



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

**LIBERTAS QUAE SERAS TAMEN: análise da política externa brasileira
no contexto da descolonização do império ultramarino português no âmbito
da Organização das Nações Unidas (1961-1964)**

**JOÃOPESSOA
2013**

ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

**LIBERTAS QUAE SERAS TAMEN: análise da política externa brasileira
no contexto da descolonização do império ultramarino português no âmbito
da Organização das Nações Unidas (1961-1964)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Bacharelado em Relações
Internacionais, da Universidade Estadual da
Paraíba, em cumprimento à exigência para
obtenção do grau de bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira

JOÃO PESSOA
2013

R6961

Rodrigues, Alex Douglas Meaux Dias.

Libertas quae seras tamen: análise da política externa brasileira no contexto da descolonização do império ultramarino português no âmbito da Organização das Nações Unidas (1961-1964) / Alex Douglas Meaux Dias Rodrigues. – 2013.

50f. : il. color

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2013.

“Orientação: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, Curso de Relações Internacionais”.

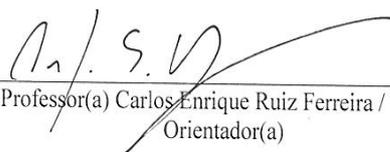
1. Política externa brasileira. 2. Império ultramarino português. 3. Organização das Nações Unidas. I. Título.

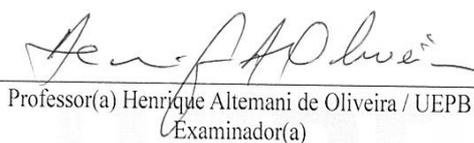
ALEX DOUGLAS MEAUX DIAS RODRIGUES

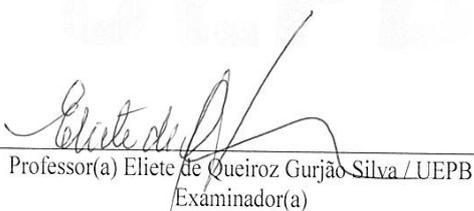
LIBERTAS QUAE SERAS TAMEN: análise da política externa brasileira
no contexto da descolonização do império ultramarino português
no âmbito da Organização das Nações Unidas

Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.

Aprovada em 04/09/2013.


Professor(a) Carlos Enrique Ruiz Ferreira / UEPB
Orientador(a)


Professor(a) Henrique Altemani de Oliveira / UEPB
Examinador(a)


Professor(a) Eliete de Queiroz Gurjão Silva / UEPB
Examinador(a)

DEDICATÓRIA

A minha voinha, por me haver ensinado a colorir e a tia Sumaux, por me dar o salvo-conduto de desenhar e pintar nas paredes da sala de jantar da 2223.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual da Paraíba, instituição de ensino superior na qual venho trilhando, até o presente momento, minha carreira acadêmica, pelos novos pares de óculos adquiridos na Graduação em Direito, na Especialização em Direitos Fundamentais e Democracia e neste Curso de Bacharelado em Relações Internacionais.

Ao Professor Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, orientador deste trabalho, meu *professor*, meu amigo: “Alex, se você quer entender a flor, seja flor”. “Menino-Guardião, Menino-Luz”, “Cometa Há”, “Halex”. Está tudo junto, misturado e bem diante de nós.

A Professora Dr^a Giuliana Dias Vieira. Boas lembranças das cafeínas, serotoninas e nicotinas em Campina Grande. Obrigado por fazer-me sentir querido. Encontrará sempre correspondência em meu coração.

Aos professores do Curso de Bacharelado em Relações Internacionais, em especial: a Professora Silvia Nogueira, que no 5º período do curso, no componente curricular “Antropologia Cultural” deu a melhor e a mais significativa aula que já tive, sobre as relações de troca e os curtos-circuitos nas relações humanas; à Professora Eliete de Queiroz Gurjão Silva, que reascendeu meu ontológico interesse pela História; à Professora Cristina Pacheco, pela didática e organização de suas aulas, que terei como modelo quando for docente; à Professora Andrea Pacífico, pelo excelente programa, aulas e referências na disciplina de Direitos Humanos e Relações Internacionais, acredito que meu futuro profissional esteja aí.

Aos amigos que deixei em Guarabira quando vim morar em João Pessoa: Greice Targino, Thiago Marreiro, Aline Martins, Kamila Batista e Tereza Monteiro: minhas potestades cosmogônicas.

Aos quatro amigos que conheci e para eles abri meu coração neste curso de Relações Internacionais: Clayton de Medeiros Santana, Emilayne Souto, Daniela Luna, Bruna Maia e Francisco Átila: o Olimpo.

Aos amigos Valter Angelo da Silva Júnior e Síría Bandeira Bulcão: “Neste momento emocional, a tempestade é carnaval. Primeiro Deus, primeiro Deus, depois sou eu, sou eu, sou eu...”.

LIBERTAS QUAE SERAS TAMEN: análise da política externa brasileira no contexto da descolonização do império ultramarino português no âmbito da Organização das Nações Unidas (1961-1964)

RODRIGUES, Alex Douglas Meaux Dias*

RESUMO

A presente pesquisa, de caráter descritivo, analítico e qualitativo, tem como objeto de investigação a política externa brasileira desenvolvida durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, entre os anos de 1961 a 1964, concernente a forma como o Brasil lidou com o principiar da Questão Portuguesa no âmbito do Conselho de Segurança e Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Durante o interregno temporal baixo análise, o processo de descolonização das províncias ultramarinas portuguesas foi objeto de resoluções promulgadas por estes dois órgãos da ONU, expondo o Brasil a difícil situação política, tendo em vista a circunstância em que se encontrava o país pelo alinhamento automático com Portugal, encerrado no Tratado de amizade firmado em 1953, e o desenvolvimento da Política Externa Independente (PEI), que preconizava por uma atuação internacional do país de maneira desembaraçada, com caráter nitidamente desenvolvimentista e aproximando o Brasil das recém-independentes nações africanas e asiáticas pela condenação ao seu atraso e subdesenvolvimento. Assim, o estudo do processo de gestão e execução da Política Externa do país em relação à problemática da guerra colonial portuguesa é avaliado partir do posicionamento do Estado brasileiro nas resoluções emitidas pelos retro-referidos órgãos da ONU, identificando neles posicionamentos flutuantes, denotando uma defesa internacional tímida da descolonização em detrimento do projeto de levar a cabo uma Política Externa Independente.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa Brasileira. Descolonização. Império ultramarino português. Política Externa Independente. Organização das Nações Unidas.

* O autor é bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (2010) e especialista em Direitos Fundamentais e Democracia pela mesma instituição (2013). Endereço eletrônico para acessar o currículo do autor na Plataforma Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4278157U8>. E-mail: alexmeaux@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O fim da 2ª Guerra Mundial alterou o equilíbrio de poder na Sociedade Internacional de Estados.¹ Às grandes potências imperialistas, devastadas pela guerra, sobrevieram duas superpotências, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), inaugurando uma época² de acirramento das tensões entre estas potestades pelo conflito sócio-político e ideológico subjacente, no que se convencionou denominar como Guerra Fria.

Este conflito, como explica Halliday (2007, p.192) pode ser compreendido como um produto da heterogeneidade do sistema internacional no que concerne a sua organização interna e prática externa das unidades que lhe compunham, explicitando a existência de um conflito entre sociedades distintas, Leste *versus* Oeste, URSS *versus* EUA - ao que se acresceram seus respectivos aliados. O sistema socialista e capitalista, apregoados como modelos antitéticos pelas superpotências, impeliram, portanto, os Estados a uma necessidade de perfilar-se, de forma que os Estados Unidos e a União Soviética passaram a se constituir como a centralidade do exercício de poder sobre as zonas de influência que lhes eram correspondentes.

Assim, neste período bipolarizado, de acordo com Watson (2004, p. 401), avultou-se a necessidade de reorganização do Sistema de Estados³, expondo suas unidades soberanas a, pelo menos, duas questões necessárias: como reagir às novas pressões exercidas pelos EUA e URSS e quais regras e instituições regeriam àquela hodierna sociedade internacional. Isto porque os danos causados por esta guerra à Europa e Japão destruíram a capacidade destes de controlar o Sistema, deixando aos Estados Unidos e à União Soviética uma margem ampla de ação pelo constrangimento gerado.

¹ Bull (2002, p.19) define o conceito de Sociedade Internacional ou Sociedade de Estados quando estes, os Estados, cômnicos de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto de regras, participando de instituições comuns.

² Nye (2002, p.135-181) explica que a Guerra Fria vigeu no Sistema Internacional de Estados entre os anos de 1947 a 1989, sendo possível identificar pelo menos três etapas neste interregno temporal: a inicial, na qual pontua três fases, 1945-1947 – o início gradual, 1947-1949 – a declaração de Guerra Fria e 1950-1962 – o auge; o momento de estabilidade, 1963-1988; e o fim, em 1989.

³ Caracterizado pelo constante e suficiente impacto entre os Estados que os faz se conduzirem como partes de um todo. De acordo Bull (2002, p. 15) “Um sistema de Estados é formado quando dois ou mais Estados têm contato suficiente entre si e impacto suficiente sobre as decisões do outro, para tornar o comportamento de cada um necessário aos cálculos do outro.

Portanto, a nova estrutura estabelecida foi explícita, sobretudo, em dois vieses. O primeiro deles circunscreveu-se aos alinhamentos feitos pelos Estados menores às superpotências, engendrando a chamada bipolaridade, que, conforme assevera Nye (2002, p.135) “implicou na emergência de uma nova ordem, caracterizada pela hostilidade entre estas potências e a existência de atritos não diretos entre elas, mas ocorridos principalmente na periferia do Sistema.”

A bipolaridade resultou em quatro características principais, de acordo com Lima (1996, p. 4-6). A primeira foi a bipolaridade estratégico-militar entre EUA e URSS e a dissuasão nuclear como forma de contenção de conflito, que propiciou certa estabilidade pelo congelamento nos conflitos locais e regionais anteriores à Segunda Guerra - já que havia uma vinculação ao conflito político-ideológico existente ao qual os Estados se viram submetidos - bem como o não-enfrentamento entre as superpotências. A segunda característica foi a primazia econômica dos EUA em relação a URSS, o que permitiu o financiamento da reconstrução econômica dos países da Europa Ocidental, bem como do Japão, integrados à aliança com esta superpotência, permitindo, igualmente a montagem de um arcabouço político e econômico importantes para a normativização da Sociedade Internacional.

A terceira característica foi de natureza político econômica, principalmente no âmbito ocidental, através da conciliação simultânea da liberalização econômica multilateral em compasso com o papel social assumidos pelos países mais avançados. Por fim, a quarta característica foi explícita na emergência de vários Estados do chamado “Terceiro Mundo” como atores com relativo espaço de manobra, pela existência das instituições multilaterais globais existentes, o que propiciou, inclusive, o desencadear de nova perspectiva de inserção internacional para tais países - baseados numa concepção desenvolvimentista que expunha as veementes diferenças entre um Norte, rico e industrializado e um Sul subdesenvolvido – enriquecendo a dinâmica conflitiva bipolar Leste-Oeste.

O segundo viés da estrutura organizativa do Sistema de Estados originado na Guerra Fria deu-se formalmente através da criação da ONU. Fundada em outubro de 1945, teve o propósito de servir como um organismo destinado a manutenção da paz e segurança internacionais, ao desenvolvimento de relações amistosas entre as nações e a consecução da cooperação internacional como mecanismo arrefecedor de conflitos.⁴

⁴ Vide artigo 1º da Carta da Organização das Nações Unidas.

Esta organização, em especial, evocou quando da sua institucionalização, mais uma vez⁵, o primado da Segurança Coletiva como mecanismo coibidor de conflitos armados nas relações interestatais. A Segurança Coletiva pode ser compreendida como “[...] o balanceamento de poder institucionalizado, estruturado na noção de que todos os Estados agindo em conjunto contra um provável Estado agressor oferecem mais estabilidade ao sistema de estados que ações não regulamentadas, baseadas na auto-ajuda e no equilíbrio de poder.” (KUPCHAN; KUPCHAN, 1995, p. 51-52).⁶

Portanto, de acordo com esse imperativo de ação, os Estados concordariam em cumprir certas normas e regras a fim de manter a estabilidade no Sistema, unindo-se, quando necessário, com o objetivo de cessar agressões; promovendo como resultado estabilidade, pela ausência de grandes guerras entre as superpotências, efeito da dissuasão provocada pela posse de armamentos nucleares.

Sem embargo, conquanto as superpotências não se agredissem diretamente, as guerras e conflitos internos na Guerra Fria foram constantes, principalmente nos Estados localizados na periferia do Sistema de Estados. Neste período, por exemplo, o conceito de autodeterminação ganhou força, sendo alçado a princípio⁷ internacional com natureza cogente, subjazendo ideologicamente os clamores pela descolonização⁸ e trazendo a tona vários movimentos endógenos e exógenos contrários à administração de territórios por potências imperialistas, principalmente em África e Ásia.

Os movimentos pela descolonização, além da própria ontologia de luta no que concernia à liberdade política dos Estados ainda dependentes, carregaram em seu bojo as disputas ideológicas entre soviéticos e estadunidenses, que passaram a apoiar grupos internos independentistas voltados ao modelo socialista ou capitalista de organização sócio-política e

⁵ Watson (2004, p.403) assevera que as superpotências convergiam no entendimento de que a instituição internacional superior a ser criada não devia se constituir como um governo mundial, mas como um modelo de congresso diplomático permanente. O modelo já existia na extinta Liga das Nações, levando as superpotências a decidir pelo estabelecimento de uma versão reformulada da mesma, consagrada na hodierna Organização das Nações Unidas.

⁶ Todo o texto, que na bibliografia consta como original em língua estrangeira, será traduzido livremente pela autor: [rests on the claim that regulated, institutional- ized balancing predicated on the notion of all against one provides more stability than unregulated, self-help balancing predicated on the notion of each for his own].

⁷ A ONU, ao consagrar o princípio da autonomia dos povos no art. 1º, §2º, alçando-o como parte de seu propósito constitutivo e finalístico, consagrou também em seu art. 2º, o princípio da igualdade entre seus membros (§ 1º) e o princípio da integridade territorial (§4º), *ultima ratio* da Soberania; expondo os conflitos político-jurídicos entre as ainda existentes colônias e metrópoles imperialistas européias para os Estados membros da organização.

⁸ Watson (2004, p.411) corrobora com esta questão afirmando que o conceito de descolonização disseminou-se rapidamente entre as duas guerras mundiais, sendo defendidas por um amplo espectro da opinião pública ocidental, de forma que no pós-2ª Guerra o colonialismo já tinha se tornado tão inaceitável quanto à escravidão o era no século anterior, sendo necessário o advento da independência política destes Estados ainda dependentes.

econômica, respectivamente, disputando antecipadamente suas futuras zonas de influência. Neste sentido, Watson (2004, p.412-413) explica que tanto os EUA quanto a URSS apoiaram veementemente a descolonização Afro-Asiática, suporte ansiado em uníssono pelos movimentos independentistas das colônias, numa condenação doutrinária ao *status quo* daqueles territórios.

Os governos europeus, portanto, em sua maioria, cômicos de sua fragilidade, calcularam o saldo de vantagens e, salvo no caso do governo português e francês, deram-se conta de que, se o poder metropolitano cedesse aos sentimentos liberacionistas e partisse mediante consentimento negociado, os laços econômicos e culturais, principalmente, muito provavelmente sobreviveriam – isto é, os futuros Estados formados continuariam pertencendo à proposição civilizacional ocidental, liderada pelos EUA - valendo a pena partirem.

Assim, diante da demanda geral pela descolonização e da pouca oposição, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 1514 (XV), datada de 14 de dezembro de 1960⁹, que determinava a tomada de medidas imediatas nos territórios tutelados, nos ainda não auto-governados e naqueles que ainda não houvessem atingido a independência, para que fossem transferidos todos os poderes aos povos daqueles territórios sem quaisquer condições contrárias.

Obviamente, não foi totalmente pacífica a retirada dos europeus dos territórios colonizados. Na maior parte das vezes, ela foi acompanhada por sérios distúrbios internos consistentes na luta pelo poder por parte das elites locais, geralmente pertencentes a etnias diferenciadas, rivais. Em casos mais gravosos, houve mesmo a relutância de algumas metrópoles na saída de colônias específicas, como o caso da França na Argélia, em 1961. Entrementes, é forçoso notar que, a relutância em conceder a independência às antigas colônias, teve, na República Portuguesa, o seu caso mais emblemático.

Dominado por um governo autoritário desde 1933, Portugal empreendeu a formação de uma entidade política na qual a Metrópole e as Colônias formassem um único Estado-Nação, constituindo-se ontologicamente como um Império Ultramarino com territórios na Europa, África, Ásia e Oceania. O processo de desfalecimento deste Império Colonial foi problematizado na ONU, que o absorveu e deliberou diversas vezes no âmbito da Assembleia Geral (AGNU) e Conselho de Segurança (CSNU) na necessidade de independizar estes territórios - considerados então, baixo a administração portuguesa - o que praticamente

⁹ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1514 (XV), Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales*. 15 Diciembre 1960. p. 70-71. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0156/42/IMG/NR015642.pdf?OpenElement>

isolava esta metrópole colonizadora com relação à defesa da integridade do seu império colonial.

Sem embargo, neste período, como afirma Wrobel (1993, p.4), Portugal mantinha estreitas relações com o Brasil, consubstanciadas pela assinatura do Tratado de Amizade firmado desde 1953¹⁰ que preconizava pelo mútuo-entendimento em relação às temáticas de interesse comum, o que formalmente vinculava o posicionamento do nosso país àquele defendido por Portugal na ONU.

A problemática surge então neste diapasão, pois, entre 31 de janeiro 1961 a 31 de março de 1964, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, foi desenvolvido no Brasil um projeto de inserção internacional diferenciado, a chamada Política Externa Independente (PEI), que pelo seu caráter nacional-desenvolvimentista, vislumbrava novas possibilidades e cursos de ação a serem adotados pelo país. Neste projeto, o continente africano, em especial os países recém-independentes, receberam marcada atenção, tendo em vista a percepção de proximidade cultural existente e a busca por novos parceiros comerciais.

A aproximação do Brasil com o continente africano engendrava, portanto, um mútuo-entendimento concernente ao rechaço pelo colonialismo e o conseqüente apoio à autodeterminação das colônias portuguesas, gerando ao fim e ao cabo uma situação política delicada para o país, porque o alinhamento com Portugal tornava movediço o próprio projeto de inserção internacional independente com relação à África.

Assim, este marco temporal específico, qual seja, a promulgação da resolução 1514 (XV), de 1960, e a conseqüente absorção pela ONU da problemática envolvendo a descolonização do império ultramarino português, conjugada com o desenvolvimento, pelo Brasil, da Política Externa Independente durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, constitui-se como o fato histórico problematizado e esmiuçado no presente artigo, a partir do qual se levará em consideração o *modus operandi* com o qual o Brasil, Estado membro da ONU¹¹, em seu processo de elaboração, gestão e implementação de política externa, lidou com esta questão nesta organização internacional, mais especificamente na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança.

A importância da premente análise resta, pois, evidenciada porque permite entrever a aplicação tangível do Projeto de Política Externa Independente frente a uma situação prévia que vinculava a inserção internacional do país. Assim, no período avaliado, o estudo da

¹⁰ Tratado de Amizade e Consulta entre o Brasil e Portugal, disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1953/b_50/.

¹¹ O Brasil participou da Conferência de São Francisco, em 1945, sendo um dos 50 países fundadores da Organização das Nações Unidas.

política externa brasileira voltada à chamada “Questão Portuguesa” durante a vigência da PEI vê-se extremamente enriquecido pela dinâmica das inflexões dos votos brasileiros na Assembleia Geral e Conselho de Segurança da ONU¹², o que nos permite entrever qual era o posicionamento do país sobre a questão durante os governos estudados, bem como a postura do país na ONU, levando em consideração a discussão da descolonização no contexto da Guerra Fria.

Outrossim, torna-se evidenciado, a partir do estudo, a forma como o Brasil põe em prática o princípio da autodeterminação dos povos em seus votos na Organização das Nações Unidas, expressando a maneira como lidou com a dinâmica da descolonização afro-asiática nos primeiros anos da década de 1960. A especificidade da “Questão Portuguesa” como fato histórico esmiuçado sobre o qual se avalia o posicionamento do Brasil na ONU, deixa entrever, igualmente, o principiar da relação do nosso país com a lusosfera, visto que estamos a tratar dos processos de independência de seis dos oito países que compõem a hodierna Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a CPLP, organização que tem na língua portuguesa o elemento basilar para a sua constituição e vigência e sobre a qual o Brasil destina expressiva atenção.

Destarte, para o desenvolvimento do presente artigo, adota-se o nível de análise sistêmico, que é uma “abordagem que privilegia a compreensão de uma forma sistemática das relações internacionais, onde os intervenientes constroem e são constroídos.” (CRAVINHO, 2002, p.50-51). Considera-se este enfoque sistêmico adequado pelo fato de possibilitar a compreensão da realidade internacional a partir da intervenção de outros tipos de atores que não somente os Estados, demonstrando como a influência daqueles pode condicionar estes - bem como o contrário - possibilitando igualmente a compreensão dos mecanismos e forças que condicionam os rumos das políticas internas e externas estatais.

Metodologicamente, a pesquisa tem a história como campo privilegiado de observação, através da coleta de informações diplomáticas, políticas e das próprias relações internacionais que possibilitem a compreensão da inserção internacional do Brasil baixo a pressuposição da longa duração circunscrita na conceituação de Cervo (2003) concernente ao Paradigma do Estado Desenvolvimentista, ao qual o Brasil estruturava sua política externa desde os anos 1930.

O presente ensaio se estrutura, portanto, em três partes, nas quais o leitor será convidado, inicialmente, à compreensão do fato histórico subjacente ao objeto do trabalho,

¹² Durante o biênio 1963-1964 o Brasil ocupou o assento de membro não-permanente no Conselho de Segurança da ONU.

qual seja, o processo de independência das Províncias Ultramarinas Portuguesas. Em seguida, perscruta-se o Paradigma do Estado Desenvolvimentista no qual o Brasil calçou sua inserção internacional no período, abrangidos os governos dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), visualizando a partir desse Paradigma o projeto de Política Externa Independente e o direcionamento em relação ao continente africano levada a cabo por estes presidentes.

A partir daí, observaremos como estes governos trataram no seu processo de formulação e implementação da PEI a “Questão Portuguesa” através dos votos brasileiros na AGNU e CSNU, concluindo com as considerações do autor sobre o objeto abordado.

2 AS ARMAS E OS BARÕES ASSINALADOS... PROBLEMATIZAÇÃO DA DESCOLONIZAÇÃO DO IMPÉRIO ULTRAMARINO PORTUGUÊS

O Sistema Internacional de Estados quando da fundação da ONU, compunha-se de territórios administrados por potências, sobretudo europeias. A maior parte da África, grande parte da Ásia e parcelas da Oceania e América, por exemplo, eram compostos por territórios desta natureza. Assim, na realidade institucionalizada da Sociedade Internacional de Estados pós 2ª Guerra Mundial, consubstanciada pela ONU, foram dedicados dois artigos¹³ no Capítulo XI da Carta¹⁴, ainda vigentes, que tinham como finalidade a organização das relações entre os territórios administrados e suas respectivas potências metropolitanas, segundo os novos eixos principiológicos norteadores daquela organização internacional.

Dessume-se destes dois dispositivos legais, principalmente, a preconização pela igualdade entre os povos metropolitanos e administrados, bem como o anuviar futuro a autodeterminação daqueles territórios, pela obrigação conferida aos Estados metropolitanos de promoverem uma série de medidas assecuratórias do processo de autogoverno, prestando informações constantes à AGNU. É de se considerar, no entanto, que o apanágio subjacente à retórica e política a favor do autogoverno dos territórios administrados, ou seja, o apoio à descolonização, que trazia em seu bojo o arcabouço filosófico dos Direitos Fundamentais de primeira dimensão (liberdade) calcado no seu viés coletivo pelo Princípio da

¹³ ARTIGO 73 - Os Membros das Nações Unidas, que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos, reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios e, para tal fim, se obrigam a: a) assegurar, com o devido respeito à cultura dos povos interessados, o seu progresso político, econômico, social e educacional, o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso; b) desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes e os diferentes graus de seu adiantamento; c) consolidar a paz e a segurança internacionais; d) promover medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar uns com os outros e, quando for o caso, com entidades internacionais especializadas, com vistas à realização prática dos propósitos de ordem social, econômica ou científica enumerados neste Artigo; e e) transmitir regularmente ao Secretário-Geral, para fins de informação, sujeitas às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional, informações estatísticas ou de outro caráter técnico, relativas às condições econômicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respectivamente responsáveis e que não estejam compreendidos entre aqueles a que se referem os Capítulos XII e XIII da Carta. ARTIGO 74 - Os Membros das Nações Unidas concordam também em que a sua política com relação aos territórios a que se aplica o presente Capítulo deve ser baseada, do mesmo modo que a política seguida nos respectivos territórios metropolitanos, no princípio geral de boa vizinhança, tendo na devida conta os interesses e o bem-estar do resto do mundo no que se refere às questões sociais, econômicas e comerciais.

¹⁴ NACIONES UNIDAS. *Carta*. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>.

Autodeterminação dos Povos, foi antes de natureza externa que interna, como explica Strang (1991).

Este autor (1991, p.430-431), ao analisar os imperativos que levaram ao processo de descolonização na segunda metade do século XX observou que os argumentos explicativos de natureza institucionalista convergem com a percepção de que a existência de uma Sociedade Internacional de Estados em seu papel de legitimar a natureza das estruturas políticas que lhe compunham, tornou a descolonização inevitável, fazendo com que ela representasse o êxito de um modelo de organização do Estado-Nação ao qual os povos ainda sem autogoverno tinham direito, neste sentido:

[...] o pós 2ª Guerra Mundial testemunhou a mudança nas teorias que legitimavam o imperialismo como produto da superioridade social ou racial ocidental para condenar esta prática vista então como contrária aos direitos humanos mais basilares (as Doutrinas do início do século XX de “mandato” podem ser percebidas como uma readaptação das mesmas). Percebe-se a Declaração das Nações Unidas sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais (1960) até o momento de cristalização do anti-imperialismo passa a ser dominante no discurso político global.¹⁵ (STRANG, 1991, p.340).

Strang (1991) reconhece, portanto que a Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais, encerrada na Resolução 1514 (XV), de 14 de dezembro de 1960¹⁶ da AGNU foi um marco na propagandização ideológica e discursiva pró-

¹⁵ [the post-World War II era witnessed a shift from theories legitimating imperialism as the product of the racial or social superiority of the West to condemnation of imperialism as contrary to basic human rights. (Early twentieth-century doctrines of imperial "trusteeship" may be seen as a halfway house in this shift.) I use the United Nation's Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (1960) to date the crystallization of anti-imperialism as the dominant position in global political discourse].

¹⁶ Resolução 1514 (XV) de 14 de dezembro de 1960, promulgada pela Assembleia Geral da ONU: [...] Declara que: 1. A sujeição dos povos a uma subjugação, dominação e exploração constitui uma negação dos direitos humanos fundamentais, é contrária à Carta das Nações Unidas e compromete a causa da paz e da cooperação mundial; 2. Todos os povos têm o direito de livre determinação; em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural; 3. A falta de reparação na ordem política, econômica e social ou educativa não deverá nunca ser o pretexto para o atraso da independência; 4. A fim de que os povos dependentes possam exercer de forma pacífica e livremente o seu direito à independência completa, deverá cessar toda ação armada ou toda e qualquer medida repressiva de qualquer índole dirigida contra eles, e deverá respeitar-se a integridade de seu território nacional; 5. Nos territórios, sem condições ou reservas, conforme sua vontade e seus desejos livremente expressados, sem distinção de raça, crença ou cor, para lhes permitir usufruir de liberdade e independência absolutas; 6. Toda tentativa encaminhada a quebrar total ou parcialmente a unidade nacional e a integridade territorial de um país é incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas; 7. Todos os Estados devem observar fiel e estreitamente as disposições da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal de Direitos Humanos e da presente declaração sobre a base da igualdade, da não intervenção nos assuntos internos dos demais Estados e do respeito aos direitos soberanos de todos os povos e de sua integridade territorial. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/42/IMG/NR015642.pdf?OpenElement>.

descolonização, pela condenação ontológica à manutenção de vínculos políticos que de qualquer maneira implicassem na subjugação, dominação e exploração de povos sobre outros.

Entretantes, é forçoso notar aqui, que no caso específico de Portugal a situação não era tão simples no sentido da condenação ao seu “império colonial” e na necessidade deste país promover a independência dos territórios sob seu jugo, bem como prestar informações à AGNU, mais especificamente, ao Comitê de Informações para Territórios sem Autogoverno.

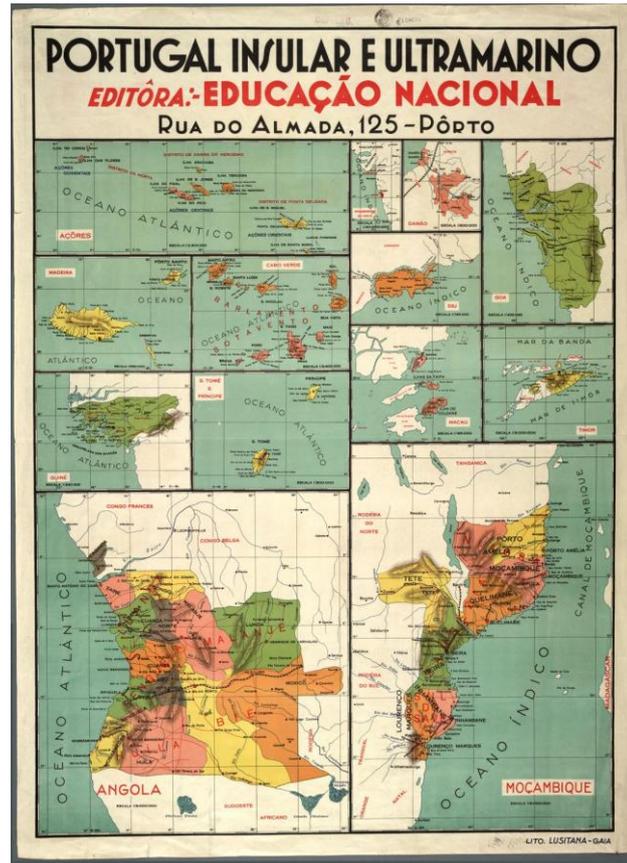
Isto se deu porque, ao menos do ponto de vista formal, jurídico, o Estado Português se constituía ontologicamente como um Estado pluricontinental desde 1951, quando da reforma constitucional que pôs termo a diferenciação entre o território metropolitano e as colônias no “Estado Novo Português¹⁷”, dando a estas últimas o *status* de Províncias Ultramarinas. Esta reforma constitucional foi feita com a promulgação da Lei nº 2.048, de 11 de junho de 1951, que introduziu alterações na Constituição Portuguesa de 1933, estando presente no §2º do Art. 2º inserido naquela Lei-Maior, que passou a chamar as colônias de territórios ultramarinos: “Nos territórios ultramarinos a aquisição por Governo estrangeiro de terreno ou edifício para instalação consular será condicionada pela anuência do Ministro de Ultramar à escolha do respectivo local”. (PORTUGAL, 2013, p.1).

Assim, de acordo com o Art. 1º, incisos 1 a 5, da Constituição de 1933 já reformada,¹⁸ o território português naquela época se compunha daquele que lhe compreendia, na Europa, pela parte continental e pelos Arquipélagos da Madeira e dos Açores; na África Ocidental, o Arquipélago de Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e suas dependências, S. João Baptista de Ajudá, Cabinda e Angola; na África Oriental, Moçambique; na Ásia, Estado da Índia, Macau e respectivas dependências e na Oceania o Timor e suas dependências, o que totalizava cerca de 2.168.071 km², como se pode ver nas figuras (mapas) a seguir, utilizados na propaganda governamental portuguesa do período:

¹⁷ A denominação “Estado Novo Português” se refere ao período estabelecido entre 1926 até 1974, com o advento da Revolução dos Cravos. Durante este período, Portugal adotou um governo com caráter fascista que tinha como líder Antônio de Oliveira Salazar. Este Estado se caracterizou pela construção da ideia de que Portugal tinha uma missão colonizadora e civilizatória proeminente em sua história, o que descambou numa resistência tenaz a qualquer processo de descolonização.

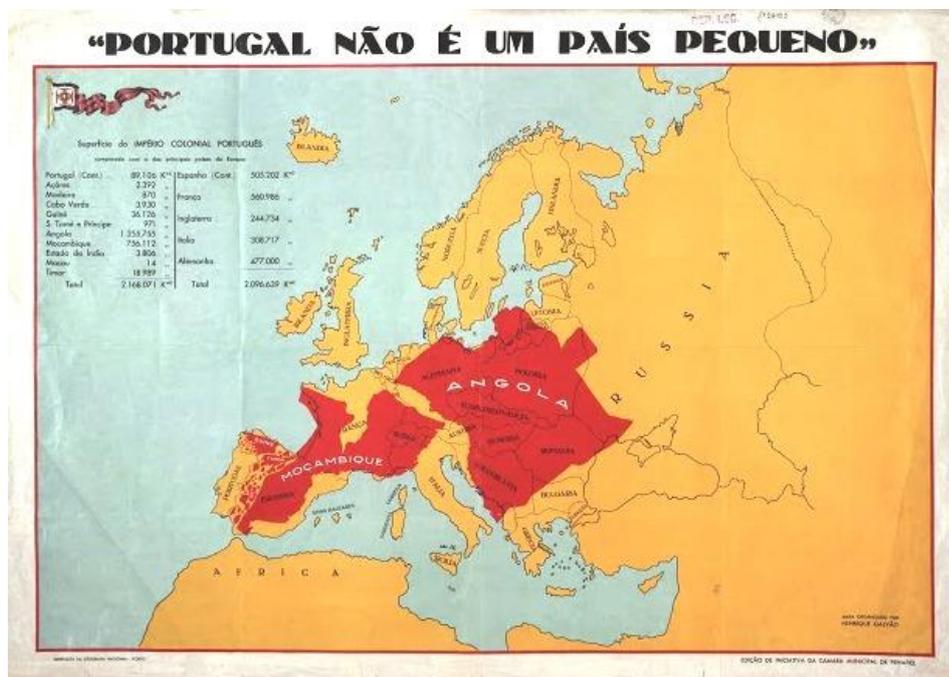
¹⁸ Vide texto original em: <http://dre.pt/pdfgratis/1938/08/18500.pdf>.

Figura 1 Portugal insular e ultramarino



Fonte: arautosdelrei.org

Figura 2 “Portugal não é um país pequeno”



Fonte: pequenagrandeguerra.wordpress.com

Assim, a AGNU, atenta às peculiaridades que o caso requeria, logo em seguida à promulgação da Declaração retro-referida, promulgou a Resolução 1542 (XV), datada de 15 de dezembro de 1960¹⁹, asseverando a obrigatoriedade de Portugal em fornecer ao Comitê de informações para Territórios sem Autogoverno, as informações sobre os territórios administrados tal qual disposto no Capítulo XI da Carta da ONU, às quais este Estado se recusava a fazer pela natureza pluricontinental alegada.

Obviamente, a avaliação da condição dos territórios administrados por Portugal no que concerne a sua natureza de “Província Ultramarina” já havia sido requerida desde 1959, quando da promulgação da Resolução 1467 (XIV)²⁰ que instituiu um Comitê para a averiguação do caso concreto. Assim, esta problemática foi sanada com a aprovação da Resolução 1541 (XV)²¹ adotada em 15 de dezembro de 1960 que delimitou que a definição dos territórios sem autogoverno devia levar em consideração a separação geográfica, étnica, cultural e histórica em relação às potências coloniais, bem como as diferenças de subordinação administrativa e jurídica.

Esta delimitação exegética, portanto, abrangeu as Províncias Ultramarinas Portuguesas no que concernia à transformação de sua condição no seio daquela instituição, o que foi explícito especificamente pela promulgação da retro-referida Resolução a 1542 (XV), trazendo para a AGNU a discussão direta do processo de descolonização dos territórios administrados por Portugal, Estado membro daquela Organização Internacional.

Numa retrospectiva histórica acerca do processo de descolonização dos territórios administrados por Portugal, pode-se observar que diferentemente da França, Reino Unido e Bélgica, esta potência era na segunda metade do século XX um Estado empobrecido e não-industrializado, assim “na falta de uma tradição democrática interna, Portugal não podia nos anos 1950, ou mesmo naquele período, conceder maior liberdade às suas colônias africanas sem que arriscasse a sua perda por completo ou ondas de protesto nacionais”²². (WITHAKER, 1970, p.15).

¹⁹ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1542 (XV), Transmisión de información en virtud del inciso y del Artículo 73 de la Carta. 15 Diciembre 1960.* p. 32-33. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/70/IMG/NR015670.pdf?OpenElement>.

²⁰ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1467 (XIV), Cuestiones generales relativas a transmisión y examen de información. 12 Diciembre 1959.* p. 37. Disponível Em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/146/59/IMG/NR014659.pdf?OpenElement>

²¹ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1541 (XV), Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta. 15 Diciembre 1960.* p. 31-32. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/156/69/IMG/NR015669.pdf?OpenElement>

²² [Lacking a democratic tradition at home, she could hardly in the 1950s-or even now-grant greater freedom to her African colonies than the metropolitan population enjoyed, without risking the loss of her colonies and

Assim, enquanto a maioria dos Estados metropolitanos europeus, nos anos 1960, reconheciam o esgotamento do colonialismo clássico, como explica Penna Filho e Lessa (2007, p. 60), Portugal procedeu exatamente o contrário ao que indicava a tendência à descolonização, pois reforçou o sistema colonial, promovendo investimentos e estimulando o deslocamento da população da metrópole em direção às colônias, especialmente para Angola.

Sobre esta questão, Wheeler (1970, p. 16-17) chega ao ponto de sustentar também que a realidade econômica portuguesa produziu um sistema colonial mais opressivo quando comparado com outras potências colonizadoras europeias, inibindo a formação de uma elite local instruída ou uma massa minimamente educada que pudesse requerer uma descolonização pacífica, democrática, embora tenham sido reformadas algumas legislações internas para dar maiores direitos aos habitantes locais, como assevera Wheeler (1969, p.425), que eram, no entanto, mais convenientes ao próprio auto-interesse desta potência colonizadora.

Assim, quando em 15 de março de 1961, na região norte de Angola, foi deflagrada uma rebelião que acabou encerrando a população branca nos centros urbanos daquele território, a repressão do exército português foi extremamente forte. Igualmente, na Guiné e em Moçambique, violência contra as guerrilhas populares organizadas no início dos anos 1960 foram feitas, gerando uma resposta externa extremamente desfavorável para o país pela crueldade em sua resposta e inaugurando a chamada Guerra Colonial Portuguesa:

Em todos os três territórios a resposta portuguesa foi dura, rápida e maciça. No entanto, as guerras continuaram, a cada dia os rebeldes se tornavam mais fortes e numerosos e estavam melhor treinados que no início da guerra, pela experiência na luta contra o exército português. Embora o contingente militar desse país aumentasse para incluir entre 150.000 a 200.000 soldados nas tropas, os rebeldes passavam a reverter os sucessos iniciais de Portugal nos conflitos²³. (WITHAKER, 1970, p. 17)

A Guerra Colonial Portuguesa se caracterizou pela presença de movimentos pró-independentistas na maioria dos territórios administrados. Na Guiné e no Arquipélago de Cabo Verde, por exemplo, o Partido pela Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) liderou as lutas locais pela libertação daqueles territórios, como a Frente de Libertação

domestic protest. Lacking a democratic regime, Portugal also did not experience comparable pressures for a concentration of resources on social welfare at home].

²³ [In all three territories the Portuguese response has been harsh, swift, and massive. Yet the wars continue; each day the rebels grow stronger and more numerous. In all three territories not only are the rebels better trained now than at the beginning, but they have also gained valuable experience from the first years of their struggle against the Portuguese. While Portugal's military commitment to the wars has grown to include between 150,000 and 200,000 troops, the rebels have reversed some of Portugal's early military successes].

Moçambicana (FRELIMO) o fez por Moçambique, a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) pelo Timor e o Movimento pela Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP) pelo arquipélago africano situado próximo à Linha do Equador.

Na Angola, porém, a situação foi mais crítica, como explica Withaker (1970, p.21), isto porque três movimentos locais passaram a lutar contra o imperialismo português, passando a rivalizar localmente pela liderança da independência: o Movimento pela Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional pela Libertação Angolana (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). Os movimentos retro-referidos atuavam não só de maneira local. Reconheciam a importância da atividade diplomática subjacente à luta armada e, conforme explica Santos (2012, p.5), estabeleceram, inclusive, relações internacionais

A luta armada promovida pelo Estado Português no intuito de conter o avanço destes movimentos locais pela libertação só começou a ser arrefecida para proporcionar uma política metropolitana pró-independentista a partir da Revolução dos Cravos, golpe militar ocorrido em 25 de abril de 1974, promovido por setor das forças armadas descontentes com o prolongar da guerra colonial e a situação econômica periclitante do país. Este evento acabou depondo o presidente Marcelo Caetano, pondo fim ao Estado Novo Português e propiciando o advento da democracia em Portugal. Assim:

[...] as políticas metropolitanas pró independência passaram sem problemas em todas as nações lusófonas, exceto em Angola, onde há toda a gama de forças políticas presentes, convergentes com a adoção de um governo de transição e um futuro sucessor local, cuja natureza política ainda não é clara. Coalizões políticas em Lisboa, relativamente estáveis desde o golpe de Estado de 25 de abril de 1974, impulsionaram a África Lusófona para a independência²⁴. (MILLER , 1975, p. 135).

. Estes movimentos retro-referidos foram, ao fim e ao cabo, os responsáveis pela assunção dos governos no alvorecer das independências das nações lusófonas entre os anos de 1974 e 1975. O PAIGC na Guiné e no Cabo Verde se cindiu para liderar a política local em dois países independentes na África Ocidental: a Guiné-Bissau e o Cabo Verde. A FRELIMO assumiu o governo em Moçambique e o MLSTP em São Tomé e Príncipe. Apenas na Angola, a independência que foi assumida pelo MPLA, manteve a ontologia das disputas internas por anos subsequentes após a retirada dos colonizadores já com a Angola independente. No

²⁴ [the politics of independence have moved smoothly in all the Lusophone nations-to-be, except in Angola; there the full array of political forces present in modern Africa converges on a transitional government and an eventual successor whose political shape has not yet become clear. Political coalitions in Lisbon, no more than relatively stable since the coup of 25 April 1974 that propelled Lusophone Africa toward independence].

Timor, a FRETILIN, após três dias de governo independente acabou sendo invadido por forças indonésias:

A identidade dos líderes das nações lusófonas é clara, como o PAIGC na Guiné-Bissau e a FRELIMO em Moçambique, que indiscutivelmente dominaram a política africana nestes dois territórios. Tensões acabaram por dividir o PAIGC da Guiné-Bissau e nas ilhas de Cabo Verde, sem que conseguissem manter as ilhas e o continente sob sua influência. Um partido pouco conhecido chamado de Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP), tem sido a única força política nas duas ilhas do Atlântico equatorial. Mas em Angola, pelo menos, quatro movimentos partidários nominalmente africano tensionaram a disputa local, o Movimento Popular de para a Inde-Pendência de Angola (MPLA), a Frente Nacional da Libertação de Angola (FNLA), a União para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente para Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC), conquistaram as manchetes da mais rica das possessões africanas de Portugal²⁵. (MILLER, 1975, p. 135).

Destarte, o processo de esfacelamento do Império Colonial Português que foi principiado pela tomada da fortaleza de São João Baptista de Ajudá pelo Daomé (atual Benin) em julho de 1961, ao que se seguiu a invasão feita pela União Indiana ao antigo “Estado Português da Índia”, descambou por se cindir totalmente em 1975, após cerca de 12 anos de luta armada: Moçambique (junho de 1975), Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (julho de 1975); e Angola e Timor Leste, (Novembro de 1975). A Cidade de Macau só foi entregue à República Popular da China no ano de 1999.

Restou patente que a descolonização dos territórios administrados por Portugal foi acelerado a partir da assunção do regime de sufrágio amplo da metrópole e da adoção de uma política pró-independentista nas províncias, momento em que aqueles territórios sem autogoverno elegeram seus representantes. Este aspecto, em específico, confirmou a hipótese defendida por Strang (1991, p.443) acerca das influências antes externas que internas nos processos de independência, ainda que reconheça a importância dos movimentos locais.

O papel da ONU foi, portanto, essencial, tendo em vista a cristalização de princípios e mecanismos que possibilitaram a incorporação e discussão a respeito da descolonização dos

²⁵ [The identity of the leaders of the Lusophone nations is clear, as the PAIGC in Guinea-Bissau and FRELIMO in Moçambique undisputedly dominate African politics in those two territories. Some tension divided the PAIGC of Guinea-Bissau from the Portuguese in the Cape Verde Islands; but several ephemeral local parties did not survive PAIGC determination to unite islands and mainland under its sway. A little known party called the Movimento de Libertação de Sao Tome e Principe (MLSTP) has been the only identified political force in the two equatorial Atlantic islands. But in Angola at least four nominally African parties-the Movimento Popular para a Independencia de Angola (MPLA), the Frente Nacional da Libertação de Angola (FNLA), the Unido para a Independencia Total de Angola (UNITA), and the Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC)-have captured headlines from the richest of Portugal's African possessions].

territórios administrados por Portugal desta entre toda a Sociedade Internacional de Estados estabelecida nos foros da AGNU e CSNU.

O Brasil, em especial, que internamente, gestava um modelo de inserção internacional nascente de um contexto de redefinições, não só da configuração de poder mundial explícita pelo agudizar da Guerra-Fria, mas, sobretudo, pelo vislumbrar de novas possibilidades de eixos de ação a serem adotados pelo país no afã de se desenvolver: a chamada Política Externa Independente; passou a aspirar no início do governo de Jânio Quadros, em 31 de janeiro de 1961 pela mundialização de suas relações, principalmente comerciais, independentemente do conflito ideológico existente. A África e em especial os novos países deste continente foram considerados, portanto, um eixo importante a ser priorizado.

Sem embargo, como já relatado, a problemática em que o país se encontrava frente a este novo eixo de ação se dava pelos laços privilegiados mantidos com a ex-metrópole encerrados no Tratado de Consulta e Amizade firmado 1953, o que imbricava formalmente na projeção internacional do Brasil na ONU e tornava movediço o desenvolvimento mais claro da posição do Brasil com relação à autodeterminação dos povos e a descolonização, em detrimento do apoio ansiado pelos países africanos.

Assim, passemos à compreensão da maneira como foi estruturada a inserção internacional brasileira no período e como foi implementada a Política Externa Independente durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, mais especificamente no que concerne à política em relação à África.

3 LIBERTAS QUAE SERAS TAMEN: UM PARADIGMA, UM PROJETO DE POLÍTICA EXTERNA E A ÁFRICA ALÉM-MAR

Um paradigma²⁶ em ciências humanas e sociais, para Cervo (2003, p.5-8), como são as Relações Internacionais, equivale a uma explanação compreensiva do real, desempenhando a função de organizar a matéria objeto de investigação e conferindo ao objeto a inteligibilidade necessária para iluminá-lo através de conceitos paradigmáticos. Este marco que possibilita a elaboração de conceitos é identificado pelo autor como um método, no qual se observam três premissas.

A primeira delas é que os paradigmas que estruturam a formação de conceitos comportam uma cosmovisão, ou seja, a noção que um povo – ou seus dirigentes – tem de si mesmo. Na Segunda premissa, os paradigmas são compreendidos como a representação de percepções dos interesses nacionais e sua conseqüente expressão, para, em terceiro, se constituírem como substrato para a elaboração de um *modus operandi*:

A análise paradigmática converge, enfim, para dois tipos de resultados. Dela se espera, por um lado, o efeito cognitivo, uma vez que o paradigma organiza a matéria, sempre complexa, difusa e disparatada quando se trata do comportamento humano, conferindo-lhe o grau possível de inteligibilidade orgânica. Existe, por outro, o efeito operacional. Um paradigma inclui um modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais. A análise paradigmática há de colher as determinações internas e os condicionamentos externos, os fins da política, o peso da idéia de nação a construir e da cosmovisão. Tomado como referencial, o paradigma vigente permite avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada. A produção de um conceito paradigmático pressupõe a longa duração, porque sobre ela se aplica naturalmente, não servindo à análise de conjunturas, a não ser a reverso, na medida em que essas conjunturas do tempo curto nele encontrem sua localização cognitiva e operacional. (CERVO, 2003, p.7).

Assim, feitas as considerações acerca dos conceitos paradigmáticos, pontuamos aqui que inserção internacional do Brasil entre os anos 1961-1964 e o projeto de Política Externa Independente desenvolvido no período deve ser compreendido, de maneira conjuntural, a

²⁶ Abbagnano (2007, p.864), explica com base em Kuhn (Estrutura das revoluções científicas, 1972), que o conceito de paradigma assume um significado epistemológico e é usado em diversas acepções integráveis, tendo dois significados básicos. O primeiro é que o paradigma é uma “constelação de crenças comungadas por um grupo”, ou seja, um conjunto de teorias, valores e técnicas de pesquisa de determinada comunidade científica. O segundo é que o paradigma é o exemplar das soluções concretas para os quebra-cabeças que constituem a organização típica da ciência normal, aquela que se funda num resultado atingido pela ciência do passado, que por determinado período de tempo atribui e constitui os fundamentos da práxis ulterior.

partir do conceito desenvolvido por Cervo (2003) definido como Paradigma do Estado Desenvolvimentista²⁷, que estruturou a forma como os formuladores²⁸ de política externa viam o Brasil e o Sistema de Estados no qual o país se inseria.

Este Paradigma adveio, pois, do contexto internacional favorável à ruptura com o modelo agrário exportador vigente desde o período da independência do país. Cervo (2003, p.11) explica que a conjunção de fatores externos em gradação, como a crise do sistema capitalista em 1929; a disputa por mercados pelas grandes potências, bem como pelo predomínio do sistema produtivo e a divisão do mundo em blocos após a 2ª Guerra Mundial engendrou a crítica interna a nossa dependência e atraso histórico, de forma que nossos dirigentes romperam com a diplomacia da agroexportação e conferiram nova funcionalidade ao Estado, “contando com o apoio do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública popular.” (CERVO, 2003, p.12).

O desencadear deste novo Paradigma nos anos 1930-1940 explicitou novo modelo de inserção internacional. Introduziu-se um interesse desenvolvimentista²⁹ nas negociações externas do país através da busca de parceiros comerciais, no que passou a ser chamado de “diplomacia econômica”; promovendo-se a industrialização para romper com o modelo agrário-exportador; buscando-se a autonomia das decisões a fim de obter ganhos recíprocos nas relações internacionais; implementando-se projetos nacional-desenvolvimentistas objetivando superar a desigualdade entre as nações.

Almeida (2004, p.177-178), confere tal importância ao desenvolvimento que assevera que, se reduzíssemos a um denominador comum, a noção de desenvolvimento seria o leitmotiv e o verdadeiro fulcro da ideologia nacional, de forma que a função mais importante e fundamental da política externa deveria ser a de coadjuvar o processo de desenvolvimento econômico e social da Nação. Convergindo com esta afirmação, percebe-se que na vigência

²⁷ De acordo com Cervo (2003, p.8), as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador que se estende do século XIX a 1930, o Estado desenvolvimentista, entre 1930 e 1989, O Estado normal e o Estado logístico, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais, de 1990 a nossos dias.

²⁸ Sobre o processo de tomada de decisão, explica Reynolds (1977, p.58) que “Las decisiones son formuladas por personas que desempeñan determinados roles y que actúan en el contexto de determinados valores, costumbres y procedimientos con grados mayores o menores de flexibilidad. Las diversas políticas son influenciadas por el sistema de recrutamiento de esas personas bien como por la naturaleza del sistema en que ellas desempeñan sus papeles”.

²⁹ A respeito do desenvolvimento enquanto prática e princípio da atuação externa do Estado, Ferreira e Martínez (2013, p.124-125) explicam que o nosso protagonismo fez-se percebido com as contribuições para a Teoria da Dependência e a escola cepalina, de forma que acadêmicos, diplomatas e políticos aportaram conceitos como “dependência”, “subdesenvolvimento”, “centro-periferia”, etc, na agenda internacional, auxiliando igualmente na criação e manutenção de institucionalidades a exemplo da Cepal, da UNCTAD e do PNUD.

do Paradigma do Estado Desenvolvimentista, a consecução do desenvolvimento foi sendo, portanto, paulatinamente aperfeiçoada:

Embora tenham sido lançados e definidos com bastante clareza durante a depressão capitalista e a Segunda Guerra Mundial, os parâmetros do Paradigma Desenvolvimentista seriam depurados e aperfeiçoados nas décadas seguintes, integrando, assim, o modelo de inserção internacional para o país por um período de sessenta anos. (CERVO, 2003, p.12).

Em sua ontologia, o Paradigma do Estado Desenvolvimentista trouxe uma variável ideológica e outra política, conforme assevera Cervo (2003, p. 12). Assim, ideologicamente, o paradigma dividiu dirigentes e intelectuais brasileiros em torno do modelo a ser implementado, visto que havia aqueles que acreditavam num desenvolvimento³⁰ associado às forças externas do capitalismo - através da manutenção de estreitos vínculos políticos, geopolíticos e econômicos com o núcleo do sistema, representado pelos Estados Unidos da América - e outros que acreditavam num modelo autônomo, levado a cabo pelas forças da nação.

Sobre esta divergência no tocante ao modelo de desenvolvimento, Leite (2011, p.80-82) intitula os dois grupos como sendo “americanistas” e “nacional-desenvolvimentistas”, respectivamente. Para esta autora, os primeiros, por exemplo, defendiam a tradicional ideia pan-americana e as noções de relação especial e solidariedade continental introduzido na Chancelaria do Barão do Rio Branco no início do século XX, que reconhecia nos EUA um peso político e econômico tal a ponto de encarnar uma aliança não-escrita entre brasileiros e estadunidenses.³¹ Os nacional-desenvolvimentistas, por sua vez:

[...] defendiam o exercício de uma política externa universalista, que transcendesse o continente americano. Argumentavam que o conceito pan-americano cerceava as possibilidades de ação externa do país, ao tornar o Brasil dependente economicamente dos recursos e tecnologia dos EUA e pouco visível no cenário internacional quando comparado a países de dimensões semelhantes como o Egito e a Índia. (LEITE, 2011, p.81).

³⁰ De acordo com Cervo (2003, p. 14), o desenvolvimento correspondia ao conceito operativo destinado a balancear a funcionalidade do Estado. Tornou-se o vetor da política exterior. A acepção do desenvolvimento, conceito sociológico complexo, por abranger o econômico e o social, restringiu-se, na mente dos tomadores de decisão, por modo a contemplar essencialmente duas variáveis: a industrialização e o crescimento econômico. A industrialização, porque por meio dela julgava-se preencher as demandas da sociedade complexa, empurrando o conjunto em direção à modernidade do capitalismo. O elevado ritmo de crescimento, porque por meio dele recuperar-se-ia o atraso histórico.

³¹ A vertente desenvolvimentista americanista pôde ser observada no decorrer do século em questão pela aproximação do Brasil com os EUA nos anos 1930 como instrumento para a promoção do desenvolvimento econômico do país no tocante à sua industrialização. Mesmo após a 2ª Guerra, Dutra e Kubistchek, por exemplo, preservaram a ideia pan-americana e o plano hemisférico como aspecto norteador da política externa brasileira.

Estas duas estratégias promoveram, no Brasil, um diálogo interpenetrativo durante o período em que o Paradigma viveu, com reflexos práticos na política exterior desenvolvida pelo país no interregno temporal em que o Paradigma se estruturou (1930-1989), de forma que, nesse período:

A política exterior destinava-se a preencher requisitos desse desenvolvimento assim concebido, trazendo de fora três insumos em apoio aos esforços internos: capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações. (CERVO, 2003, p. 14).

Ferreira e Martínez (2013, p.124) corroboram com esta perspectiva de que o aspecto “desenvolvimento” se constitui como *leitmotiv* da política externa multilateral do país, presente em grande parte do multilateralismo brasileiro, enquanto prática e princípio de atuação externa. Assim, a dinâmica macro possível de se observar neste diapasão, portanto, é que baixo o Paradigma do Estado Desenvolvimentista o Brasil passa a propugnar por uma atuação internacional mais independente, colocando o corpo diplomático a serviço do desenvolvimento do país em conformidade com as linhas desenvolvimentistas presentes nos diferentes governos existentes entre aqueles anos.

Como se sabe, “a política externa é uma das dimensões da vida do Estado. É por meio dela que o Estado se relaciona com os demais Estados, projetando sua imagem e explorando as possibilidades que se oferecem à satisfação das necessidades da nação.” (MIYAMOTO; GONÇALVES, 1993, p. 211). Portanto, se durante o período em que viveu o Paradigma do Estado Desenvolvimentista a nossa política externa refletiu um modelo de inserção a partir de uma problematização dúplici de como desenvolver o país; é de se ressaltar que em 31 de janeiro de 1961, com a assunção do governo do Presidente Jânio Quadros³², a vertente nacional-desenvolvimentista foi evidenciada.

³² É importante asseverar aqui que no período analisado o processo de formulação de política externa que funcionava com base no diálogo e na luta política, de acordo com regras fixas e previamente estabelecidas, tendo em vista a vigência da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Assim, o processo de formulação da política exterior do país estava a cargo do Poder Executivo, exercido pelo Presidente da República (Art. 78), competente privativamente (Art. 87) para: manter relações com Estados estrangeiros (inc. VI); celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional (inc.VII); declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas (inc. VIII); fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional (inc. IX); e permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do País ou, por motivo de guerra, nele permanecessem temporariamente (inc. X). Sem embargo, a superposição dada ao Poder Executivo via-se balanceada pelo sistema de “freios e contrapesos” característico dos regimes democráticos, de forma que o Poder Legislativo tinha competência exclusiva (Art. 66) para: resolver definitivamente sobre os tratados e

Inaugurou-se com este presidente a chamada Política Externa Independente, que representou uma mudança na política externa brasileira iniciada no início do século XIX com o Barão do Rio Branco, explícito por um alinhamento não-escrito com os Estados Unidos da América.³³ Conforme explica Wrobel (1993, p.191-209), o perfil do presidente Jânio Quadros, eleito com o apoio do partido conservador “União Democrática Nacional” e que tinha como vice-presidente João Goulart, herdeiro de Vargas, foi suficiente para que o Brasil adotasse uma nova conduta em suas relações exteriores.

Quando o candidato apresentou, em 1960, seu programa de Governo, foi confirmada a intenção de estabelecer relações comerciais com todos os países que se dispusessem a adquirir produtos brasileiros em condições satisfatórias. O interesse de Jânio Quadros era expandir as nossas relações comerciais com todo o mundo, libertando o Brasil da limitação que se encontrava, preso ao tradicional mercado consumidor dos Estados Unidos. (SILVA, 1975, p.96).

Sem embargo é necessário pontuar que a PEI “foi, pois, um processo, e não um projeto concebido em detalhes” (CERVO; BUENO, 2010, p.309). Assim, juntamente com seu chanceler Afonso Arino de Melo Franco, o presidente Jânio Quadros obteve relativo êxito no paulatino processo de estabelecimento de um conjunto de idéias no campo da política externa que diferiam em aspectos importantes do padrão anterior de apoio automático aos EUA e às políticas ocidentais nos organismos multilaterais. Acerca da Política Externa Independente, pode-se sintetizar que seus fundamentos foram:

convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República (inc. I); autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz (inc. II); e autorizar o Presidente da República a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente (inc. III). Cabendo ainda privativamente ao Senado (Art. 63, I): aprovar, mediante voto secreto, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente. Aos deputados e senadores, se permitia (Art. 49) com prévia licença da sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais. Por fim, o Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal tinha jurisdição originária (Art. 101, I, d) sobre os litígios entre Estados estrangeiros e a União. Vide texto original em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm

³³ Segundo Wrobel (1993, p.191-209), o alinhamento aos EUA como mecanismo basilar de inserção internacional do Brasil durante a primeira metade do século XX, viu-se explícito, por exemplo, após o fim da Segunda Guerra Mundial, já no contexto da Guerra Fria, quando o Brasil, já redemocratizado após a experiência varguista, cortou relações diplomáticas com Moscou em 1947. Neste contexto, o Brasil procurava receber de Washington investimentos governamentais à semelhança do Plano Marshall voltado para a Europa, de forma que modernizasse a base produtiva do país ainda majoritariamente agrária.

Mundialização das relações internacionais do Brasil, isto é, não circunscrevê-las à América e à Europa Ocidental; atuação isenta de compromissos ideológicos, não obstante a afirmação de que o Brasil faz parte do Ocidente; ênfase na bissegmentação do mundo entre Norte e Sul, e não entre Leste-Oeste; busca da ampliação das relações internacionais do Brasil com objetivos comerciais, o que explica a procura da Europa Oriental e do Oriente; desejo de participação nas decisões internacionais; luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção de posição claramente contrária à realização de experiências nucleares; adoção dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção; e, complementarmente, a aproximação com a Argentina em nível mais elevado do que então já se encontrava. (CERVO; BUENO, 2010, p.310-311).

Dentro deste apanágio, podemos perceber claramente a vertente “nacional-desenvolvimentista” neste projeto de política externa,³⁴ a partir do qual deve ser compreendida a política africana desenvolvida no período, que preconizava pela maior projeção internacional do país e ampliação de mercados. Assim, “qualquer oportunidade de criar novos mercados para produtos brasileiros tinha de ser aproveitada, independente do regime político do país, de sua localização geográfica ou de seu lugar na hierarquia internacional de riqueza e poder” (WROBEL, 1993, p.196), de forma que a busca por novos mercados além do estadunidense e europeu-ocidental foi essencial, encontrando o Brasil um terreno propício para a exportação de seus produtos no bloco socialista e nos países recém-independentes do Terceiro Mundo, principalmente na África.

É necessário pontuar, ainda, que as relações do Brasil com os países recém-independentes do continente, conforme assevera Leite (2011, p.98), correspondeu ao anseio

³⁴ Consideramos, a nível de ilustração, pela clareza do pensamento e concisão, expor parte da Mensagem de Jânio Quadros ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961. Nela, o presidente se refere especificamente ao novo projeto de política externa, denominado pelos internacionalistas como “Política Externa Independente”, tornando clara a vertente “nacional-desenvolvimentista”, observe: “Mais claramente do que nunca vemos hoje a responsabilidade que nos cabe, o que de essencial há a defender e a condição favorável em que se encontra o Brasil para exercer sua ação, pelo exemplo e pela honestidade de propósitos. Essa noção mais clara de nossas possibilidades e responsabilidades levou o Governo a assumir uma posição internacional mais afirmativa e independente, sem desconhecer compromissos assumidos. A posição ideológica do Brasil é ocidental e não variará. O reconhecimento dessa verdade, porém, não exaure o conteúdo de nossa política exterior. O Brasil só pode ver sua causa ideológica condicionada por seu caráter nacional e seus interesses legítimos. O grande interesse brasileiro nessa fase histórica é o de vencer a pobreza, o de realizar efetivamente seu desenvolvimento e a justiça social são da essência mesma dos ideais democráticos. O interesse no desenvolvimento econômico é comum à maior parte da humanidade. Já se tem falado num conflito entre o Norte e o Sul deste globo, porções que se distanciam progressivamente em nível de vida, a primeira enriquecendo-se e a segunda empobrecendo-se. Essa diferenciação do mundo em duas partes, que se justapõe ao conflito ideológico Leste-Oeste, é essencialmente de ordem econômica e, ao contrário daquele, não encontra grandes entraves para ser anulada. Tal anulação é um imperativo de sobrevivência em uma sociedade internacional em que as nações tenham o direito de escolher o seu destino. Acreditamos nada se possa fazer de mais eficaz para a neutralização do conflito ideológico, do que a eliminação progressiva e rápida, dessa diferenciação Norte-Sul: nenhum outro objetivo, pois, merece maior emprenho no mundo ocidental. Centrando energias no seu desenvolvimento econômico e decidido a conservar-se democrático, tem o Brasil o dever de contribuir para reforçar a paz e reduzir tensões internacionais”. (QUADROS, 1961, apud SILVA, 1975).

de diplomatas e intelectuais que viam no Brasil uma vocação natural para o continente, não só pela sua matriz cultural, mas também pelos seus desequilíbrios estruturais internos e externos, devendo, portanto, unir-se com tais países na busca da formação de uma plataforma internacional de desenvolvimento.

Ainda que o início de uma política africana por parte do Brasil voltada para o continente africano tenha se dado nos anos 1950³⁵, a aproximação com a África nos anos 1960, durante a vigência da Política Externa Independente, como explica Aragon (2010, p.121), colocaria o Brasil em uma posição de liderança para com os países não-alinhados³⁶, dando à administração do presidente recém-empossado mais liberdade para perseguir interesses nacionais vis-à-vis às nações do bloco capitalista e comunista. Assim, “o presidente reconheceu novos Estados Africanos, trocou embaixadores, enviou missões comerciais e criou programas de bolsas de estudo para financiar o estudo de jovens africanos em universidades de todo o Brasil.”³⁷ (ARAGON, 2010, p.121).

Neste sentido, portanto, a Política Externa Independente foi convergente com a contestação internacional à desigualdade Norte-Sul promovida por países que se sentiam afetados com a distribuição díspare de poder na estrutura do Sistema Internacional de Estados – principalmente os recém independentes Estados africanos – por se virem sujeitos às pressões externas (que não podiam influenciar unilateralmente) sendo premente sua união, avultada que estava sua vulnerabilidade frente aos recursos políticos, econômicos e militares dos países desenvolvidos.

Dentro deste apanágio, a aproximação com os recém-independentes países africanos foi óbvia, não só pela percepção dos laços histórico-culturais comuns mas pela convergência com a insatisfação terceiro-mundista em relação ao seu atraso econômico com os países desenvolvidos. Por isso, de acordo com Leite (2011, p.37), a unidade do Terceiro Mundo foi resultado de situação objetiva (vulnerabilidade do grupo) e de um autoentendimento subjetivo (coincidência de visões sobre as características desiguais do sistema econômico).

O objetivo comum pelo desenvolvimento criou então “brechas”, “canais” de atuação internacional para os países do Terceiro Mundo, como o Brasil, em detrimento do férreo

³⁵ Esta perspectiva é defendida por Penna Filho e Lessa (2007, p.60 apud PINHEIRO, 1988, p.79), que explica que nesta década o Brasil manteve uma posição governamental ambígua com relação a independência do Sudão, da Gana e da Guiné, bem como com relação à descolonização do império colonial francês.

³⁶ Referencia-se aqui os países integrantes do movimento surgido em setembro de 1961 por países que, além de se posicionar contrariamente à bipolarização do sistema, buscando uma atuação internacional mais independente e contestando sua realidade de subdesenvolvimento, preconizavam pelo apoio à autodeterminação com o consequente rechaço ao colonialismo.

³⁷ [he recognized new African states, exchanged ambassadors, dispatched trade missions, and offered scholarships to fund African students to attend Brazilian universities]

alinhamento Leste-Oeste existente, de forma que o imperativo de mudança do *status-quo* tornou-se um salvo-conduto para a adoção de uma política externa mais frouxa, independente para estes países, o que implicava na negação óbvia à manutenção de quaisquer vínculos de dominação colonial, reforçando o caráter cogente do princípio da autodeterminação dos povos e da não-intervenção.

A defesa destes princípios, consubstanciada pelo apoio à descolonização, representou um substrato claro para o país que partilhava com as regiões colonizadas da África e os seus novos Estados, do mesmo atraso econômico, social e tecnológico quando comparado com os países desenvolvidos. Este apoio à descolonização, característica do projeto da PEI já podia ser observado na Mensagem de Jânio Quadros ao Congresso Nacional de 15 de março de 1961, quando tece comentário sobre a necessária aproximação do Brasil com o continente africano, observe:

Não aceitamos qualquer forma ou modalidade de colonialismo ou imperialismo. Pode-se afirmar, com a sinceridade mais absoluta, que o Brasil se esforçará para que todos os povos coloniais, repetimos, todos sem exceção, atinjam sua independência no mais breve prazo possível, e nas condições que melhor facultem sua estabilidade e progresso. O Princípio da autodeterminação, em suas aplicações, necessariamente envolve problemas específicos em cada situação. Não é possível confundir a pretensão de um povo à independência com a pretensão de um Estado a obter território alheio por motivos apenas de proximidade geográfica. [...] O nosso esforço com a África, por mais intenso que venha a ser, não poderá senão constituir uma modesta retribuição, um pequeno pagamento da imensa dívida que o Brasil tem para com o povo africano. Essa razão, de ordem moral justificaria por si só a importância que este Governo empresta à sua política de aproximação com a África. (QUADROS, 1961, apud SILVA, 1975, p.102).

É necessário asseverar aqui que a defesa da descolonização nesta nova postura de política externa eram novos na diplomacia brasileira. A posição a favor da descolonização representou uma séria guinada em relação à política anterior de apoio aos interesses europeus, especialmente portugueses e franceses, em seus choques políticos e diplomáticos com os movimentos anticolonialistas. A preconização pelo adensamento das relações com o continente africano e o objetivo de ampliar o perfil internacional do país, de forma a concebê-lo como uma “ponte”³⁸ entre a África e o Ocidente descambavam logicamente numa postura diferenciada em relação às potências colonizadoras européias.

³⁸ Conforme assevera Leite (2011, p. 101), o Brasil almejava ser essa ponte entre os países africanos e o Ocidente porque de um lado, a prevalência interna do regime democrático aproximava-o das potências ocidentais e, de outro, aspirações mútuas em prol da paz internacional e do desenvolvimento econômico acercavam o Brasil dos povos africanos.

A Questão Portuguesa, portanto, coloca-se nesta conjuntura de maneira bem especial. Conforme explica Leite (2011, p.109), a posição oficial brasileira em relação à África portuguesa era informada, de um lado pela postura anticolonialista do país e, de outro, pelos compromissos assumidos com Portugal encerrados no Tratado de Amizade e Consulta firmado em 1953³⁹ e fortalecido pelo *lobbie* lusitano junto aos órgãos oficiais e à sociedade brasileira, o que impunha restrições a um exercício diplomático mais coerente com o continente africano quando, em cotejo, se desenrolava a guerra colonial portuguesa, tendo em vista a obrigação assumida pelo país com Portugal sobre os problemas internacionais de manifesto interesse comum:

No plano diplomático, a assinatura do Tratado de Amizade e Consulta com Portugal afirmou ainda mais as relações entre os dois países. Assinado em 1953, o tratado teve em João Neves da Fontoura, do lado brasileiro, um dos maiores defensores e entusiastas dos sentimentos de irmandade que ligavam Brasil e Portugal. Apesar de conciso o tratado abrangia vários artigos que diziam respeito a questões de interesse mútuo e previa a consulta direta entre os dois países sempre que os assuntos internacionais fossem de interesse comum. (PENNA FILHO; LESSA, 2007, p. 65).

Esta realidade, reconhece Penna Filho e Lessa (2007, p. 57-58), constituiu-se inclusive como um dos grandes empecilhos ao desenvolvimento da política africana desenvolvida pelo Brasil, uma vez que a política colonialista de Portugal não era aceita pela maioria dos Estados africanos recém-independentes.

Assim, o processo de descolonização dos territórios administrados por Portugal e o apoio do país a sua ex-metrópole se colocou dentro do aspecto de aproximação do Brasil com o continente africano, especialmente durante a vigência da Política Externa Independente, de maneira problemática, porque ao passo que o nosso país buscava alçar maior espaço de projeção internacional, encontrava nos laços privilegiados com Portugal, definidos por meio de um Tratado, uma situação delicada, constituindo-se como uma evidente fratria.

³⁹ Tratado de Amizade e Consulta entre o Brasil e Portugal. Art. 1º As Altas Partes Contratantes, tendo em mente reafirmar e consolidar a perfeita amizade que existe entre os dois povos irmãos, concordam em que, de, futuro, se consultarão sempre sobre os problemas internacionais de seu manifesto interesse comum.

4 A ENTOAR UM FADO TROPICAL: OS VOTOS BRASILEIROS NA ASSEMBLEIA GERAL E NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Durante o governo do presidente Jânio Quadros, que lançou as bases da Política Externa Independente e que teve como chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, conforme explica Cervo e Bueno (2010, p.314-315), o apoio que o Brasil dera até então ao colonialismo na ONU se constituía como uma posição equivocada que suscitava um “descrédito injustificável da política brasileira”. Assim, na perspectiva do presidente Jânio Quadros:

O Brasil deveria ser o elo de ligação entre a África e o Ocidente. A mudança de posição a respeito do colonialismo seria uma necessidade, até porque consultava os interesses nacionais. Afora o aspecto relacionado ao colonialismo, buscava-se o estabelecimento de missões diplomáticas e comerciais com os países africanos. Convém destacar que o presidente Jânio não perdia de vista o fato de o Brasil ser integrante do mundo livre, ideologicamente ocidental. (CERVO; BUENO, 2010. p.314-315).

Destarte, para Jânio Quadros, foi claro que a nova postura assumida pelo país engendrava o necessário afastamento do Brasil na ONU das posições de Portugal, país colonizador que à época lidava com o principiar da guerra colonial e a absorção da problemática por esta Organização Internacional. Sem embargo, como seu período de governo foi abreviado pela sua renúncia, perfazendo um interregno temporal administrativo de cerca de seis meses (31 de janeiro a 25 de agosto de 1961), a única oportunidade que teve para concretizar sua perspectiva a respeito do posicionamento brasileiro na questão refletiu o velho alinhamento a Portugal.

Portanto, em abril de 1961⁴⁰, quando das discussões no seio da AGNU sobre a Resolução 1603 (XV)⁴¹ para a criação de uma subcomissão que examinaria as condições políticas em Angola concernente às liberdades civis dos habitantes locais, o Brasil se absteve, em que pese o pronunciamento de Afonso Arino de Mello Franco: “a comunhão do Brasil com Portugal não impediu Brasília de declarar apoio a autodeterminação de Angola” (MELLO FRANCO, 1961 apud ARAGON, 2010, p. 122). Neste sentido:

⁴⁰ A repressão portuguesa em Angola foi de tal monta o Conselho de Segurança, em 09 de junho daquele mesmo ano, promulgou a Resolução 163, convidando as autoridades portuguesas a cessarem imediatamente as medidas repressivas e reconhecendo a autodeterminação de Angola.

⁴¹ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1603 (XV), La situación en Angola. 20 Abril 1961.* p. 19. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/199/02/IMG/NR019902.pdf?OpenElement>

No debate da questão angolana no plenário da ONU, o chefe da delegação brasileira, Afonso Arinos de Melo Franco, observou que a posição do Brasil era determinada pelo anticolonialismo, mas também pelos laços históricos, culturais e de amizade que o ligavam a Portugal. O Brasil desejava uma solução pacífica, rápida, que compatibilizasse os interesses portugueses e angolanos, e que preservasse os “elementos culturais e humanos que são característicos da presença portuguesa na África”. Manifestou ainda que aguardava a aceitação do princípio da autodeterminação por parte de Portugal e exortava-o a “assumir a direção do movimento pela liberdade de Angola e pela sua transformação em um país independente, tão amigo de Portugal quanto o é o Brasil”. A representação brasileira, assim reiterava os termos da amizade portuguesa e ao mesmo tempo apoiava Angola na busca pela autodeterminação. (CERVO, 2010, p. 195).

Conforme explica Braz (2000, p. 266) era patente a ambiguidade do governo brasileiro na ONU, observe:

A posição do governo é ambígua, pois o representante brasileiro, diplomata Carvalho Silos, abstém-se (73 votos a favor, 2 contra e 9 abstenções), propondo a substituição da proposta de criação de um comitê por “solicitar a Portugal fornecer informações sobre os acontecimentos em Angola”. O representante brasileiro explica sua abstenção em decorrência da recusa de sua proposta e como um gesto não-hostil a Portugal. Salienta que o Brasil está disposto a combater o colonialismo e que a abstenção é consequência natural da política anti-colonialista brasileira. (BRAZ, 2000, p.266)

Após a renúncia inesperada de Jânio e a criação de uma crise constitucional pela coalizão de forças civis e militares que objetivavam impedir o vice-presidente João Goulart de tomar posse, o regime até então presidencial tornou-se parlamentar entre a sua posse, no dia 07 de setembro de 1961 até janeiro de 1963, quando um plebiscito aprovou o retorno ao presidencialismo.

A principal acusação contra o novo presidente, à época, era a de que sua atividade pregressa havia sido muito próxima dos sindicatos de trabalhadores de esquerda, sendo encontrada a solução de transformar o regime presidencial até então vigente em parlamentar através de emenda constitucional. Assumiu assim Tancredo Neves como Primeiro Ministro, tendo em Santiago Dantas seu novo chanceler, comprometido com a posição do Itamaraty desde o governo de Jânio Quadros, como explica Silva (1975). Este posicionamento é perceptível no programa de governo apresentado ao Conselho de Ministros, em 28 de setembro de 1961, quando o chanceler se pronuncia acerca do colonialismo:

De algum tempo para cá, vem-se afirmando a posição de crescente solidariedade do Brasil com os povos que aspiram à independência econômica e política. Essa posição se funda em duas ordens de argumentos: em primeiro lugar, na solidariedade moral que nos une ao destino de povos oprimidos pelo jugo colonial e impossibilitados de auferirem a justa retribuição do esforço econômico nacional, pela sujeição aos interesses, nem sempre coincidentes, das metrópoles; em segundo lugar, sendo os povos coloniais produtores de matérias-primas que também exploramos, torna-se essencial eliminar as condições de prestação de trabalho e de operação econômica que os colocam em posição artificial de concorrência no mercado internacional. A esses argumentos cumpre acrescentar que a eliminação do colonialismo se tornou indispensável à preservação da paz, o que tem solidarizado a quase totalidade dos Estados independentes com os povos que lutam pela própria emancipação. Tornou-se, assim, um dever dos Estados que administram territórios não autônomos prepará-los para a independência, como se comprometeram a fazer ao assinarem a Carta das Nações Unidas, evitando retardamentos que desfavorecem as populações ainda submetidas à tutela e, de outro lado, evitando lançar no convívio internacional entidades ainda despreparadas para as responsabilidades inerentes à vida independente. O cumprimento dessa tarefa deve inspirar-se na convicção de que nenhum povo logra atingir a plenitude do amadurecimento cultural e do desenvolvimento econômico antes de obter sua independência política, o que exige que esta seja promovida pelos Estados responsáveis, sem delongas desnecessárias e dentro do espírito que inspirou as deliberações de São Francisco. (SAN TIAGO DANTAS, 1961 apud FRANCO, 2007, p.175).

Assim, o que se observou nas relações com o continente africano durante o governo de João Goulart foram medidas de execução determinadas outrora no governo de Quadros. “O foco do governo Goulart residiu menos nas relações bilaterais do que na arregimentação do apoio africano para a formação de uma frente unida em prol de questões centrais da cooperação Sul-Sul” (LEITE, 2011, p.102), o que deixa entrever a existência de uma PEI mais voltada aos temas econômicos, tendo em vista que:

[...] a diplomacia brasileira no Governo Goulart passou a considerar que o incremento das relações econômicas com a África, prioridade no Governo Quadros, que entendia ser aquele um mercado potencial importante para a exportação brasileira de manufaturados não conviria dado o baixo desenvolvimento projetado para a região. (LEITE, 2011, p.103).

Em que pese o arrefecimento das relações com o continente africano, de maneira geral, durante o governo Goulart, o avultar da Questão Portuguesa na ONU entre os anos de 1961-1962 levou o Brasil à necessária vinculação em relação à problemática. De acordo com o chanceler San Tiago Dantas, naquele período, a posição do Brasil com relação a independência de Angola, por exemplo, deveria ser informada de maneira a não representar um profundo antagonismo em relação a Portugal, mas reconhecendo, entretanto, a linha de

coerência assumida pelo país no tocante a descolonização. É possível observar esta linha de raciocínio em entrevista dada por este Ministro das Relações Exteriores em 11 de outubro de 1961:

Em relação ao problema de Angola, o Brasil tem todo o empenho em adotar uma atitude que não represente um antagonismo profundo em relação a Portugal e que não choque a opinião pública portuguesa. Mas não poderemos nos afastar da linha de coerência que assumimos no tocante às questões coloniais e, nesse sentido, o Brasil apoiará, sob todos os seus aspectos, as teses favoráveis à preparação dos povos que vivem em territórios não autônomos para sua emancipação política e para que possam exercer, no momento próprio, o direito de autodeterminação. (SAN TIAGO, 1961 apud FRANCO, 2007, p.185).

Assim, em dezembro de 1961, a Resolução 1699 (XVI),⁴² reconhecendo a gravidade da situação da repressão portuguesa nos territórios administrados, criou um comitê de sete membros, o Comitê Especial para os territórios baixo administração portuguesa, para que este examinasse com urgência, no contexto do capítulo XI da Carta e das Resoluções pertinentes da Assembleia, as informações disponíveis acerca dos territórios administrados por Portugal, submetendo suas observações, conclusões e recomendações à consideração da Assembleia ou qualquer outro órgão que pudesse designar para por em prática a Resolução 1514 (XV). Neste diapasão, o Brasil, seguindo o raciocínio de não antagonizar com Portugal, mais uma vez, absteve-se.

A situação de Portugal na ONU se agravava pela forte repressão feita aos movimentos independentistas presentes nos territórios administrados. Dentre estes, na Angola, a situação foi a mais crítica pela presença do MPLA, FNLA e UNITA contra o despotismo português, como assevera Withaker (1970, p.21). Goulart, então, em comunhão com Santiago Dantas, instrui os representantes brasileiros na AGNU a cambiarem a abordagem do país sobre a temática, que foi expresso no voto favorável à Resolução 1742 (XVI),⁴³ de 30 de janeiro de 1962:

⁴² NACIONES UNIDAS. *Resolución 1699(XVI), Incumplimiento por parte de Portugal del Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas y de la Resolución 1542 (XV) de la Asamblea general. 19 Diciembre 1961.* p. 40. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/21/IMG/NR017121.pdf?OpenElement>

⁴³ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1742 (XVI), La situación de Angola. 30 Enero 1962.* p. 73-74. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/64/IMG/NR017164.pdf?OpenElement>

Em dezembro de 1961 e janeiro de 1962, quando o controle de Português da África tornou-se um assunto problemático na ONU, Goulart bruscamente mudou a abordagem de seu país em relação ao colonialismo de Lisboa. Para a surpresa do ditador português Antonio Salazar, o Itamaraty instruiu seus delegados na ONU a votar pela primeira vez a favor da liberdade de Angola. Eles endossaram a resolução 1742, um estatuto que deplorou e lamentou a recusa de Portugal em reconhecer a liberdade de Angola.⁴⁴ (ARAGON, 2010, p. 124).

Entre julho e setembro de 1962, substituiu Santiago Dantas o chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, que manteve a antiga posição de apoio à Portugal, apesar do enorme desconforto diplomático. Isto se tornou perceptível no seu discurso sobre o Brasil e a questão de Angola na ONU, de 15 de janeiro de 1962, ainda quando representava o país como chefe da delegação diplomática. O desconforto se fez presente na defesa feita pelo representante acerca da cultura portuguesa na África e na Ásia, no qual se observa a exortação feita pelo Brasil à Portugal, para que este país aceitasse a independência de Angola:

O Brasil se julga no dever de fazer um apelo a Portugal para que aceite a marcha natural da história e, com sua larga experiência e reconhecida sabedoria política, encontre a inspiração que há de transformar Angola em núcleo criador de idéias e sentimentos e não cadinho de ódios e ressentimentos. O Brasil exorta Portugal a assumir a direção do movimento pela liberdade de Angola e pela sua transformação em um país independente, tão amigo de Portugal quanto o é o Brasil. Porque, no presente estágio da história, as convivências internacionais profícuas à humanidade somente vingam e prosperam entre povos livres e soberanos. [...]. (MELO FRANCO, 1962 apud FRANCO, 2007, P. 268).

Em dezembro de 1962, já com a chancelaria nacional baixo o comando de Hermes Lima, o governo do Presidente João Goulart voltou atrás na sua posição anterior, abstendo-se nas três resoluções seguintes⁴⁵ promulgadas pela AGNU acerca da Guerra Colonial Portuguesa:

⁴⁴ [In December 1961 and January 1962, when Portuguese control of Africa became a heated matter in the UN, Goulart brusquely changed his country's approach to Lisbon's colonialism. To the surprise of Portuguese dictator Antonio Salazar, Itamaraty instructed its delegates at the UN to vote for the first time in favor of Angolan freedom. They were to endorse Resolution 1742 a atatute that deplore and regretted Portugal's refusal to recognize Angolan Liberty.]

⁴⁵ As três resoluções seguintes foram as 1807(XVII), 1808 (XVII) e 1809 (XVII), datadas de 11 de dezembro de 1962.

A relação do presidente com Portugal, no final do mesmo ano, não foi ofuscada pela amizade com os adeptos africanos de independência. Logo depois, representantes de Goulart se abstiveram em três outras resoluções sobre Portugal: eles rejeitaram a resolução 1807,⁴⁶ uma referência reconhecendo o direito de Angola à autodeterminação, bem como a Resolução 1808,⁴⁷ um projeto de lei que criava o Programa de Formação de Independência da ONU para Angola. Goulart, em seguida, evitou o apoio da Resolução 1809,⁴⁸ um ato que criou a Comissão Especial das Nações Unidas para os Territórios sob Administração Português.⁴⁹ (ARAGON, 2010, p. 127-128).

Esse mesmo posicionamento claudicante foi observado na Resolução 1819,⁵⁰ de 18 de dezembro de 1962, que condenou energicamente o extermínio em massa da população de Angola e demais medidas extremas de repressão que as autoridades coloniais portuguesas aplicavam contra o povo angolano, exigindo o fim das agressões armadas.

A guerra colonial se estendia então com a organização dos movimentos nacionalistas nos territórios administrados por Portugal, principalmente na porção continental da África, gerando lutas sangrentas contra o exército português. A situação tomou maiores proporções em 11 de julho de 1963, quando da promulgação da Resolução nº 180 do Conselho de Segurança⁵¹, que convidou Portugal a cumprir com urgência as seguintes disposições:

⁴⁶ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1807(XVII), Territorios bajo administración portuguesa. 11 Diciembre 1962.* p. 41-42. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/196/87/IMG/NR019687.pdf?OpenElement>

⁴⁷ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1808 (XVII), Programa Especial de Capacitación para los territorios bajo administración portuguesa. 11 Diciembre 1962.* p. 42-43. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/196/88/IMG/NR019688.pdf?OpenElement>

⁴⁸ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1809 (XVII), Comité Especial para los Territorios bajo administración portuguesa. 11 Diciembre 1962.* p. 40. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/196/89/IMG/NR019689.pdf?OpenElement>

⁴⁹ [The president's relationship with Portugal at the end of that year far overshadowed amity with African supporters of independence. Soon after, Goulart's representatives abstained on three other resolutions regarding Portugal: they rejected Resolution 1807, a benchmark recognizing Angola's right to self-determination, as well as Resolution 1808, a bill establishing the UN Independence Training Program for Angola. Goulart then eschewed support of Resolution 1809, an act which created the UN Special Committee for the Territories under Portuguese Administration].

⁵⁰ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1819 (XVII), La situación de Angola. 18 Diciembre 1962.* p. 81-82. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/196/99/IMG/NR019699.pdf?OpenElement>

⁵¹ NACIONES UNIDAS. *Resolution n°180. Question relative aux territoires administrés par Portugal. 31 juillet 1963.* Disponível em : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/180%281963%29.

- a) reconhecer imediatamente o direito dos povos administrados à autodeterminação e à independência;
- b) cessar imediatamente todo ato de repressão e retirar todas as forças militares empregadas atualmente a este fim;
- c) promulgar uma anistia política incondicional e criar as condições que permitam o livre funcionamento dos partidos políticos;
- d) Promover negociações, baixo o reconhecimento do direito à autodeterminação, com os representantes qualificados existentes no interior ou no exterior dos territórios, tendo em vista a transferência de poderes à instituições políticas livremente eleitas e representadas pela população, conforme a Resolução 1514(XV) da Assembleia Geral; e
- e) Concordar, imediatamente depois, com a independência dos territórios administrados conforme as aspirações da população.⁵² (NACIONES UNIDAS, Res. 180/1963, p.4)

O Brasil, que ocupava o assento de membro não-permanente e por esta época tinha como chanceler João Augusto de Araújo Castro, votou aprovando a referida resolução, em comum acordo com as superpotências para que houvesse uma solução pacífica deste conflito sem intervenção estrangeira, exortando este país, no entanto, a independizar os territórios administrados. O mesmo voto de aprovação pelo Brasil foi repetido na Resolução 183,⁵³ de 11 de dezembro de 1963, que atestou a inobservância por parte de Portugal da resolução 180, o que denota, conforme adjetivou Sombra Saraiva (1997, p. 353), o posicionamento brasileiro como sendo “zigzagueante” quando comparado com os posicionamentos na Assembleia Geral referentes às Resoluções 1913 (XVIII)⁵⁴ e 1973 (XVIII)⁵⁵, ambas de dezembro de 1963.

Para o representante à época, tratava-se de uma atitude procedimental, tendo em vista que a avocação da discussão pelo CSNU não deveria dar ensejo à AGNU para debatê-lo:

⁵² [a) reconnaître immédiatement le droit des peuples qu'il administre à l'autodétermination et à l'indépendance ; b) cesser immédiatement tout acte de répression et retirer toutes les forces militaires et autres qu'il employe actuellement à cette fin; c) promulguer une amnistie politique inconditionnelle et créer les conditions permettant le libre fonctionnement des partis politiques; d) engager des négociations, sur la base de la reconnaissance du droit à l'autodétermination, avec les représentants qualifiés existant à l'intérieur ou à l'extérieur des territoires, en vue du transfert des pouvoirs à des institutions politiques librement élus et représentatives des populations, conformément à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée Generale; et e) Accorder, immédiatement après, l'indépendance à tous les territoires qu'il administre, conformément aux aspirations des populations].

⁵³ NACIONES UNIDAS. *Resolution n°183. 11 décembre 1963. Disponible em :* http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/183%281963%29

⁵⁴ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1913 (XVIII), Territorios bajo administración portuguesa. 11 Diciembre 1963. p. 52-53. Disponible em:* <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0189/27/IMG/NR018927.pdf?OpenElement>

⁵⁵ NACIONES UNIDAS. *Resolución 1973 (XVIII), Programa especial de capacitación para los territorios bajo administración portuguesa. 16 Diciembre 1963. p. 55. Disponible em:* <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0189/87/IMG/NR018987.pdf?OpenElement>

[..] 1) “A delegação do Brasil nota que a questão continua sob a consideração do Conselho de Segurança, que ainda não se pronunciou sobre o relatório do secretário-geral. Como membro do Conselho de Segurança, o Brasil acha de seu dever não antecipar-se às decisões que, eventualmente, venham a ser tomadas naquele órgão. De outro lado, tendo em vista disposto artigo 12 da Carta das Nações Unidas, que pede à Assembléia Geral não atuar quanto a questão que já esteja na agenda do Conselho de Segurança, o Brasil crê que, com sua abstenção, exprimiu de forma clara seu desejo de não prejudicar e sua conformidade com o artigo 12 referido”.

2) “O projeto de resolução, que acaba de ser votado, mereceu o voto do Brasil, por ter caráter eminentemente processual, não prejudgando os desdobramentos da questão no Conselho de Segurança, órgão que, de outro lado, já está tratando da questão. Como as resoluções em que se funda o projeto, quer da Assembléia Geral, quer do conselho, mereceram voto favorável do Brasil, ainda que sujeitas em certos casos a reservas que, na devida oportunidade, foram fundamentadas em explicação de voto hábil, o presente voto é consequência dessas posições anteriores”[...]. (BERNARDES, 1963 apud FRANCO, 2008, p. 232).

Neste sentido, prosseguiu-se com as abstenções nas resoluções retro-referidas da Assembleia Geral, que pediam ao CSNU que examinasse imediatamente a questão dos territórios baixo administração portuguesa e tomasse as medidas necessárias para dar efetividade as suas próprias decisões, em particular aquelas determinadas em 31 de julho de 1963. Assim, durante o período observado “havia na verdade o protelamento da questão, apresentando uma ação hesitante e cheia de recuos na problemática da Guerra Colonial Portuguesa” (CERVO; BUENO, p.342.343).

Assim, como se pode observar, o que é denotado em relação aos votos do país na Assembleia Geral e Conselho de Segurança da ONU é uma oscilação entre uma ação tímida pró-descolonização e outra favorável ao colonialismo português tendo em vista os laços de amizade que uniam o Brasil a Portugal desde 1953:

Na verdade o Brasil tentava acompanhar a tendência verificada durante o ano de 1960, que indicava haver dentro da ONU uma posição majoritária a favor das independências, porém, na tentativa de manter fiel a Portugal, acabou gerando esta contradição, uma vez que as duas teses eram inconciliáveis. (PENNA FILHO; LESSA, 2007, p. 67).

Esta percepção é corroborada por Amado, (1996, p.294) pois, segundo assevera, na questão da descolonização, faltou consistência na aplicação do projeto de Política Externa Independente, num processo de idas e vindas que contrastou com a firmeza de certas posições em outras áreas. Isto porque, para Penna Filho e Lessa (2007, p. 67), o governo brasileiro aceitava a tese portuguesa de que os territórios ultramarinos não eram dependências, e sim províncias de um Estado unitário.

Leite (2011, p.112), por sua vez, encontra um eixo coerente nesta ação, observando que a posição brasileira claramente a favor da descolonização no que concernia ao projeto de política externa preconizava a participação de Portugal no processo, opondo-se à simples condenação daquele país na ONU em respeito às vinculações especiais com o Estado lusitano.

Sem embargo, no projeto representado pela Política Externa Independente, o Brasil, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, parece-nos cabal a afirmação de que o país assumiu um posicionamento ambíguo, se é considerado o apoio à autodeterminação e o combate ao colonialismo idealizado para a inserção internacional do país naquela conjuntura: “O Brasil continuou sem a firmeza necessária para romper a visão sentimental em relação a Portugal, apesar do esforço de mudança patrocinado pelo novo governo”. (PENNA FILHO; LESSA, 2007, p.68).

Não se conseguiu, portanto, alijar-se do alinhamento com Portugal, demonstrando ações tímidas de apoio à descolonização dos territórios baixo administração portuguesa, representadas pelos votos na AGNU e CSONU, que em sua maioria foram abstenções com o fito de não condenar a nossa ex-metrópole naquela Organização Internacional. Destarte, a problemática da Guerra Colonial Portuguesa quando avaliada a partir do projeto da PEI pode ser adjetivada como vacilante, pela contradição entre o substrato anticolonialista deste projeto de inserção internacional e o pragmático apoio do país na ONU.

Entrementes, observemos a seguir a compilação das Resoluções emitidas pela AGNU e CSNU referentes à descolonização do império ultramarino português com os votos brasileiros durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964):

Tabela 1 – Compilação das Resoluções emitidas pela AGNU referentes à descolonização do império ultramarino português com os votos brasileiros durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, com os respectivos Chanceleres (1961-1964).

Resolução N°	Data	Determinações	Voto brasileiro	Presidente e Chanceler
1603 (XV)	20/04/1961	Exortou o governo português a adotar urgentemente a introdução de medidas e reformas em Angola, como proposto pela Resolução 1514 (XV), com o devido respeito pelos direitos humanos e liberdades civis, em concordância com a Carta da ONU e criou uma Subcomissão para estudar o caso de Angola.	Abstenção	Jânio Quadros e Afonso Arino de Melo Franco
1699 (XVI)	19/12/1961	Condenou a atitude do governo português em seguir negando a cumprir as obrigações que lhe impunham o capítulo XI da Carta das Nações Unidas e as disposições da Resolução 1542 (XV) da Assembleia Geral, assim como exortou a auxiliar nos trabalhos da Comissão para Informação sobre Territórios não Autônomos. Decidiu, ainda, criar uma comissão de sete membros, o Comitê Especial para os territórios baixo administração portuguesa, eleitos pela Assembleia Geral, para que examinassem com urgência, no contexto do capítulo XI da Carta e das Resoluções pertinentes da Assembleia, as informações disponíveis acerca dos territórios administrados por Portugal, submetendo suas observações, conclusões e recomendações à consideração da Assembleia ou qualquer outro órgão da ONU que pudesse designar para por em prática a Resolução 1514 (XV).	Abstenção	João Goulart e Santiago Dantas
1742 (XVI)	30/01/1962	Prorrogou a Subcomissão criada pela Resolução 1603 (XV) para estudar a situação de Angola com o fito de: a) prosseguir nas suas atividades e b) estudar os meios e procedimentos que permitissem assegurar a aplicação da presente Resolução, informando ao Conselho de Segurança e a Assembleia Geral	Favorável	João Goulart e Santiago Dantas

1807 (XVII)	14/12/1962	Aprovou o informe do Comitê Especial para os territórios baixo administração portuguesa, condenando a atitude de Portugal como sendo incompatível com a Carta da ONU. Reconheceu o direito dos povos sob administração portuguesa à autodeterminação e a independência, requerendo o cessar imediato de qualquer tipo de repressão, bem como a retirada de todas as forças militares ou de outra natureza empregados para tal fim.	Abstenção	João Goulart e Hermes Lima
1808 (XVII)	14/12/1962	Instituiu programa especial de capacitação para os territórios baixo administração portuguesa, incluindo ensino técnico e a formação de dirigentes e professores.	Abstenção	João Goulart e Hermes Lima
1809 (XVII)	14/12/1962	Dissolveu o Comitê Especial para os Territórios baixo administração portuguesa, criado na Resolução 1699 (XV).	Abstenção	João Goulart e Hermes Lima
1819 (XVII)	18/12/1962	Condenou Energicamente o extermínio em massa da população de Angola e demais medidas extremas de repressão que as autoridades coloniais portuguesas aplicaram contra o povo angolano. Condenou a guerra colonial que levava Portugal contra o povo de Angola, exigindo que o governo português ponha fim às agressões armadas.	Abstenção	João Goulart e Hermes Lima
1913 (XVIII)	11/12/1963	Pediu ao Conselho de Segurança que examinasse imediatamente a questão dos territórios baixo administração portuguesa e tomasse as medidas necessárias para dar efetividade as suas próprias decisões, em particular aquelas de 31 de julho de 1963.	Abstenção	João Goulart e João Augusto de Araújo Castro
1973 (XVIII)	16/12/1963	Pediu ao governo português que cooperasse com a execução do programa especial de capacitação para os territórios baixo administração portuguesa.	Abstenção	João Goulart e João Augusto de Araújo Castro

Fonte: Pesquisador, a partir dos dados presentes nas Resoluções da AGNU

Tabela 2 – Compilação das Resoluções emitidas pelo CSNU referentes à descolonização do império ultramarino português com os votos brasileiros durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, com os respectivos Chanceleres (1961-1964).

Resolução N°	Data	Determinações	Voto brasileiro	Presidente e Chanceler
--------------	------	---------------	-----------------	------------------------

180	31/07/1963	<p>Convidou Portugal a cumprir com urgência as seguintes disposições:</p> <p>a) reconhecer imediatamente o direito dos povos administrados à autodeterminação e à independência;</p> <p>b) cessar imediatamente todo ato de repressão e retirar todas as forças militares empregadas atualmente a este fim;</p> <p>c) promulgar uma anistia política incondicional e criar as condições que permitam o livre funcionamento dos partidos políticos;</p> <p>d) Promover negociações, baixo o reconhecimento do direito à autodeterminação, com os representantes qualificados existentes no interior ou no exterior dos territórios, tendo em vista a transferência de poderes à instituições políticas livremente eleitas e representadas pela população, conforme a Resolução 1514(XV) da Assembleia Geral; e</p> <p>e) Concordar, imediatamente depois, com a independência dos territórios administrados conforme as aspirações da população</p>	Favorável	João Goulart e Evandro Lins e Silva
183	11/12/1963	Atestou a inobservância por parte do Estado português da Resolução nº 180 de 31 de julho de 1963	Favorável	João Goulart e João Augusto de Araújo Castro

Fonte: Pesquisador, a partir dos dados presentes nas Resoluções do CSNU

CONSIDERAÇÕES

O projeto de Política Externa Independente desenvolvido durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart manteve em seu aspecto subjacente a defesa da autodeterminação dos povos e o combate ao colonialismo, aproximando o Brasil das recém-independentes nações africanas e projetando uma atuação internacional diferenciada. A problemática da descolonização do império ultramarino português, no entanto, colocou-se dentro da conjuntura de desenvolvimento da PEI de maneira emblemática, porque o país, nesta questão, viu-se dividido entre o projeto por uma inserção internacional mundializada, próxima da África, e pelos laços mantidos com a ex-metrópole firmados por tratado internacional.

A dinâmica entre ambas as situações em nossa política externa, como pôde ser observada nos votos dados pelo país entre os anos de 1961 a 1964 no seio da Assembleia Geral e Conselho de Segurança da ONU, denotou uma ação hesitante e cheia de recuos, de maneira a frustrar o projeto que se tinha de política externa no que concernia ao combate ao colonialismo. “Em conseqüência, o Brasil foi percebido pelos novos Estados africanos e asiáticos, assim como pelo bloco socialista, como um membro próximo e leal do bloco ocidental.” (CERVO; BUENO, 2010, p. 314-315). O objetivo, pois, de conquistar novos mercados e estabelecer relações comerciais e políticas com o grupo nascedouro de Estados outrora colonizados, teve, nestes posicionamentos brasileiros, evidente desconforto:

O Brasil, como ex-colônia portuguesa, é um herdeiro direto da sociedade lusa, com tudo que isso representa de positivo e negativo. A herança recebida de Portugal marcou profundamente a formação do povo brasileiro, sendo, indubitavelmente, um dos elementos formadores de sua sociedade. Contudo, em termos de política internacional, em que os interesses devem reger – e regem – as relações entre os Estados, o comportamento baseado no sentimentalismo torna-se altamente prejudicial para quem o abraça e o transforma em diretriz de política externa, mesmo que isso venha a afetar o seu relacionamento com outros Estados. Assim, as relações entre o Brasil e Portugal, dado o seu marcante caráter baseado no sentimentalismo, interferiram intensamente nas relações do Brasil com o continente africano, principalmente em virtude da postura brasileira diante do colonialismo português. Foram afetadas não apenas o relacionamento com as colônias de Portugal, mas também com a maior parte do mundo africano, dado que o sentimento de solidariedade entre os países daquele continente possibilitou uma ação coordenada, como bloco, nos organismos internacionais, onde o Brasil era acusado, ou suspeito de cooperar com o colonialismo luso. (PENNA FILHO; LESSA, 2007, p.64).

Os laços de solidariedade histórica que uniam o Brasil a Portugal, no interregno temporal analisado, foram preponderantes, em detrimento da condenação ao colonialismo. A opção brasileira pela ex-metrópole, além de se constituir como problemática para o próprio projeto da PEI, não levou em consideração a ontologia histórica do país, outrora colônia portuguesa tal qual os territórios administrados nos anos 1960 pelo Estado lusitano.

Para Penna Filho e Lessa (2007, p.68), a dificuldade do governo para conseguir implementar mudanças em relação a Portugal deve ser atribuída a múltiplos fatores: atitudes em favor do lusitanismo professada por intelectuais de expressiva projeção internacional, a ação de diplomatas pró-Portugal; o conservadorismo da grande imprensa nacional e ação da comunidade dos imigrantes portugueses. Estes fatores engendraram uma pressão forte para os governos de Jânio Quadros e João Goulart, que não conseguiram ir além de um esforço tímido e hesitante no projeto de Política Externa Independente com relação a esta problemática.

A dinâmica da questão portuguesa e a avaliação desta problemática pelo país, que durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart foi hesitante, prosseguiram até 1975, quando finalmente Portugal reconheceu a independência de suas ex-colônias. O período que o país teve para levar a cabo sua Política Externa Independente, entre 1961 a 1964, por não ter resultado em ações mais concretas tendentes à desvinculação do apoio a Portugal, não chegou a ter uma inflexão total quando da assunção dos militares, conforme assevera Penna Filho e Lessa (2007, p. 69).

O fim do governo de João Goulart, em dia 31 de março de 1964, após golpe militar e que teve como causa a suposta esquerdização do governo do presidente constitucional à época

e o surgimento de lideranças partidárias, sindicais e estudantis alheias ao sistema partidário erguido em 1946, levou as elites conservadoras a recear a total perda de controle da vida política do Brasil, de forma que o golpe militar representou um recrudescimento na política do país, preenchendo as expectativas de todos os setores que se sentiam impotentes para restabelecer o equilíbrio político, como explica Myamamoto e Gonçalves (1993, p. 212).

Assim, o processo de formulação de política externa que funcionava com base no diálogo e na luta política, de acordo com regras fixas e previamente estabelecidas, passou a ser desenvolvido num espaço exíguo, pela maior ideologização nos assuntos relativos à segurança e sobreposição da força (grupo) que deteve o monopólio do poder do Estado, em regime de exceção. O Projeto da Política Externa Independente foi, portanto, eclipsado pelos militares que assumiram o governo do país, o que “representou uma agressiva e radical guinada em relação à política externa independente que vinha sendo desenvolvida desde a posse do presidente Jânio Quadros, em janeiro de 1961.” (MIYAMAMOTO; GONÇALVES, 1993, p. 214-125). Neste sentido:

[...] reverteu-se a orientação política desenvolvida pelo governo anterior de afastar o país do regime português de Salazar, devido a sua obstinação em manter o período colonial a salvo do processo de descolonização. Movido pelo interesse geopolítico de assegurar o arquipélago de Cabo-Verde e Angola adstritos ao bloco ocidental, o governo Castelo Branco buscou a reaproximação com o governo português. Após visitas mútuas do chanceler português Franco Nogueira e do chanceler brasileiro Juracy Magalhães, foi estabelecido o status quo ante, o que proporcionou ao Brasil em troca do seu apoio ao sistema colonial de Portugal, a assinatura de um tratado de comércio pelo qual se lhe abriam os portos coloniais. (MIYAMAMOTO; GONÇALVES, 1993, p. 220).

Acreditamos que a colheita dos dados presentes nesta pesquisa, referente ao período analisado, pode ser enriquecido pela investigação dos períodos subsequentes, de forma a constituir uma compilação de dados acerca da ação pragmática dos votos do país na ONU, levando em consideração a mudança de regimes e a provável mudança no processo decisório.

Assim, análise do *modus operandi* brasileiro com relação à questão portuguesa, expressa nos votos do país na AGNU e CSONU tanto possibilita uma compreensão pormenorizada das coerências e incoerências entre os projetos de política externa levados a cabo pelo país, quanto na compilação dos votos do país na Organização Internacional de maior visibilidade para a Sociedade Internacional, implicando na relação do Brasil com a lusosfera, bem como na defesa e rechaço de determinados princípios por quaisquer que sejam as circunstâncias.

RESUMEN

La presente pesquisa se constituye como un estudio descriptivo, analítico y cualitativo, teniendo como objeto de investigación la política exterior desarrollada durante los gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart, entre los años de 1961-1964, concernientemente a la manera como Brasil trató el principiar de la Cuestión Portuguesa en el ámbito del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). En el interregno temporal bajo análisis, el proceso de descolonización de las provincias ultramarinas portuguesas fue objeto de resoluciones promulgadas por estos dos órganos de la ONU, exponiendo a Brasil a una difícil problemática, teniendo en cuenta la situación contradictoria en que se encontraba el país, por el apoyo automático a Portugal, encerrado en el Tratado de Amistad de 1953 y el desarrollo de la Política Exterior Independiente (PEI), que preconizaba por una actuación internacional del país de manera ingeniosa, con carácter nítidamente desarrollante y cercando Brasil a los recién independientes países africanos y asiáticos por la condenación a su atraso y subdesarrollo. De esa manera, el estudio del proceso de gestión y ejecución de la política externa del país en relación a la problemática de la guerra colonial portuguesa es evaluado a partir del posicionamiento brasileño en las resoluciones emitidas por los retro-referidos órganos de la ONU, identificando en ellos un carácter fluctuante, lo que nos permite entrever un tímido apoyo a la descolonización en que pese el proyecto de Política Exterior Independiente desarrollado.

PALABRAS CLAVE: Política Exterior Brasileña. Descolonización. Imperio ultramarino portugués. Política Exterior Independiente. Organización de las Naciones Unidas.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ARAGON, Daniel P. Chancellery Sepulchers: Jânio Quadros, João Goulart and the Forging of Brazilian Foreign Policy in Angola, Mozambique, and South Africa, 1961-1964. In: *Luso-Brazilian Review*, Vol. 47, N.1, 2010, p. 121-149.

AMADO, Rodrigo. *A política externa de João Goulart*. In: Crescimento, modernização e política externa. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol I. São Paulo: Nupri, 1996. p.283-297.

BERNARDES, Carlos Alfredo. Projetos de explicação de voto brasileiro sobre a questão dos territórios portugueses. 21 de novembro de 1963. In: *Documentos da Política Externa Independente*. vol 2. FRANCO, Álvaro da Costa (org.). Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 232

BRAZ, José de Araújo. A política externa no governo de Jânio Quadros. In: ALBUQUERQUE, José A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura, 2000.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CERVO, Amado. Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Rev. Bras. Polít. Int.* 46. Brasília, 2003, p. 5-25.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3. ed. 2ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CRAVINHO, João T. Gomes. *Visões do Mundo*. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz; MARTINEZ, Elias David Morales. O multilateralismo da Política Externa Brasileira na ONU. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p.113-155.

GALVÃO, Henrique. *Portugal não é um país pequeno*. 1965.1 mapa, color. Tamanho. Impressão da Litografia Nacional, Porto. Disponível em:<
<http://pequenagrandeguerra.wordpress.com>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

KUPCHAN, Charles A; KUPCHAN, Clifford A. *The Promise of Collective Security*. In : *International Security Review*. Vol 20. N. 1, Summer, 1995, p. 52-61. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2539215?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21102517392407>. Acesso em: 26 jun. 2013.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: o governo Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares. *Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós Guerra Fria*. In: vol. 39 no. 3 Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581996000300005> . Acesso em: 26 jun. 2013.

LITOGRAFIA LUSITANA-GAIA. *Portugal insular e ultramarino*. 1970. 1 mapa, color. 1185cm x 1600cm. Editora Educação-Nacional. Disponível em http://www.arautosdelrei.org/index.php?option=com_content. Acesso em: 9 jul. 2013.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. Discurso sobre o Brasil e a questão de Angola na ONU. 15 de janeiro de 1962. In: *Documentos da Política Externa Independente*. vol 1. FRANCO, Álvaro da Costa (org.). Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 266-271.

MILLER, Joseph C. The Politics of Decolonization in Portuguese Africa. In : *African Affairs*, Vol. 74, n. 295. University Press on behalf of The Royal African Society: 1975. p. 135-147. Disponível em :< <http://www.jstor.org/stable/721179>>. Acesso em: 3 de mar. 2013.

MIYAMAMOTO, Shiguenoli; GONCALVES, W. S. *Os militares na política externa brasileira*. In: *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, vol. 6, nº 12, 1993, p. 211-246.

NACIONES UNIDAS. *Documentos*. Disponível em:<
<http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

NYE, Joseph. *Compreender os conflitos internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. In: *Estudos Históricos*: Rio de Janeiro, nº 39. Janeiro-junho de 2007. p. 57-81.

PORTUGAL. *Constituição de 1933*. Disponível em: <<http://dre.pt/pdfgratis/1938/08/18500.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2013.

_____. *Lei nº 2.048 de 11 de junho de 1951*. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/1951/06/11701/04070412.pdf>>. Acesso em: 4 abr. de 2013.

REYNOLDS, P. A. *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1977.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. Programa de Governo – Política Internacional. In: *Documentos da Política Externa Independente*. vol 1. FRANCO, Álvaro da Costa. (org.). Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p.170-178.

_____. Primeira entrevista do ministro San Tiago Dantas, em 11 de outubro de 1961. In: *Documentos da Política Externa Independente*. vol 1. FRANCO, Álvaro da Costa (org.). Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 179-191.

SANTOS. Aurora Almada E. The Role of the Decolonization Committee of the United Nations Organization in the Struggle Against Portuguese Colonialism in Africa: 1961-1974. In : *The Journal of Pan African Studies*, vol.4, n. 10. 2012.

SANTOS, Luiz Cláudio Machado. *As relações Brasil-Portugal: do Tratado de Amizade e Consulta ao processo de descolonização Lusa na África (1953-1975)*. 2011, 322p. Tese de Doutorado em História na Universidade de Brasília (UNB), Brasília.

SILVA, Hélio. *História da República Brasileira: A Renúncia*: 1961. Rio de Janeiro: Editora Três, 1975.

SOMBRA SARAIVA, José F. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: USP, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 2000, vol. 3, p.337-360.

STRANG, David. Global patterns of Decolonization (1500-1987). In: *International Studies Quarterly*, Vol. 35, n. 4, 1991. p. 429-454. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600949>>. Acesso em: 3 de mar. 2013.

WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional*. Uma análise histórica comparativa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WHEELER, Douglas L. The Portuguese Army in Angola. In: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 7, n. 3. Cambridge University Press : 1969. p. 425-439. Disponível em : <<http://www.jstor.org/stable/159061>>. Acesso em: 3 de mar. de 2013.

WITHAKER, Paul M. The revolutions of 'Portuguese' Africa. In: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 8, n. 1. Cambridge University Press : 1970. p. 15-35. Disponível em : <<http://www.jstor.org/stable/159493>>. Acesso em: 3 de mar. de 2013.

WROBEL, Paulo S. Aspectos da Política Externa Independente: a questão do desarmamento e o caso de Cuba. In: *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol 6, n. 12, 1993. p.191-209.