (SILVA, 2017). De todo modo, a organização foi capaz de aumentar o fluxo de comércio regional, além de ser um eficiente mediador dos conflitos locais adotando uma postura securitária, principalmente no conflito do Congo. Vale ressaltar que não

há de fato um abandono da influência externa nesses países. No entanto, há o redirecionamento das ações pelas organizações financeiras internacionais, pela ONU - que aumentou expressivamente as missões de paz no continente durante a década de 1990 - e pelo relacionamento multilateral, destacando-se os relacionamentos entre fóruns internacionais como a CPLP e as organizações regionais africanas (SADC, CEDEAO, entre outras) e a União Europeia, que retorna ativamente ao continente durante essa década (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013).

Seguindo o processo iniciado na década anterior, a conjuntura dos anos 1990 consolida a política externa portuguesa, sobre os três principais pilares, e agrega novos valores à esta:

Resultado da crescente interdependência das relações internacionais e da valorização dos quadros diplomáticos multilaterais, a diplomacia portuguesa regista o declínio progressivo da diplomacia bilateral em favor da diplomacia multilateral que leva Portugal a uma presença nas organizações multilaterais das suas áreas de interesse estratégico: a EU na Europa, a NATO no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais (TEIXEIRA, 2004, p. 12).

Portugal passa a atuar internacionalmente, nessa década, quase exclusivamente de forma multilateral. Acompanhado dos processos internacionais de regionalização, buscou aprofundar suas relações entre os três eixos de política externa para além dos interesses políticos e econômicos, também atuando em âmbito securitário. Ao processo de construção da Comunidade Europeia, o país seguiu entre os principais atores decisórios da organização, posição fornecida pelo uso de processos como a construção da CPLP, a participação em missões de paz das Nações Unidas e da OTAN como mecanismos de barganha para a manutenção da sua posição na comunidade (TEIXEIRA, 2010). Como defende Teixeira (2010, p. 56): “o uso das Forças Armadas Portuguesas como mecanismo de política externa traz além de benefícios modernizadores, credibilidade internacional ao país”. A transição das relações bilaterais com os PALOPS para a construção da CPLP favorece novamente o posicionamento português como agente securitário, dada a geografia da organização. Para além do viés securitário, a consolidação da CPLP representa um aumento no poder de barganha tanto de Portugal quanto dos países africanos, garantindo-lhes um maior poder diplomático internacional (TEIXEIRA, 2010).

#### 4.3 A CRIAÇÃO DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP)

Como visto, o cenário internacional pós-Guerra Fria favoreceu a formação e posicionamento das organizações internacionais e regionais. O processo de globalização, interdependência e democratização acentuou as necessidades internacionais na busca por mercados e garantia securitária no sistema internacional, principalmente na África (VISENTINI; NERINT/CEBRAFRICA, 2018). A retomada das relações entre Portugal e suas ex-colônias ainda nos anos 1980, de forma contida e bilateral, se aprimorou na esteira dos processos internacionais do período em análise. Por um lado, o reposicionamento da política externa portuguesa como Ocidental, Atlântica e Lusófona desprendendo ações síncronas, tornou o processo de construção da CPLP uma estratégia natural, buscando as vantagens político-econômicas do relacionamento com a África, Brasil e Europa. Para o plano securitário, a comunidade passou a representar os interesses portugueses no Atlântico Sul, garantindo não só um maior poder de barganha com a Europa, mas também na OTAN (TEIXEIRA, 2010). Para a África, isolada com o declínio dos processos revolucionários e a marginalização na política internacional e continuidade da instabilidade interna, não restou alternativa senão migrar para uma política cooperativa e moderada em relação ao neoliberalismo. Dentro do contexto do regionalismo, a saída para a crise se deu através da construção de organizações regionais que fomentassem o poder de barganha e o posicionamento desses países no plano internacional, ao mesmo tempo em que atraíssem investimentos para as nascentes economias de mercado (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2013). A construção cultural e de longa presença portuguesa nos PALOPS surge como uma alternativa de agregar-se a uma potência média europeia e uma potência emergente na América Latina, o Brasil, garantindo a ascensão desses Estados na política internacional e no desenvolvimento socioeconômico interno (SILVA, 2017; DIAS *et al.*, 2019).

As primeiras movimentações para a formação de um organismo multilateral lusófono ocorreram ainda em 1989, com a realização do Primeiro Encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa, do qual participaram Portugal, Brasil e os PALOPS. Resultado do encontro foi a criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa, uma instituição cultural de promoção da língua portuguesa (COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, [2021?]). O evento consolida o Brasil como um dos principais impulsores da CPLP. A política externa brasileira, marcada pela multilateralidade e regionalização, se insere

no contexto de globalização na busca de novos mercados internacionais. Para o país, a CPLP representou a agregação das relações tradicionais com Portugal, trazendo a Europa para o eixo de negociações brasileiras, e o aprofundamento das relações dos PALOPS, abrindo espaço para a prospecção de novos mercados no continente africano. Assim, o Brasil passa a ser um dos principais atores na construção da comunidade lusófona (RIZZI, 2012).

Em 1994 os chefes dos Estados lusófonos se reuniram novamente para estabelecer as diretrizes constitucionais da CPLP. Neste encontro foram definidas as diretrizes-gerais de cooperação entre os países e entre a Comunidade e as demais organizações do sistema internacional, contidos no artigo três do Estatuto da CPLP (1996):

Artigo 3º (Objectivos) São objetivos (sic.) gerais da CPLP: a) A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fora internacionais; b) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; c) A materialização de projectos (sic.) de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa. (COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 1996)

Logo, em 1996 na cidade de Lisboa, a CPLP foi fundada, com o objetivo comum de:

[...] projectar (sic) e consolidar, no plano externo, os especiais laços de amizade entre os países de língua portuguesa, dando a essas nações maior capacidade para defender seus valores e interesses, calcados sobretudo na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico. (COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, [2021?])

Ainda nos primeiros anos de formação, foi possível notar o aumento das trocas comerciais entre os países, representado pela inserção dos PALOPS na economia mundial e estruturação dos seus Estados, em especial após o fim dos conflitos em Angola e Moçambique. A cooperação econômica e técnica, principalmente nas áreas de acesso básico (saúde, educação, segurança alimentar, entre outros) entre a CPLP foi fundamental para o estabelecimento da estabilidade interna desses países (SILVA, 2017). A coordenação e ação conjuntas passaram a ser cada vez mais presentes entre os países-membros, garantindo a participação ativa e parcerias no plano internacional com organizações como a ONU, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). O fomento aos investimentos dos países-membros e a participação de organizações internacionais

públicas e privadas faz com que a CPLP se desenvolva ativamente desde seu estabelecimento, atingindo o auge das relações nos anos 2000 (COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, [2021?]; DIAS *et al.*, 2019).

A CPLP, portanto, se apresenta como uma organização internacional de sucesso dentro das dinâmicas internacionais inauguradas pela agenda dos anos 1990. Foi, de fato, capaz de se introduzir no sistema internacional e atrair investimento para seus países-membros, além de garantir vantagens de negociação no plano diplomático internacional e regional (DIAS *et al.*, 2019). Muito embora a organização se mantenha sobre os princípios de complementaridade entre os países-membros, historicamente há uma maior projeção de Portugal e Brasil. Portugal passa a reduzir sua atuação na organização após a adoção do euro em 1998, cedendo espaço para a expansão brasileira na CPLP. Com a agenda neodesenvolvimentista<sup>7</sup> mundial, em especial do Brasil, nos anos 2000, há o aprofundamento das relações entre Brasil-PALOPS na CPLP, acompanhado pela Angola após 2002, que com o fim do conflito interno do país surge como uma potência regional africana e se torna o maior colaborador dos PALOPS na CPLP (RIZZI, 2012; SILVA, 2017). Os desafios da paridade entre os países e, portanto, o direcionamento estratégico da CPLP se dá neste contexto de alternância na posição prestigiosa dentro da organização.

---

<sup>7</sup> Desenvolvimento sustentável. Manutenção do liberalismo econômico, quando possível, porém presença do Estado em áreas-chave para o desenvolvimento social e econômico (SILVA, 2017).

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho, buscou compreender as relações cooperativas entre Portugal e suas ex-colônias africanas, hoje os PALOPS, contemporaneamente. A abordagem do estudo a partir do dinamismo da política externa portuguesa, conforme as grandes mudanças no sistema internacional, permitem a análise acerca das relações de dependência entre ambos os atores, tendo como estrutura básica textual a análise da política colonial portuguesa para a África, os processos de independência e construção dos PALOPS e, por fim, a retomada das relações como países soberanos.

Portugal, como um país pequeno e limitado, foi condicionado a expandir seu domínio além da Europa para que fosse possível manter sua estrutura organizacional interna. Com tal objetivo, as primeiras expedições do século XV para o Atlântico almejaram alcançar novas fontes de renda à Coroa e estabelecer um panorama político de prestígio entre a aristocracia no país e na Europa. A exploração do Brasil, no entanto, distanciou Portugal dos seus domínios africanos. A importância do continente passa a ser reduzida ao tráfico de escravos para a colônia brasileira. Apenas no século XVII, as dinâmicas internacionais passam a exigir de Portugal uma presença maior nos territórios africanos, com o fim da hegemonia hispano-portuguesa e ascensão de novas potências coloniais. Até a metade do século XVIII, Portugal, ainda que em constante enfraquecimento externo, foi capaz de manter sua posição como potência por meio da barganha de interesses com os demais países europeus ao lograr da rivalidade entre elas, negociava a exploração de territórios africanos.

O não desenvolvimento de suas colônias e a exclusiva exploração colonial para a aquisição de lucros remetidos ao sustento da Coroa Portuguesa deixou o país em uma condição de atraso econômico quando a Primeira Revolução Industrial no século XVIII inaugurou as relações capitalistas modernas. A busca por novos mercados fez com que países industrializados como Inglaterra, Holanda, França e Alemanha passassem a pressionar os domínios português na África. Após a independência do Brasil, Portugal passou a depender profundamente da exploração africana, tornando-se essencial a manutenção dos seus domínios no continente. A política colonial portuguesa precisou adquirir novos contornos, passou-se a interiorizar o domínio na África, com políticas migratórias e desenvolvimento de estruturas administrativas que comprovassem o pertencimento dos territórios em questão aos portugueses.

Os resultados do acirramento das disputas por colônias africanas foram consolidados na Conferência de Berlim, em 1885, partilhando o continente entre as potências europeias. Vale ressaltar que a estratégia de barganha portuguesa durante a conferência permitiu que o país mantivesse os territórios dos PALOPS. De fato, Portugal não apresentava ameaça às grandes potências, a manutenção dos seus territórios africanos na Conferência de Berlim foi justamente resultado dessa ação de política externa direcionada às entrelinhas da competição europeia.

Comparado às demais potências europeias, Portugal permaneceu economicamente atrasado. O alto gasto do governo com a ocupação efetiva dos territórios africanos e uma economia voltada ao comércio produtos primários levou o país à crise econômica. Em 1910, as elites descontentes com a administração monárquica proclamaram a República. A política colonial passou a distanciar-se novamente da África, aderindo à um modelo administrativo mais autônomo dos territórios, focando apenas no retorno econômico da exploração como forma de tentar recuperar a estabilidade interna sem perder os direitos sobre o território africano. A deflagração da Primeira Guerra Mundial como resultado da continuidade das animosidades entre as potências coloniais europeias, enfraqueceu ainda mais o governo português. Em 1926, um golpe de estado passa o poder administrativo aos militares. O período, alinhado ao cenário internacional de ascensão de regimes autoritários, cria espaço para a instauração do Estado Novo em 1933. No Estado Novo a política colonial portuguesa passa a adquirir uma característica mais austera. O projeto de estabilização nacional autoritária de Salazar partia da construção da identidade nacional portuguesa como um Império Colonial. Com esse objetivo a administração das colônias africanas passou a ser centralizado novamente. O pós-Segunda Guerra Mundial altera as dinâmicas internacionais com o início da Guerra Fria e dos processos de libertação nacional africana.

É a partir desse período que surgem os primeiros movimentos de libertação nacional do PALOPS. Estes se estabelecem como atores internacionais na Guerra Fria, buscando legitimidade internacional para a conquista da independência e alinhando-se às políticas do Bloco Socialista como forma de projeto estatal, garantindo apoio material e político à sua luta contra o Império Português. Em resposta aos processos de independência africana, na contramão dos demais imperialistas europeus, o governo salazarista opta pela estratégia da repressão dos movimentos, mudanças administrativas que desagregassem a imagem dos territórios africanos como colônias portuguesas e os incluíssem como províncias e estados de

direitos iguais à metrópole. Com o insucesso dessa política, Portugal recorreu à guerra colonial (1960-1974). Ainda que num primeiro momento os países do eixo capitalista aprovassem a postura portuguesa e apoiassem não somente a metrópole como também os grupos que propunham rivalidade aos movimento de libertação nacional revolucionários, como uma forma de evitar a expansão socialista na África, a comunidade internacional passou a pressionar pelo fim dos conflitos.

Os custos econômicos e políticos da luta armada adquiriram proporções internas em Portugal, gerando grande instabilidade e protestos para a abertura do regime do Estado Novo e externas com a pressão das organizações internacionais, como a ONU, e regionais, principalmente a OTAN, de quem o governo português dependia do apoio material e financeiro para a continuidade dos conflitos, para a cessação dos conflitos e concessão da independência aos PALOPS. Esse enfraquecimento da posição portuguesa internacionalmente culminou com o fim do regime do Estado Novo. A Revolução dos Cravos, em 1974, representa o fim do Império Colonial Português e a independência das colônias portuguesas. Há, nesse momento um rompimento das relações diplomáticas entre Portugal e os PALOPS. O vácuo de poder deixado pela antiga metrópole se torna um dos maiores desafios na construção dos jovens Estados Africanos, que tenderam a enfrentar instabilidades internas fomentadas pela disputa da Guerra Fria, apresentadas por golpes e guerras civis que perduraram até meados dos anos 1990.

A distensão da Guerra Fria, nos anos 1980, e a estabilização do regime democrático português, permitem que o país retorne ao cenário internacional, em especial buscando um relacionamento com os PALOPS. Para os países africanos o fim do conflito internacional fez com o que a África perdesse sua posição estratégica. Para os PALOPS, a redução do apoio soviético forçou a moderação dos regimes para a abertura ao Ocidente para sanar as crises internas e posicioná-los na nova agenda internacional dos anos 1990. Nesse contexto, a reaproximação de Portugal passou a se tornar valorosa. A política externa portuguesa pós democratização continua sustentada nos pilares Europeu, Atlântico e Africano, o último readaptado para uma estratégia cultural, à luz da Lusofonia. A regionalização e o multilateralismo da política internacional criam um cenário de cooperativismo para o desenvolvimento, sobretudo econômico, dos países.

No contexto europeu, era essencial para Portugal, a entrada na Comunidade Europeia e o reposicionamento internacional como um membro ativo da OTAN. Para isso a cooperação

com os PALOPS serviu como um mecanismo a reinserção portuguesa na dinâmica internacional. A construção da CPLP, para Portugal, garantiu a posição do país como uma potência média, vista a importância da organização como uma ponte às relações comerciais com a Europa e com a proposta securitária da OTAN no Atlântico Sul. Portugal, no contexto da lusofonia, se mantém como um país essencial para as relações entre esses países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para os PALOPS, a criação da CPLP foi responsável pelo desenvolvimento socioeconômico, além de incluí-los internacionalmente nas decisões diplomáticas. Há uma dependência mútua entre os atores, apresentada desde a colonização portuguesa, fora o padrão dependente das relações coloniais tradicionais. A manutenção político-econômica de Portugal era subordinada à posse das colônias africanas. Ao período pós-colonial essa relação se apresenta pela necessidade de promoção de ambos os atores no sistema internacional contemporâneo.

A partir da análise secular das relações entre Portugal e África, faz-se concluir que os territórios lusófonos são essenciais para a posição portuguesa na política internacional. O tradicionalismo da política externa portuguesa, portanto, se resume à dependência que o país possui do continente africano para que possa participar das dinâmicas europeias e atlânticas, garantindo um espaço decisório no sistema internacional, como pôde ser notado com a articulação portuguesa durante a Conferência de Berlim, a legitimidade do regime salazarista e a negociação internacional, principalmente na ONU e na OTAN, durante as independências africanas. A CPLP representou uma opção segura para as relações internacionais de dois atores fragilizados no sistema internacional, mesmo que em escalas distintas. A organização foi capaz de manter os países sobre um sistema liberal democrático dentro do contexto africano. É, portanto, o resultado da articulação portuguesa com os PALOPS sustentado nas relações seculares entre os dois atores, porém sob uma dinâmica não exploratória, e sim mútuos benefícios.

## REFERÊNCIAS

CONFERENCE AT BERLIN. **General Act of the Berlin Conference on West Africa, 26 February 1885**. Berlin, 1885. Disponível em: <https://loveman.sdsu.edu/docs/1885GeneralActBerlinConference.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.

CAMPINA, A.; TOMÁS, S. T. Portugal, o Estado Novo, António de Oliveira Salazar e a ONU: Posicionamento(s) e (i)legalidades no pós-II Guerra Mundial (1945-1970). *In*: ROLLO, M. F. *et al.* (org.). **A Europa do Pós II Guerra Mundial**: o caminho da cooperação. Lisboa: IHC, 2016. p. 77-93.

CHAZAN, N. *et al.* **Politics and Society in Contemporary Africa**. 3rd ed. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Lisboa: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 1996. Disponível em: [http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/CCEG/IX\\_CCEG/Estatutos-CPLP.pdf](http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/CCEG/IX_CCEG/Estatutos-CPLP.pdf). Acesso em: 28 mar. 2021.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**, [2021?]. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2752.aspx>. Acesso em: 20 mar. 2021.

DIAS, A. M. *et al.* **Política externa portuguesa e África**: tendências e temas contemporâneos. Lisboa: Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa, 2019, v. 1. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro\\_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa\\_final.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf). Acesso em: 20 mar. 2021.

GALITO, M. S. **Ensaio sobre política externa portuguesa**. Instituto Superior de Economia e Gestão. Lisboa: ISEG – CEsA/CSG, 2019. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/17716>. Acesso em: 20 mar. 2021.

GONÇALVES, M. **Beyond the ‘Imperial Mystique’**: Empire and National Identity in the Portuguese Estado Novo. Florence: European University Institute, 2015. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/195346029.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

HERBST, J. **States and power in Africa**: comparative lessons in authority and control. Princeton: Princeton University Press, 2000.

LAINS, P. Causas do colonialismo português em África, 1822-1975. **Análise Social**, Lisboa, v. 33, n. 146/147, p. 463-496, 1998. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221843624G2dSJ5nf7Oj14YK5.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021

MARANGONI, G. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Desafios do Desenvolvimento, São Paulo, v. 9, n. 72, p. 56-61, junho 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 01 fev. 2021

OSMAŃCZYK, J. E. **Encyclopedia of the United Nations and International Agreements**. Abingdon: Routledge Books, 2002. p. 1869.

PEREIRA, P. S. D. C. Portugal: Portuguese Foreign Policy. *In*: GUSMÃO, F. A. (ed.). **The Road Ahead: The 21st-Century World Order in the Eyes of Policy Planners**. Brasília, DF: Ideal, 2018. p. 269-284. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/the-road-ahead-livro-funag.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2021.

PIRES, A. P. As letras de uma revolução: a implantação da república em Portugal a 5 de outubro de 1910. **Estudo Históricos**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 61, p. 331-354, ago. 2017. . Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/eh/v30n61/0103-2186-eh-30-61-0331.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

RENO, W. Anti-Colonial Rebels. *In*: RENO, W. **Warfare in Independent Africa (New Approaches to African History)**. Illinois: Northwestern University, v. 5, 2011. Cap. 2, p. 37-78.

RIZZI, K. R. **O grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010)**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/54081>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SCHIAVON, C. G. B. O Término da Primeira República Portuguesa e as Raízes do 28 de maio: o Estado Novo à Vista. **Historiæ**, Rio Grande, v. 2, n. 3, p. 229-241, 2011. . Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/3300>. Acesso em: 1 mar. 2021.

SCHMIDT, E. **Foreign intervention in Africa: from the Cold War to the War on Terror**. New York: Cambridge University Press, 2013.

SILVA, I. C. D. **Política Externa na África Austral: guerra, construção do Estado e ordem regional**. Porto Alegre: CEBRAFRICA-UFRGS, 2017.

TEIXEIRA, N. S. Portugal e a NATO: 1949-1989. **Análise Social**, Lisboa, v. 30, n. 133, p. 803-818, mar. 1995. Disponível em: [www.jstor.org/stable/41011116](http://www.jstor.org/stable/41011116). Acesso em: 30 jan. 2021.

TEIXEIRA, N. S. O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa. **R:I / Relações Internacionais**, Lisboa, v. 1, p. 5-12, mar. 2004. Disponível em: [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/r1/RI01\\_Artg02\\_NST.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r1/RI01_Artg02_NST.pdf). Acesso em: 30 jan. 2021.

TEIXEIRA, N. S. Breve ensaio sobre a política externa portuguesa. **Relações Internacionais (R:I)**, Lisboa, v. 28, n. 1, p. 51-60, dez. 2010. Disponível em: <https://novaresearch.unl.pt/en/publications/breve-ensaio-sobre-a-pol%C3%ADtica-externa-portuguesa>. Acesso em 21 mar. 2021.

VISENTINI, P. F.; NERINT/CEBRAFRICA, E. **Guia da Política Externa dos Estados Africanos**. Porto Alegre: Palmarinca; NERINT/UFRGS, 2018.

VISENTINI, P. F.; PEREIRA, A. D.; RIBEIRO, L. D. T. **História da África e dos africanos**. Petrópolis: Vozes, 2013.

ZOTOV, N.; MALIKH, V. **A África de Expressão Portuguesa: experiência de luta e de desenvolvimento**. Moscou: Edições Progresso, 1990. v.1.