

Idioma e poder: por que uma rede de reguladores lusoparlantes?

Luís Eduardo Duque Dutra¹

Nos dias 4 e 5 de novembro de 2010, as instituições que se ocupam da regulação da eletricidade, do óleo, do gás natural e dos biocombustíveis e que compartilham o uso do Português estiveram reunidas no Rio de Janeiro. Foi a IIIª Reunião da Associação de Reguladores de Energia de Língua Oficial Portuguesa, ou Relop. Cabe logo uma primeira pergunta: Uma rede de cooperação, fundada numa língua sem relevância internacional e composta por tão diversos e poucos países, tem razão de ser? A lentidão no estabelecimento de um consenso entre os oito países lusoparlantes, em domínios diferentes, como em torno da própria língua e nas suas relações internacionais, indica o tamanho das dificuldades e o grau de desafio. Embora a globalização e o advento da sociedade da informação e do conhecimento estejam entre os elementos fundadores do século XXI, evidentemente não é fácil fazer da língua um instrumento de poder no cenário internacional. Para muito além disso, cabe perguntar em que o pensamento e a prática de regulação em países lusófonos são diferentes, ou acrescentam, à experiência internacional, ela mesma de predominância anglo-saxônica? De todo o modo, para responder a essas duas perguntas, pode-se partir da noção de que o “status” de língua global é consequência do amadurecimento político, econômico e cultural dos países que comungam com o Português; uma situação que, diga-se logo, está longe de ser realidade.

O lento despertar comunitário

Foi somente no final do século passado que, de maneira mais formal, iniciou-se a articulação em torno da língua portuguesa. Após sua assinatura, em 16 de agosto de 1990, a demora na entrada em vigor do Acordo Ortográfico é o mais perfeito exemplo das dificuldades do projeto. Mais de vinte anos se passaram depois disso e nem mesmo assim chegou-se a um termo quanto à unificação ortográfica. Permanece o Português dividido em duas grafias – a lusitana e a brasileira. A iniciativa de, pela língua, exercitar o poder global, ainda carece de seu primeiro e imprescindível pilar – a sua harmonização. Em 2004, quatorze anos após a assinatura, um II Protocolo Modificativo estendia o prazo de entrada em vigor do Acordo, uma vez que o mínimo de três países não o tinha ratificado. Somente em 2008, Portugal e São Tomé e Príncipe o ratificaram e, assim, com o Brasil, que já o fizera anteriormente, o Acordo foi finalmente validado. Espera-se para 2012, isto é, vinte e dois anos depois de sua assinatura, a entrada em plena vigência da nova norma ortográfica, desta vez, unificada. De fato, pouco mais de duas mil palavras e algumas regras de ortografia serão modificadas, quase nada em relação à riqueza do vocabulário de uma língua resultado de seu uso em quatro continentes, em países bastante distantes geograficamente. A demora tem menos relação com o tamanho da alteração e mais com a dificuldade de se obter um consenso e um compromisso na órbita das relações internacionais, até mesmo quando o objeto em questão é uma língua comum a poucas nações, dentre as quais, nenhuma dispõe de importância isoladamente na economia e geopolítica internacional.

¹ Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Paris, Professor da Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Chefe de Gabinete do Diretor Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Analogamente ao que aconteceu com a valorização da língua, a cooperação político-diplomática entre os oito países lusófonos experimentou um crescimento vagaroso, após um início muito tardio. Em 1989, por iniciativa do Presidente José Sarney, foi criado o Instituto Internacional da Língua Portuguesa; o embrião da iniciativa de se promover e divulgar o idioma em escala mundial estava então lançado. Algum tempo depois, em 1996, em Lisboa, ocorreu a I Cimeira de Chefes de Estados e Governos dos Países de Língua Portuguesa. Na ocasião, nasce a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a CPLP. Em 1998, em Maputo, na II Conferência de Chefes de Estado e Governo, foi aprovado o Acordo Geral de Cooperação, que rege as relações na comunidade. Apoiados no uso de um idioma comum, os participantes assumem o compromisso de buscar uma maior articulação na política internacional e a maior aproximação, seja na esfera cultural, seja no domínio empresarial, ou ainda na gestão das políticas públicas. Depois dos primeiros passos, bem no final do século passado, as cimeiras passaram a ocorrer regularmente, de dois em dois anos, sendo que a nona ocorreu este ano, em Luanda. Entretanto, talvez mais interessante a esta altura seja lembrar a VIII Conferência, realizada em Lisboa em 2008. O tema da cimeira voltou a ser o idioma, a defesa da língua portuguesa, de forma a sublinhar que, a despeito da criação da CPLP e do empenho de cooperação entre seus membros, até mesmo o ponto de partida – a harmonização ortográfica – ainda estava por fazer.

Como explicar o movimento tardio e lento de defesa da língua? Por que, apesar da lógica evidente, a construção de um projeto global em torno de um patrimônio lingüístico e cultural comum demonstrou-se tão penosa? Seria interessante começar a explicação pela tardia e também lenta construção institucional dos diferentes Estados que formam a comunidade. Foi a partir da década de 1970 que a democratização ocorreu em Portugal e no Brasil. Respectivamente, o Salazarismo e o regime militar foram superados gradualmente ao longo do final daquela década e no início da seguinte. A independência do mais novo membro do clube de países lusoparlantes é de 2002; ou seja, é ainda muito recente. O fim da colonização da África foi resultado, justamente, daquele processo de formação de um novo Portugal em pleno século XX. Foi um processo violento, com desdobramentos negativos em termos sociais e econômicos que custaram tempo para serem superados. Assim, o retardo na busca de um compromisso em torno do idioma e de uma pauta coordenada na política internacional decorre simplesmente do tardio despertar destes países. Não existiam condições objetivas para fazer do Português uma língua global.

A diversidade entre os membros da comunidade não facilita a coordenação. Ela é notável até mesmo no que se refere à razão que os levam a se empenhar na defesa da língua. Para alguns, o Português é o instrumento a serviço da unidade nacional e da eficiência da máquina administrativa. É o idioma que define a dimensão geográfica de Angola e Moçambique, assim como o fizera no Brasil em meio a um subcontinente dominado pelo espanhol: a América Latina. Para outros, de diminuta expressão territorial, o uso da língua pode ser o patrimônio comum que permite apoiar a melhoria de sua inserção econômica, política e cultural no mundo, como é o caso de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e, até certo ponto, de Guiné-Bissau. No caso de Timor Leste, o idioma é o elemento de diferenciação frente ao invasor. É igualmente o elemento fundador de uma completamente nova identidade nacional. Já para Portugal e para o Brasil, países com anterior inserção no cenário internacional, mas, sem força para agir e influir isoladamente, a defesa da língua e da cultura amplia o campo e o peso da atuação dos dois, de longe as duas maiores economias da CPLP. Apenas estas diferenças, quanto ao papel da língua na formação e afirmação de cada um dos países membros, já bastariam para justificar o desafio que é a construção da comunidade. Some-se a isso, que trata-se da criação de um

espaço de coordenação que, a despeito de falar a mesma língua e incluir 280 milhões de indivíduos, é por natureza descontínuo territorialmente e abraça quatro continentes. Por tudo isso, ainda está muito longe de poder ser considerado um só mercado em termos empresariais. Em termos demográficos, representa cerca de um vigésimo da população mundial e está muito longe do alcance do inglês, ou do mandarim. Por fim, em termos geopolíticos, a promoção do Português está muito aquém da construção institucional conquistada pelo alemão, ou castelhano. A diversidade advinda de membros tão distantes, na geografia, produz a riqueza da cultura local, mas, ao mesmo tempo, torna necessário o diálogo, exige compreensão e tolerância das partes e faz da negociação internacional um assunto complexo e caro.

As razões políticas e econômicas

O reconhecimento das dificuldades e dos desafios não invalida a busca, mas, pede mais ciência e planejamento nas ações e coordenações. Durante a segunda metade do século passado foram criadas e consolidadas as organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU) e todas as demais agências do sistema ONU. Nas últimas três décadas do século passado, na esteira da criação da Comunidade Européia, de sua transformação em União Européia e do sucesso no lançamento do Euro, foram as organizações de caráter regional que chamaram a atenção dos países. A iniciativa de se institucionalizar a cooperação em torno do idioma e a formatação da CPLP estão dentro deste contexto. Os países procuraram multiplicar os espaços de negociação e barganha na política internacional. Como foi visto no parágrafo anterior, por sua natureza policêntrica e, portanto, sem contar com uma justificativa de proximidade e unidade geográfica, a construção de uma rede lusófona em escala mundial não é nem um pouco imediata.

Contudo, a iniciativa de valorização da língua é sustentação não apenas cultural, mas também econômica e socialmente. O Português é a expressão comum da cultura lusitana que se espalhou pelo mundo. Qualquer rede alicerçada no uso do idioma comum será um processo histórico em construção a tratar com a diversidade de suas expressões, que correspondem precisamente a este espalhamento territorial. Assim mesmo, ainda vale se empenhar de forma articulada na sua promoção. A língua é um instrumento de poder; o poder da ação e da coerção, como conceitua Foucault. A comunicação entre o emissor e o receptor só tem sentido quando se tem o entendimento e é a língua que dá sentido à comunicação. Isso vale para o micro, como para o macrocosmo. Valia também no século XX, na época da sociedade industrial e vale ainda mais, no século XXI, na era da comunicação e do conhecimento. Isso vale tanto para economia, quanto para política internacional. O poder econômico é a capacidade de transformar as regras a seu favor. O poder político é capacidade de ditar as regras. O espaço lingüístico ampliado reforça a atuação de cada país, valoriza o patrimônio comum, ao estimular uma indústria de bens culturais em escala planetária, cria a oportunidade para os negócios privados entre as empresas dos diferentes países e também para a troca de experiência e melhoria na gestão dos negócios públicos. Em resumo, a promoção da língua permite a “lusofonia” de exercer algum poder em escala mundial.

O amadurecimento institucional dos países lusoparlantes é resultado da consolidação do Estado de Direito e dos avanços no regime democrático. Na verdade, e isto é dialético, a construção comunitária em torno da língua é, ao mesmo tempo, consequência e instrumento do amadurecimento dos países participantes. Desse ponto de vista, a busca pelo consenso e compromisso passou a fazer diferença e ser notada a partir da primeira década do século XXI. Isto é, bem recentemente. Os sinais de progresso em

termos políticos e econômicos foram se acumulando a partir daí. Na virada do milênio, a paz é consolidada em Angola e Moçambique e, a partir de meados da primeira década, as eleições presidenciais e autárquicas tornaram-se regulares. A partir da mesma época, primeiro, Cabo Verde e, depois, Guiné-Bissau, iniciaram o processo para saírem da lista dos Países Menos Avançados da ONU. Os dois também demandaram suas adesões à OMC e declararam sua disposição de assinar o TRIPS (Tratado Internacional sobre a Propriedade Intelectual). Em 2004, Angola aderiu ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares da OUA, o que representou mais um passo em direção à consolidação do Estado naquele país. Reflexo do progresso obtido foi a ascensão de Moçambique à Presidência da OUA em 2004. A “lusofonia” continuou em destaque quando Portugal assumiu a Presidência da UE em 2007 e teve a oportunidade de realizar naquele mesmo ano, em Lisboa, a II Cimeira de Chefes de Estado e Governo entre a UE e a África. Não por acaso, também em 2007, Cabo Verde é alçado à condição de parceiro estratégico da UE. O retardo e a pouca efetividade inicial, aos poucos, foram substituídos pelos primeiros resultados do esforço de se articular em torno da língua. Após a virada do milênio, a participação decisiva da CPLP no processo de independência do Timor Leste, assim como sua atuação na formação de uma identidade nacional lusófona no outro extremo da Ásia, foram a primeira oportunidade de exercer o poder em escala planetária e em prol de uma causa indiscutivelmente nobre.

Quanto à dimensão comercial e o potencial da parceria econômica, de natureza multilateral, alicerçados no idioma comum, eles foram sempre reconhecidos, mas, como o resto, custaram a ganhar contornos nítidos. Desde as primeiras declarações, nas reuniões de cúpula dos governos e estados, como prioridade, a valorização da língua era seguida da modernização das práticas de governo, da expansão do comércio e do fluxo de capitais. No entanto, a criação dos Centros de Excelência Empresarial e de Administração Pública foi demorada e não induziu maior intercâmbio; pelo menos até muito recentemente. Para confirmar a regra, ou a ausência de importância econômica há até bem pouco tempo, a exceção que merece destaque é a atuação na área da saúde. Desde de o início, a CPLP promoveu diversas campanhas e projetos contra a pandemia de HIV/SIDA, a malária, o paludismo e demais doenças tropicais. Foi somente a partir de meados da primeira década do presente século que as iniciativas econômicas transbordam para outros temas não menos centrais. É o caso dos acordos sobre a propriedade intelectual e sobre a circulação de bens culturais, objetos de declarações dos Chefes de Estado e de Governo somente em meados da primeira década deste século. Outro sinal promissor foi em 2006, por ocasião da VII Conferência de Bissau, quando os líderes dos países da CPLP se comprometeram a reduzir pela metade da pobreza até 2015.

Obter o alinhamento em torno da reforma das instituições multilaterais a partir de 2004, garantir a independência do Timor Leste, a partir de 2002, e auxiliar na consolidação do governo democrático em Dili, em meados da década, assim como concluir pela carência de resultados e propor a re-fundação da CPLP, em 2006, foram passos decisivos desta comunidade. Em seu conjunto e na sua seqüência, os eventos indicam o recente fortalecimento do movimento lusófono. Está em construção inicial um espaço identificado pelo uso de uma língua única, que não se confunde nem com o das grandes línguas e nem com o dos grandes países. A iniciativa lusófona não se confunde com qualquer projeto de hegemonia, mesmo que parcial. Os eventos recentes e o amadurecimento de cada membro são indicadores promissores, mas não bastam para assegurar que os 280 milhões de indivíduos espalhados geograficamente sejam um mercado. As poucas interconexões que foram colocadas entre os países devem ser fortalecidas.

As pretensões na disputa pelo espaço geopolítico e econômico dependem da projeção do Português como idioma global. Algo que a entrada em vigor em 2012 do Acordo Ortográfico sinaliza no sentido de que a primeira dificuldade no campo da lingüística esteja a caminho de ser superada. Porém, somente neste campo, ainda faltam muitos obstáculos, a começar pela unificação do vocabulário técnico e científico. Os registros diferentes de um mesmo discurso, como a heterogeneidade da língua quanto ao domínio da expressão escrita e oral entre os indivíduos e entre os países, podem gerar uma dificuldade de entendimento. Entendimentos diferentes, por sua vez, permitem a expressão de uma ascendência cultural e política. A multiplicação de relações de submissão de muitos em relação a alguns poucos – que dominam a linguagem, a ciência e a técnica – está em completo desacordo com a paz e o progresso das nações. Definitivamente, o Português pode ser um instrumento no exercício do poder em escala mundial e em benefício dos diversos países lusófonos.

A energia e a regulação como pontes

A saúde foi o foco inicial da CPLP. Mais recentemente, o compromisso com a redução da fome e da miséria concentrou a atenção dos líderes dos países da comunidade. Também muito recente é a recomendação da CPLP ao apoio de iniciativas nas áreas de energia renovável e proteção ambiental. A primeira conferência a tocar no assunto e a recomendar a realização de reuniões consultivas regulares foi a de Bissau em 2006. O papel da energia é contribuir na erradicação da pobreza, como alavanca de crescimento industrial e para a construção das pontes que interconectarão o espaço lusófono. O investimento em energia é indutor de mais crescimento, mais comércio e mais circulação de indivíduos. Não deixa de ser interessante notar que a cooperação entre os atores na construção deste espaço econômico deslanchou na década que acaba de se findar. Não foram poucos os intercâmbios e eles ocorreram nos mais diversos sentidos. A Lei-Quadro sobre os recursos petrolíferos de São Tomé e Príncipe entrou em vigor em 2006 e teve a colaboração de técnicos da ANP em sua elaboração. A Sonangol é uma estatal de petróleo de Angola que aumentou sua presença no mercado de E & P brasileiro em 2010, após comprar uma concessionária local. A Petrobrás, por sua vez, tem importantes interesses e ativos em Angola não é de hoje. A Galp é a antiga Petrogal, estatal de petróleo de Portugal, parceira da Petrobrás na maior jazida de petróleo descoberta no Brasil: Tupi. A Galp também dispõe de participações de blocos exploratórios em Timor Leste e estações de combustíveis em Moçambique. A estratégia das três empresas – anote-se, as três maiores de cada um dos países – reconhece que, no negócio de petróleo, é preciso ir adiante da globalização e da integração, para não ser absorvida por outra.

Como se pode constatar, somente dedicada ao petróleo, a articulação na área de energia foi intensa nos últimos cinco a dez anos entre alguns países de língua portuguesa. Além de São Tomé e Príncipe, no mesmo ano, em 2006, o Timor Leste instituiu o Fundo do Petróleo, num claro compromisso necessariamente de longo prazo – a consolidação da mais nova nação lusófona na longínqua Ásia, quase Oceania. Muito mais próximo da atualidade é a mudança do marco legal sobre o qual é feita a regulação do setor de óleo e gás natural no Brasil. Após as descobertas de reservas gigantescas no pré-sal, os contratos serão de partilha e não mais de concessão numa extensa área que inclui as Bacias de Santos, Campos e Capixaba. O modelo a ser aplicado no Brasil foi inspirado diretamente na experiência angolana. O país, seus ministérios e empresas foram visitados por técnicos da ANP. Seus contratos, os anexos a eles, as práticas e rotinas administrativas foram objeto da atenção especial da agência. As análises e os estudos, que estão em andamento

no momento, nortearão a gestão e fiscalização dos contratos de cessão e partilha por parte da instituição reguladora brasileira.

É oportuno ressaltar que a teoria apreendeu o valor da informação e o seu papel econômico. Na concepção mais moderna do termo, regular é tratar a assimetria da informação. Fica claro o papel do regulador na proteção do interesse público, a necessidade de entendimento do discurso e, portanto, a importância da língua. Por outro lado, a crise atual é a crise da regulação; ou melhor, ela decorre da ausência do regulador. Na verdade, a teoria e a prática estão em crise. Não existe mais a convicção de que a livre iniciativa nos negócios baste para assegurar o interesse público. Regular deixou de ser apenas a defesa do mercado. É natural que, neste momento de transtorno, de transição e de reflexão, procure-se, primeiro, uma comparação entre as experiências internacionais de regulação e, segundo, uma maior abertura ideológica, com o retorno às teorias e práticas menos ortodoxas. De qualquer forma, não existe mais um só modelo de regulação e pergunta-se se existe algum. Busca-se, antes de tudo, a teoria para assentar um novo código de regulação. Certamente, a sua prática será menos liberal e mais estatal. Certamente, a energia estará ainda mais em foco. Certamente a questão informacional será central. Contudo, não basta a oportunidade criada pela seqüência recente de eventos. A dificuldade inicial na cooperação entre os países lusoparlantes e na entrada em vigor do Acordo Ortográfico ensinam o quanto é lento o processo de articulação internacional e o quanto demoram seus resultados.