

VICENTE COSTA PITHON BARRETO

**POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-1964): O PARLAMENTO E O  
CASO DO COLONIALISMO PORTUGUÊS NA ÁFRICA**

Dissertação submetida ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: História das Relações Internacionais

**Orientador: Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva**

Brasília

2010

## Agradecimentos

Em primeiro lugar, aos meus pais, que me ensinaram muito mais do que aprendi em livros ou conferências.

A Graziela, companheira e grande incentivadora.

Aos queridos amigos que fiz no Irel, em especial a Juliano, Gustavo, Diego e Taís.

Ao meu orientador, Prof. José Flávio Sombra Saraiva, cujas dicas e sugestões foram essenciais para o andamento do trabalho.

Aos ilustres professores que tive o privilégio de conhecer e admirar durante o curso, em especial a Antônio Carlos Lessa e Estevão Rezende.

Aos meus colegas de trabalho da Consultoria Legislativa do Senado Federal, com especial referência aos amigos Marcius Fabiani, Antônio Barbosa, Luiz Renato e Marcos Santi, pelas contribuições e dicas de material de estudo e organização da pesquisa.

Ao pessoal do Arquivo e da Biblioteca do Senado Federal, pela ajuda na coleta da documentação histórica.

A todos, o meu sincero e fraternal agradecimento.

## Resumo

O objetivo principal do trabalho consiste no relato e na análise da participação e a influência do Parlamento Brasileiro durante a época de vigência da chamada “Política Externa Independente”, especificamente nas discussões e posições do Brasil em relação ao colonialismo português na África. O problema levantado é o de compreender e relacionar o discurso e a ação da Política Externa Independente com a dimensão institucional do Parlamento Brasileiro nas resoluções brasileiras sobre as posições coloniais portuguesas na África. A tese central é de que os debates e as pressões representadas pelo Congresso Nacional se refletiram nas tergiversações e ambivalências da postura do Brasil frente à questão.

O primeiro capítulo discorre sobre o referencial teórico do trabalho e sua correlação ao estudo da ação do Parlamento nos desdobramentos da política exterior brasileira. O segundo analisa os condicionantes internos e externos do surgimento da Política Externa Independente, seu discurso e sua prática. No terceiro capítulo, traça-se um quadro sobre a composição do Parlamento brasileiro à época e suas configurações internas. No quarto capítulo, mergulha-se nos embates parlamentares e nas discussões sobre o tema do colonialismo português no âmbito do Congresso Nacional. Finalmente, há um resumo conclusivo sobre o papel desempenhado pelo Parlamento nas discussões sobre a questão do colonialismo e a influência mútua que esse debate exerceu nos rumos da Política Externa Independente.

## Abstract

This work aims to report and analyse the influence and the scope of the Brazilian Parliament's actions during the so called "Independent Foreign Policy" period, taking into consideration, particularly, Brazil's position toward Portuguese colonialism in Africa. One seeks to understand and find connections between the discourse and the actions of the Independent Foreign Policy agents and the institutional dimension of the Brazilian Parliament regarding Brazilian resolutions about Portugal's colonial positions in Africa. The main thesis is that the debates and the institutional pressure represented by the National Congress of Brazil had a mutual influence over Brazil's unstable, fluctuating position toward that subject.

The first chapter presents the work's theoretical foundation and explains how it relates to other studies of the Parliament's actions in the context of the Brazilian foreign policy. The second chapter analyses the internal and external conditioners of the appearance, discourse, and practice of the Independent Foreign Policy. The third chapter presents the composition of the Brazilian Parliament at that period and discusses its internal configuration. The fourth chapter examines the debates and discussions about Portuguese colonialism which took place at the National Congress of Brazil. Lastly, as a conclusion, one assesses the role of the Parliament in the debate about colonialism and how it has influenced the Independent Foreign Policy.

*“A diplomacia se assemelha, às vezes, aos navios veleiros, que bordejam quando os ventos não correm à feição, mas marcham sempre para a frente”*

***Afonso Arinos***

## SUMÁRIO

**Índice de Figuras, 9**

**Índice de Tabelas, 10**

**Siglas, 11**

**INTRODUÇÃO, 13**

**CAPÍTULO 1 – Forças Profundas e Política Externa**

1.1 A Escola Francesa e a multicausalidade histórica, **19**

1.2 Conceitos e análise paradigmática, **22**

1.3 Teoria crítica, **25**

**CAPÍTULO 2 – A Política Externa Independente 1961-1964**

2.1 Cenário Interno, **27**

2.2 Cenário Externo, **36**

2.3 Postulados e princípios, **40**

2.4 A nova política africana e Portugal, **47**

**CAPÍTULO 3 – Configuração Parlamentar**

3.1 Composição e Fragmentação, **57**

3.2 A Frente Parlamentar Nacionalista, **61**

**CAPÍTULO 4 – A Questão Colonial no Parlamento**

3.3 O colonialismo em debate, **70**

3.4 A questão angolana, **80**

**CONCLUSÃO, 89**

**ANEXO, 93**

**FONTES E BIBLIOGRAFIA, 96**

## Índice de Figuras

Figura 1 Propaganda da Revista <i>O Cruzeiro</i> .....	35
Figura 2 <i>Jornal do Brasil</i> , abril de 1961 .....	46
Figura 3 <i>Jornal do Brasil</i> , 03/04/1961 .....	53
Figura 4 <i>Jornal do Brasil</i> , junho de 1961.....	69
Figura 5 <i>Jornal do Brasil</i> , junho de 1961.....	69
Figura 6 <i>Jornal do Brasil</i> , fevereiro de 1961 .....	72
Figura 7 <i>Jornal do Brasil</i> , fevereiro de 1961 .....	73
Figura 8 <i>Jornal do Brasil</i> , março de 1961.....	74

## Índice de Tabelas

Tabela 1 Independência dos Países Africanos.....	49
Tabela 2 Frente Parlamentar Nacionalista.....	63

## SIGLAS

ACD	- Anais da Câmara dos Deputados
ADP	- Ação Democrática Parlamentar
ASF	- Anais do Senado Federal
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina
DCN	- Diário do Congresso Nacional
ESG	- Escola Superior de Guerra
FPN	- Frente Parlamentar Nacionalista
IBAD	- Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JB	- Jornal do Brasil
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
MTR	- Movimento Trabalhista Renovador
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPA	- Operação Pan-Americana
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PDC	- Partido Democrata Cristão
PEI	- Política Externa Independente
PL	- Partido Liberal
PR	- Partido Republicano
PRP	- Partido de Representação Popular
PSD	- Partido Social Democrático
PSP	- Partido Social Progressista

PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	- Partido Trabalhista Nacional
TAC	- Tratado de Amizade e Consulta (Brasil e Portugal)
UDN	- União Democrática Nacional

## INTRODUÇÃO

O período referenciado para o estudo, a década de 1960, corresponde a uma importante inflexão nos rumos da política externa brasileira em seu enfoque universalista e autônomo. A Política Externa Independente, cujos princípios foram lançados pelo Governo do Presidente Jânio Quadros, em 1961, e mantidos por João Goulart até sua deposição, em 1964, trazia em seu bojo novas aspirações e perspectivas para os rumos da inserção internacional do Brasil.

Impulsionada por espaços de manobra flexibilizados pela distensão no conflito bipolar que regia o mundo à época e inspirada por uma nação que, em franco processo de urbanização e industrialização, começava a se dimensionar como um possível ator global, a PEI surge desafiando velhos pilares da política exterior brasileira. Dentre eles, resplandecia a tradicional e histórica lusofonia<sup>1</sup> do comportamento diplomático brasileiro, calcada sobretudo nos arraigados laços históricos, culturais e linguísticos que unem a antiga colônia à nação portuguesa. Um dos ambientes institucionais onde mais se deu o choque entre a continuidade incondicional desse alinhamento “afetivo” e o combate ao colonialismo lusitano foi o Congresso Nacional, palco de rotundas e constantes manifestações acerca do tema.

Embora existam diversos trabalhos na literatura acadêmica sobre as posições brasileiras na questão do colonialismo português no período em foco, somente de forma acessória é abordado o papel do Parlamento Brasileiro na condução errática da política externa face ao colonialismo lusitano. Tal conclusão contrasta com o fato de que, na conturbada história da democracia brasileira e de suas instituições representativas, marcadamente no período que vai do começo da década de 1960 até março de 1964, o Parlamento Brasileiro vive uma de suas fases mais significativas e importantes, tendo papel de destaque nos rumos do país e nas discussões sobre as orientações de sua política exterior. A breve experiência parlamentarista na primeira parte do Governo de João Goulart, mesmo que de forma obnubilada, realça ainda mais a centralidade da atuação do Congresso Nacional no período em destaque.

---

<sup>1</sup> **Lusofonia** é o conjunto de identidades culturais existentes em países, regiões, estados ou cidades falantes da língua portuguesa. No presente texto, será referência para os laços de amizade e aproximação que unem o Brasil a Portugal.

Parece, portanto, ser uma lacuna inescusável a carência de uma análise que se concentre na influência da atividade parlamentar no trato brasileiro com a questão colonial e as relações Brasil-Portugal, que marcam de maneira latente o período a ser estudado. No contexto do embate parlamentar, são reveladas, de forma explícita, as tensões internas de um regime agonizante e muitas vezes contraditório, as perspectivas brasileiras de desenvolvimento e de busca de novos mercados e a nova geometria da arquitetura política internacional, que possibilitava novos espaços de atuação para o país. A pesquisa está concentrada no marco temporal de aplicação da Política Externa Independente, de 1961 a 1964, mas não deixa de registrar, até como contraponto, relatos e análises sobre a atuação executiva e parlamentar no que concerne ao tema em períodos anteriores e posteriores.

Eram anos de intensos e acalorados debates. A política externa, de forma crescente, tomava cada vez mais espaço nos noticiários, nas pautas de discussões e, destacadamente, no Parlamento. Era crescente o envolvimento da opinião pública nos assuntos internacionais, como se comprova pelo seu amplo espaço nos noticiários da época.

Tal fenômeno pode ser explicado pela mudança de perfil demográfico e socioeconômico que o Brasil, de forma inédita, experimentava. A sociedade tornava-se cada vez mais urbana, e o operariado das grandes cidades transformava-se na grande massa a ser conquistada por idéias e projeções. É nesse contexto que o nacional-populismo ganha cada vez mais espaço, supondo traduzir, em seus conceitos, o imaginário popular do “Brasil Grande”, cuja dimensão internacional não poderia mais se reduzir a um contexto de ambições restritas e obstaculizadas por alinhamentos estratégicos.

Daí surge o fenômeno de massa simbolizado pelo advento da Política Externa Independente, no nascedouro da década de 1960. A subordinação dos fundamentos da ação exterior ao projeto de desenvolvimento nacional já vinha solidificando-se desde Vargas<sup>2</sup>, mas faltava-lhe um marco conceitual e retórico para a proclamação de sua “independência”, algo que, ao menos no campo do discurso, foi promovido pelos teóricos da PEI.

Neste período, simultaneamente, o mundo testemunhava o processo maciço de descolonização afro-asiática, provendo o sistema internacional de novos e múltiplos atores. Tal perspectiva não poderia passar em branco para uma nação em crescimento e buscando projetar-se globalmente, com claras aspirações naturais de natureza política e econômica na integração com essa nova parte do mundo que se formava autônoma.

---

<sup>2</sup> CERVO, Amado L. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*, São Paulo: Saraiva, 2008

A PEI, nesse sentido, respondia aos reclames de interação e envolvimento com o novo e potencial bloco de países que surgia à época, notadamente no continente africano. Sua carta de intenções propugnava, em suas premissas fundamentais, tal movimentação, tornando-a de fato inédita nesse contexto:

*O apoio à descolonização e a tentativa de aumentar a presença política, econômica e cultural brasileira na África são características que distinguem a Política Externa Independente das políticas externas dos governos anteriores.<sup>3</sup>*

O Parlamento, por sua vez, inseria-se plenamente na discussão dessas novas estratégias. Dadas a efervescência política do momento, a crescente mobilização da opinião pública em relação à matéria e o forte componente ideológico que, não raro, impregnava o seu debate, as sessões plenárias em que se discutia a matéria transformaram-se em verdadeiro termômetro a medir os ânimos e os impactos em toda a sociedade das novas diretrizes sobre política externa.

Em relação ao tema do colonialismo, e mais especificamente no que tangia os territórios portugueses na África, os debates parlamentares atingiam alta sonoridade. Em diversas sessões do Congresso Nacional, o assunto era discutido com intensidade e vigor proporcionais aos decibéis da conturbada cena política do período. Como afirma Antônio Barbosa:

*Uma das grandes singularidades desse período da história brasileira foi exatamente o fato de que, além de se viver sob o parlamentarismo – inédito da República – entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, o que ampliava sobremaneira o campo de atuação e de influência do Congresso Nacional, respirava-se um clima de confronto.<sup>4</sup>*

Nesse cenário, as cartas estavam completamente embaralhadas sobre a mesa. Entusiastas e detratores das novas diretrizes de política exterior espalhavam-se pelos partidos

---

<sup>3</sup> RESENDE, C. A., *Política Externa Independente: as relações com os EUA na busca por autonomia*, tese de mestrado pela UnB, Brasília: 2009, p 38.

<sup>4</sup> BARBOSA, A. J., *O Parlamento e a Política Externa Brasileira*, Brasília: UnB, 2000, p. 19

da época sem barreiras ideológicas impermeáveis. A Frente Parlamentar Nacionalista, principal base de sustentação da PEI no Congresso, era formada por integrantes das cinco maiores agremiações partidárias em número de cadeiras no Parlamento.

Eleito com a expressiva votação de 5.636.623 sufrágios pela conservadora UDN, Quadros acaba enfrentado forte oposição de lideranças da sigla na sustentação de sua política externa e de seu viés africanista. Definiu-a como, nos dizeres de Sombra Saraiva,

*um instrumento contra o colonialismo e o racismo, e sublinhando o apoio brasileiro ao princípio da determinação dos povos da África, o presidente avocou para si a responsabilidade maior da sua própria formulação.*<sup>5</sup>

Rompia-se no discurso, portanto, com a política pró-Portugal desenvolvida por diversos governos ao longo do século passado. É verdade que tal movimento já se insinuava há alguns anos, sob as vozes reivindicantes de importantes figuras públicas, mas a PEI inaugura, de fato, uma aproximação retórica com os pleitos autonomistas das antigas colônias africanas, muito embora, em determinados momentos, tal postura não tenha se refletido em ações incisivas, como nas tergiversações no trato da questão angolana na ONU.

### **Da pesquisa**

No levantamento da pesquisa, foram investigadas não somente fontes secundárias na literatura disponível em trabalhos acadêmicos e livros publicados, mas sobretudo fontes primárias relacionadas aos documentos de Política Externa do Brasil e atas das reuniões e sessões do Congresso Nacional em suas duas casas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, tendo esta última a primazia das discussões. Durante o período estudado, a Câmara se fazia mais presente nas questões vinculadas ao debate sobre política exterior no país. Da mesma forma, buscou-se depoimentos de atores relevantes ligados ao objeto de estudo, sejam eles de dentro do Parlamento, do Governo ou do Ministério das Relações Exteriores, além do recorte de publicações, revistas e jornais da época.

---

<sup>5</sup> SARAIVA, J. F. S., *O lugar da África, Brasília: Unb, 1996, p. 67*

Como primeiro passo, procedeu-se uma seleção de textos e obras que tratam sobre o período em questão de nossa política externa, sobre o papel do Parlamento no estabelecimento de suas diretrizes, retórica e práticas e sobre a conjuntura histórica global e nacional.

Tal seleção resta como procedimento crucial ao trabalho de pesquisa<sup>6</sup>. Essencialmente, ela estabelece os parâmetros da pesquisa, embasando suas propostas e inspirando suas proposições. Nesse contexto, a investigação não foi limitada ao período referenciado como objeto central de pesquisa, mas se buscou continuidade e conexões históricas de comportamento em períodos anteriores, preciosas na explicação multifacetada dos acontecimentos ou alterações posteriores. Além de livros publicados, teses, dissertações e artigos acadêmicos foram pesquisados e analisados para a confecção do texto final.

Em relação às fontes primárias, constituíram-se em manancial de extrema e basilar relevância. Os discursos dos parlamentares e chanceleres nas sessões do Congresso Nacional, as mensagens dos Presidentes, as propostas e proposições legislativas e as entrevistas com atores políticos da época embasaram sobremaneira a pesquisa histórica e compuseram, junto com a análise da literatura disponível, o arcabouço metodológico que sustenta toda a obra.

Foram consultados, dessa forma, os anais e arquivos do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os Relatórios de Política Externa do Ministério das Relações Exteriores, e os relatos de ex-ministros, políticos e congressistas, assim como a base de dados do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas.

Não obstante, também foi de grande serventia para os objetivos da pesquisa a consulta aos arquivos dos principais jornais e periódicos da época, tais como *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *O Estado de S. Paulo*, *Correio da Manhã* e a revista *O Cruzeiro*, com preponderância do *JB*, que se notabilizava por dar destacado espaço às questões internacionais. Tal atividade, além de resgatar importantes depoimentos e fatos do período histórico estudado, trouxe uma boa caracterização da atmosfera e da repercussão pública dos seus acontecimentos. No decorrer dos capítulos, há uma seleção de manchetes e reportagens que ilustram bem o panorama vivido na época.

O primeiro capítulo, “Forças profundas e Política Externa”, discorre sobre o referencial teórico do trabalho e sua correlação ao estudo da ação do Parlamento nos

---

<sup>6</sup> TRACHTENBERG, M. *The craft of international history: a guide to method*. Oxford : Princeton Univ. Press, 2006.

desdobramentos da política exterior brasileira. Tomou-se como base os ensinamentos da chamada “escola francesa” e de sua análise multicausal no estudo das relações internacionais. A partir de seus conceitos, foram identificadas e ponderadas as forças profundas que movem a história e o comportamento político-diplomático dos Estados. O trabalho também bebeu da fonte dos conceitos concatenados pelo Professor Amado Cervo, por meio da observação empírica e histórica da inserção internacional brasileira.

O segundo capítulo, “Política Externa Independente”, discorre sobre os condicionantes internos e externos do surgimento da Política Externa Independente, seu discurso e sua prática, e os desdobramentos na conduta brasileira em relação ao colonialismo português. São analisadas suas contradições e premissas, sua difícil inserção em um cenário político de crescente confrontação e o comportamento errático do tratamento conferido, à época, ao tema da descolonização, cuja consistência retórica contrastava, em alguns momentos, com concessões e ressalvas às antigas e históricas alianças.

No terceiro capítulo, “A configuração parlamentar”, traça-se um quadro sobre a composição do Parlamento brasileiro à época e suas configurações internas. Fragmentado e conflituoso, mas ocupando posição de destaque como em raros momentos da História do Brasil, o Parlamento via-se dividido em grandes blocos suprapartidários, como a Frente Nacional Parlamentar e a Ação Democrática Parlamentar, que se rivalizavam, sobretudo, nas grandes questões internacionais.

No quarto capítulo, “A questão colonial no Parlamento”, mergulha-se nos embates parlamentares e nas discussões sobre o tema do colonialismo português no âmbito do Congresso Nacional. Nos duros e incisivos debates que a política externa brasileira suscitou, a arena parlamentar reverberou e refletiu o engajamento da opinião pública na discussão dos temas de política externa e a profunda divisão ideológica que acometia o cenário político do período em destaque.

Finalmente, na última parte, há um resumo conclusivo sobre o papel desempenhado pelo Parlamento nas discussões sobre as questões internacionais e a influência mútua que esse debate exerceu nos rumos da Política Externa Independente, especificamente nas posições referentes ao tema do colonialismo lusitano no continente africano.

## CAPÍTULO 1- FORÇAS PROFUNDAS E POLÍTICA EXTERNA

### 2.1 A Escola Francesa e a multicausalidade histórica

Pode-se dizer que desde as guerras do Peloponeso, na Grécia antiga, pensadores e intelectuais de toda estirpe e linhagem elucubram e teorizam sobre temas ligados ao que se convencionou chamar de relações internacionais. Partindo de Tucídides e seus estudos sobre aquele conflito, passando por gênios da envergadura de Hobbes, Maquiavel, Kant, Smith e Marx<sup>7</sup>, foram muitos os que trabalharam questões conexas ao internacionalismo e seus corolários.

Mas foi no século XX que o campo de estudo das relações internacionais ganhou força e estatura acadêmica. O início do período das grandes guerras impunha ao pensamento racional e ilustrado a demanda por uma teoria que tivesse o propósito de melhor compreender fenômenos daquela natureza, tão grandiosos quanto complexos.

O primeiro departamento de relações internacionais surgiu nesse contexto, espalhando-se a tendência, posteriormente, pelas melhores universidades da Europa e Estados Unidos. Começou-se, aí, um esforço mundial e amplo na busca por esquemas explicativos e universalizantes que desmiuçassem os processos materiais e estruturais envolvidos nas grandes questões internacionais.

A expressão “teoria das relações internacionais” embute, na pompa de sua assertividade, algo que seria a chave para o completo entendimento e equacionamento de toda a sua problemática, fazendo supor que certos iniciados conheceriam o segredo das coisas<sup>8</sup>. Baseando-se, portanto, na “teoria das relações internacionais”, teríamos todo o manancial para

---

<sup>7</sup> Outros pensadores podem ser citados nesse contexto, como Bartolomé de las Casas e Tomás Morus, que escreveram sobre o contato entre civilizações, Hugo Grotius e seus escritos sobre direito internacional, tão apreciados pelos internacionalistas da escola inglesa, e Von Ranke e seus apontamentos sobre as relações entre os Estados.

<sup>8</sup> DUROSELLE, J. B. *Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais*. Brasília/São Paulo: Universidade de Brasília/Imprensa Oficial, 2000.

a construção de conceitos e modelos acabados e suficientes, que esgotariam as possibilidades do objeto e universalizariam os seus resultados.

Sabe-se, todavia, que tal magnitude não existe. As chamadas ciências humanas, trazendo consigo o debate incessante sobre sua nomenclatura e método, não podem ultrapassar o seu caráter empírico. Dessa forma, nenhuma regra social estanque subverterá e enquadrará por completo a natureza da atividade humana, complexa e multifacetada por essência.

Por outro lado, não é menos verdade que o campo de estudo das ciências humanas vem, ao longo dos tempos, empreendendo notáveis e seguros avanços na delimitação metodológica e na descrição de seus fenômenos. O seu intento é, no mesmo sentido, a busca da verdade objetiva, e para tanto deve, concretamente, lançar mão de métodos que obstaculizem dogmas, conceitos *a priori*, paixões e externalidades que impliquem em uma análise enviesada do objeto. Essa é, basicamente, a batalha incessante dos que têm no comportamento humano o alvo de suas pesquisas, a matéria-prima de seu labor cognitivo.

No caso do historiador, trata-se do estudioso que discute e analisa um dado de pesquisa absolutamente singular em sua constituição: o acontecimento histórico. Segundo Duroselle, não haveria por que se apequenar diante do científico:

*O acontecimento é um fenômeno, pois é igualmente objeto de estudo científico. Porém, ele é datado, e conseqüentemente, único. A queda de uma maçã é um fenômeno. A queda da maçã vista por Newton é um momento extremamente preciso, é um acontecimento.*<sup>9</sup>

A história, portanto, é a análise dos acontecimentos, dos fenômenos vistos e observados pela perspectiva da atividade humana. Assim é no estudo histórico dos acontecimentos ligados à institucionalidade de um país. Assim o é na análise da história das relações internacionais.

Nessa medida, como diz Amado Cervo, “a história das políticas exteriores evidencia as diferentes concepções do destino nacional que intelectuais e estadistas propõem a suas nações, com maior ou menor conversão em prática política.”<sup>10</sup> O comportamento de

---

<sup>9</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá...* op. cit. p. 19

<sup>10</sup> CERVO, A L. *Relações Internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001, p.10

estadistas, líderes e personagens da política internacional, dentro da observação empírica da tomada de suas decisões, cingem-se a uma gama multicausal de fatores e com distintas finalidades, devendo superar uma explicação puramente monística de determinado acontecimento histórico.

As finalidades e causalidades, dessa forma, inter-relacionadas no feixe produtor do acontecimento histórico, misturar-se-iam para dar algum contorno explicativo à sua eclosão. Para o historiador, a explicação com base apenas em um fator seria a armadilha fácil e óbvia da busca pela verdade esclarecedora dos fatos, mas que resultaria em um artificial e simplório reducionismo na conceituação e caracterização histórica em suas múltiplas dimensões.

Estabelece-se, portanto, “forças” múltiplas que movem os Homens de Estado nas suas escolhas, estabelecendo pressões que modificariam, ou não, as tomadas de decisão. Tais forças, profundas ou organizadas e de natureza diversa, articulam-se para movimentar esquemas de comportamento e fundamentar suas análises explicativas e ligadas às suas finalidades. E como salienta Duroselle, “Entre os que exercem, mais que outros, pressões diretas, figuram os parlamentares.”<sup>11</sup>

Invasões de território, portanto, dentro da análise teleológica de sua eclosão, podem ser motivadas por razões naturais (fuga de enchentes, catástrofes), econômicas (busca de recursos, ampliação de mercados) ou demográficas (excesso no contingente populacional e necessidade de espaço). Para a sua operacionalização, há percepções envolvidas da necessidade e propriedade do movimento invasor, dos princípios e valores que a legitimam, dos interesses e da identidade nacional, das pressões de grupos internos e da comunidade internacional. Tal mosaico multicausal ainda prende-as às características individuais do Homem de Estado, com sua visão própria dos acontecimentos vinculada à formação cultural, psicológica e de sua personalidade política. Da observação empírica de todas essas dimensões, deve surgir uma análise histórica acurada e complexa, atinente aos movimentos amplos e singulares da atividade humana.

Distinção importante a ser feita, notadamente para o escopo do presente trabalho, é entre as forças profundas e forças organizadas. Quando seu mecanismo se dá por uma ação visível e precisa, por meio de grupos específicos de pressão, formam-se as forças organizadas.

---

<sup>11</sup>RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J. B. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967, p. 341.

Quando o Governo Português pressiona, diretamente, Jânio Quadros e o Chanceler Afonso Arinos pela abstenção brasileira na votação da questão angolana em 1961, dá-se esse tipo de categorização.

Já no que tange às forças profundas, tal ação se faz de maneira inconsciente e subjacente, sem nome que a encabece ou a encampe objetivamente. Ela é difusa, permeia por todo o contexto histórico e se estabelece por meio de um sentimento coletivo, originado por uma atmosfera que lhe dá corpo e substância. São as chamadas forças profundas, ou “pulsões”, que movem cabeças e mentes na modelagem do comportamento internacionalista de líderes e estadistas. Podemos dizer que o sentimento lusófono de parte de nossa classe política e intelectualidade era uma força profunda que alimentava o aval brasileiro à política colonialista portuguesa até a década de 1960.

## 2.2 Conceitos e análise paradigmática

O Professor Amado Cervo estigmatiza as tradicionais teorias sobre as relações internacionais como insuficientes e inadequadas para uma explicação uniforme da particular experiência brasileira. Propõe o autor, de forma incisiva, a construção não de uma teoria pré-moldada de ambições universalistas necessárias, mas a concatenação de conceitos e idéias com base empírica que, embora atrelados originariamente à gênese e ao desenvolvimento nacional, não perderiam a dimensão internacional explicativa<sup>12</sup>.

Nas teorias alienígenas, o enfoque na segurança, na política de poder, no institucionalismo hegemônico e assimétrico pouco tem a dizer e interpretar sobre as reais necessidades e aspirações de nações com experiência e trajetórias singulares como o Brasil. Entretanto, a despeito de contrastes tão aparentes, as estantes e prateleiras acadêmicas nacionais continuavam e continuam a expor com maior destaque e luz as obras do *mainstream* das relações internacionais centrais.

Amado Cervo, dessa forma, identifica a replicação desse processo de importação teórica de forma sistemática e anódina e propõe uma leitura do fenômeno internacionalista sob a luz da história dos posicionamentos e condicionantes próprios e nacionais. Assim, na

---

<sup>12</sup> CERVO, Amado L. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

experiência particular de um país complexo e com idéia própria de si, como o Brasil, estaria a fonte conceitual e paradigmática norteadora de nossa inserção internacional.

Para tanto, Cervo rejeita o universalismo e a replicação necessária propugnados por teorias tradicionalistas. Em ciências humanas não há fórmula da água, que é a mesma no Himalaia e em *Wall Street*. A lição do autor brasileiro, que bebe da fonte de Cox<sup>13</sup> e da teoria crítica, é a de que toda teoria é para algo ou alguém, e servindo a algum propósito. O mito da neutralidade científica, que busca isolar o objeto do seu observador, acaba por travestir uma visão embebida de conotação, interesses e idéias adjuntas à razão social e ao código postal de quem a persegue.

A idéia de uma teoria positiva e universal aplicada a qualquer realidade, dessa forma, é afastada, mas não a sua intenção formal de melhor explicar e compreender os fenômenos dos fatos internacionais. Para tanto, lança-se mão de uma análise histórica e da formulação de conceitos próprios, cujo espectro cognitivo seria muito mais adequado e condizente à experiência brasileira particular. Tal ambição é explicitada nas próprias palavras de Cervo:

*Um conjunto de conceitos, quando entrelaçados pela função de dar compreensão a determinado objeto de estudo na área das ciências humanas, conduz, em nosso entender, à teoria. O sentido desta obra se enquadra nessa perspectiva e tem por objeto as relações internacionais do Brasil.*<sup>14</sup>

A primeira distinção basilar dessa nova teoria é a tridimensionalidade entre os conceitos de diplomacia, política exterior e relações internacionais. Essas englobam a concepção mais larga e abrangente, da qual inclui a política externa que, por sua vez, compreende e baliza a ação diplomática.

Diplomacia sem política, para Cervo, não passa de feixe de ações desconexas e etéreas, navegação à deriva, movimento sem rumo. A política externa age como plano de metas alicerçado dentro da estratégia de inserção internacional de um país. Sua essência consiste no que se pretende e se entende como projeto nacional, seus vetores e prioridades de ação. A concepção da Política Externa Independente, centralizando os argumentos voltados

---

<sup>13</sup> Para Robert Cox, toda teoria é interessada em um estado de coisas, seja ele político, econômico ou social, portanto de caráter normativo.

<sup>14</sup> CERVO, A. L. *Inserção Internacional...* op. cit. p. 1

para o desenvolvimento nacional e subordinando seu plano de ações diplomáticas para esse fim, constitui-se em exemplo bastante bem acabado sobre tal proposição.

No processo de formulação dos conceitos aplicados à análise do comportamento internacional brasileiro, Amado Cervo utiliza-se de método essencialmente histórico, ligado ao acumulado de nossas experiências e visões sobre a ordem internacional e suas conjunturas. Nesse sentido, aproxima-se nitidamente da tradição francesa na análise dos fenômenos internacionais.

E no corpo de sua teoria particular, o historiador brasileiro não esconde tal filiação. Capturando umas das teses caras à escola francesa, a multicausalidade do processo decisório de governos, Cervo cita Jean-Baptiste Duroselle:

*O processo decisório dos governos equivale a um cálculo estratégico de meios, fins e riscos, no entender de Jean-Baptiste Duroselle. Nele, digerem-se os componentes destes três níveis da realidade: forças sociais que fornecem meios de ação, objetivos externos que correspondem a interesses a realizar a conduta diplomática coerente com os dois anteriores.*<sup>15</sup>

Na construção dos paradigmas e no processo de transição, fica clara a utilização por parte de Cervo do instrumental analítico oferecido pelos teóricos franceses. Descoladas do regime político, as idéias de identidade e interesse nacionais são apresentadas com base nas forças sociais e profundas que movem a história. A aproximação conceitual e inserida no mesmo contexto paradigmático das idéias apresentadas pelo independentismo democrático da década de 1960 e o pragmatismo realista de raiz autoritária da década de 1970 ratificam a opção metodológica do autor brasileiro de inspiração galicista. A despeito da mudança de regime, foram governos militares posteriores que deram continuidade à mudança de discurso na política externa brasileira em relação ao colonialismo português, atitude inaugurada pela Política Externa Independente de Jânio e João Goulart.

Como ferramenta cognitiva, nesse sentido, para melhor conceituar a evolução histórica da conduta externa brasileira, Amado Cervo a localiza em paradigmas articulados de comportamento. Ao organizar nosso legado em modelos históricos de conduta, dando-lhes intelegibilidade e organicidade, Cervo divisa o apanhado de nossa experiência em padrões de

---

<sup>15</sup> CERVO, A. L. Inserção Internacional... op. cit., p. 11

funcionamento que, embora não-estanques, ilumina os vetores, interesses e propostas neles propugnados.

O método da análise paradigmática, portanto, pressupõe a adjudicação da visão e da identidade nacional em determinados períodos históricos, sem desconsiderar o diálogo e a interposição entre esses conceitos. A mudança de paradigma, nesse sentido, não extingue o anterior nem reifica o sucessor em condição exclusiva, apenas faz a transição acoplada de novos pressupostos a basilar o entendimento e o comportamento brasileiro sobre os assuntos internacionais.

Nesse sentido, tal método pode ser aplicado ao objeto de estudo do presente trabalho. A eleição de Jânio Quadros e o surgimento da Política Externa Independente representam, na relação do Brasil com Portugal e sua política colonial, a assunção de um novo paradigma de nossa política exterior, que perpassará os condicionantes da mudança de regime, mantendo sua validade na institucionalidade militar. E assim como na conceituação de Cervo, a coexistência paradigmática faz com que, antes do marco representado pela PEI, sinais e evidências, tanto no plano interno quanto externo, já dessem mostras da iminente fadiga do padrão anterior de comportamento, de proteção afetiva à lusofonia. As tergiversações e as idas e vindas da posição brasileira, nessa fase de transição, igualmente se adequam aos pressupostos da transição paradigmática, que, conceitualmente, se caracterizaria por tal confluência.

### **2.3 A Teoria Crítica**

O canadense Robert Cox utiliza-se do arcabouço crítico para desferir duros golpes aos esquemas teóricos universalizantes. Expondo a sua natureza estática, conservadora e imune a questionamentos, Cox qualifica-os como tentativas restritas de solução de problemas, esquemáticos, reducionistas e incapazes de incorporar novos atores e processos devido à reificação de seu objeto de estudo – o sistema internacional. Para Cox, toda teoria é para algo ou alguém, portanto normativa, e a falsa neutralidade do realismo serve a um propósito específico: a reprodução dos atuais esquemas de poder e a negação de suas possibilidades de transformação. É justamente a característica da mutabilidade que a teoria crítica insere em seu

processo analítico para ampliar o suporte teórico das relações internacionais como objeto de estudo<sup>16</sup>.

Bebendo da fonte gramsciana, Cox e a teoria crítica trabalham o conceito de hegemonia de forma multidimensional na dinâmica da política mundial, ao contrário da horizontalidade propugnada pelo conservadorismo realista. Dessa forma, o caráter hegemônico não era apenas a supremacia de poder, mas uma base cultural de idéias, recursos materiais e instituições que lhe conferiria força e ascendência. O fim da Guerra Fria pode ser considerado um exemplo clássico aplicado desse conceito: o estrito olhar sobre o equilíbrio das capacidades de poder não consegue explicar o processo de derrocada e colapso do império soviético.

A teoria crítica dissecou, ainda, o conceito monolítico de Estado como unidade de atuação. Ao contrário dos tradicionalistas, que pregam a sua igualdade funcional, o pensamento crítico enxerga diferentes formas de comportamento estatal pela ótica da relação entre Estado e sociedade civil, que acaba por modificar seus objetivos e postulados no contexto histórico. Diluiu-se, portanto, na visão crítica, a separação estanque entre os espaços doméstico e internacional da unidade política central, um verdadeiro sacrilégio para a corrente que prega a unicidade e a constância da ação dos Estados no sistema internacional. A influência do Parlamento na condução da política externa, mesmo que de forma indireta, é um exemplo claro dessa condição.

Da conclusão crítica do desapego às formulações pré-concebidas de arranjos teóricos, depreende-se a necessidade de blindar a observação e a análise histórica de tais amarras conceituais. Ao partirmos da experiência particular brasileira como ponto de reflexão metodológica, suas conclusões não devem se ater às soluções prontas dos esquemas pré-formatados disponíveis no “mercado” das teorias de relações internacionais. O presente trabalho, ao se desvencilhar de tal armadilha por meio da lição crítica, propõe uma pesquisa multifacetada do seu objeto de observação, desamarrando suas possíveis conclusões. Afinal, a teoria nunca deve ser um fim em si mesmo, mas uma ferramenta cooperativa e orgânica de pesquisa.

---

<sup>16</sup> COX, R. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

## **CAPÍTULO 2- A Política Externa Independente**

Este capítulo se destina a traçar o contexto histórico de formulação e aplicação da Política Externa Independente, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964. Assim batizada pelo gênio diplomático de San Tiago Dantas, a PEI foi uma pioneira experiência de radicalização no discurso da tendência universalista na política externa brasileira. Apesar de se respaldar nas novas configurações dos cenários doméstico e internacional, os postulados apresentados pela PEI provocaram intensas manifestações no já conturbado ambiente político nacional, estabelecendo-se como um dos fatores relevantes nos embates parlamentares e na interação com a opinião pública. Seu discurso autonomista e radicalmente universalista, cortejado pelos setores nacionalistas e populares e recebido com desconfiança pelos grupos conservadores, acabou por catalisar as fissuras e as rivalidades crescentes da conjuntura política nacional.

### **2.1 O Cenário interno**

A Política Externa Independente de Jânio Quadros e seu chanceler, Afonso Arinos de Melo Franco, não nasceu sob essa alcunha. Tal título só viria pela sofisticada conceituação técnica de San Tiago Dantas, Chanceler e Ministro da Fazenda do Governo João Goulart. Mas, desde o final da década anterior, movimentações diplomáticas, intelectuais e políticas já sinalizavam e apontavam algumas novas diretrizes para a política exterior brasileira. A eleição de Jânio Quadros, com expressiva votação e sob o signo bastante ilustrativo da “vassoura”, caminhava junto com uma sociedade em profunda metamorfose e portando novas configurações.

Surgida, assim, da inquietação ruidosa, porém lastreada, da personalidade política de Quadros, a PEI não representava uma inovação completa. Seus postulados e princípios, intimamente relacionados com as transformações mundiais e nacionais que pululavam no período, apesar de conformarem um vigoroso pacote retórico, eram, acima de tudo, a consolidação de tendências e projeções diplomáticas anteriores. Desde Vargas com sua barganha nacionalista e desenvolvimentista, passando por JK e a OPA, a política externa

brasileira já havia consolidado o vetor desenvolvimentista como viga mestra de sua ação.<sup>17</sup> Mas, com a PEI, tal vertente é colocada com maior intensidade no discurso internacionalista brasileiro.

Nesse contexto, o país mudava radicalmente de feição. Segundo dados da Fundação IBGE, em apenas uma década a população brasileira passou de 50 para pouco mais de 70 milhões de habitantes.<sup>18</sup> Tal crescimento vertiginoso, calcado em taxas anuais de 3%, era acompanhado de um profundo e acelerado processo de urbanização. Nas palavras de Francisco Carlos Teixeira da Silva:

*No período entre 1950 e 1980, ocorre o mais intenso processo de modernização pelo qual o país passou, alterando em profundidade a fisionomia social, econômica e política do Brasil. Transformações aceleradas verificam-se em todos os setores da vida brasileira, com alterações estruturais importantes e definitivas, como a relação campo x cidade e a reafirmação de estruturas já implantadas antes de 1950: a industrialização, a concentração de renda e a integração no conjunto econômico capitalista mundial.<sup>19</sup>*

Ainda segundo dados do IBGE, mais de oito milhões de pessoas migraram, nos anos 50, para os centros urbanos, ou quase 25% da população rural<sup>20</sup>. Tal movimento, absolutamente revolucionário do ponto de vista sociopolítico, implicava na criação de uma massa urbana e operária cada vez mais integrada na via pública nacional, consolidando o conceito de opinião pública e modificando a forma de comunicação, agora mais dinâmica, entre os atores políticos e os eleitores.

O novo perfil demográfico, dessa forma, acalentava clamores nacionalistas e populistas. A emergência das grandes massas urbanas e seu atrelamento ao projeto de desenvolvimento evocava uma ação externa que resplandecesse o dito “interesse nacional”, desvinculando-a de alinhamentos e barreiras que obstaculizassem o pleno exercício da

---

<sup>17</sup> CERVO, A. L. *Inserção Internacional...* op. cit.

<sup>18</sup> Fonte: sítio do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

<sup>19</sup> TEIXEIRA em BARBOSA, A. J. *O Parlamento...* op. cit. pp. 67-68.

<sup>20</sup> Fonte: sítio do IBGE.

soberania nacional. O discurso da PEI, nesse sentido, ecoava os pleitos de uma nova e crescente sociedade urbana.

Nesse cenário, crescia o movimento e o envolvimento da opinião pública com as ações externas do Brasil. Antes relegadas aos gabinetes acarpetados da burocracia governamental, ou confinada aos intelectuais e estudiosos do assunto, as discussões sobre política externa, na década de 1960, ocupam as manchetes, os noticiários e as conversas cotidianas. Como afirma Tânia Manzur, em interessante trabalho sobre opinião pública e política exterior do Brasil entre 1961 e 1964,

*O Governo de Jânio Quadros marcou-se pelo envolvimento crescente da opinião pública nos assuntos internacionais, tanto por iniciativa governamental quanto por interesse dos próprios formadores de opinião. A forma como o Brasil deveria inserir-se no contexto internacional foi um dos temas mais freqüentes na imprensa, no Parlamento, na opinião expressa pelos grupos de pressão existentes no Brasil naquele momento.<sup>21</sup>*

Ainda segundo a autora, há uma forte correlação entre esse envolvimento maior da população com os negócios externos do país:

*Foi essa nova configuração política, do apogeu do populismo no Brasil, que propiciou o contato crescente da opinião nacional com os temas de política tanto interna quanto externa (...) A atenção dos grupos formadores da opinião brasileira aos temas internacionais teve seu ápice no governo Quadros (...)<sup>22</sup>*

Assim como as próprias formulações da PEI, esse movimento não se dá de forma repentina, abrupta. O nacional-desenvolvimentismo já dava suas caras desde o varguismo, cuja comunicação com a massa trabalhadora irrompia como real novidade no país. Mas a escalada populista que leva a Jânio e Jango, agora sobre uma base demográfica e urbana significativamente maior e despertando paixões e rivalidades ideológicas igualmente dilatadas, marca um momento diferenciado e mais próximo nas relações entre a população e as ações do governo, entre o ambiente doméstico e a dimensão internacional.

---

<sup>21</sup> MANZUR, T. M. P. G. *Opinião e Política Exterior do Brasil (1961-1964)*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 67

<sup>22</sup> Idem, *ibidem*.

Em seu perfil econômico, o Brasil também experimentava mudanças importantes. Ao industrializar-se, cresciam as demandas por investimentos, capitais externos e novos mercados. A outrora economia rural e acomodada ao seu aspecto agroexportador já dava espaço para um insinuante parque industrial, menina dos olhos dos setores nacional-desenvolvimentistas e de suas estratégias de crescimento calcadas na substituição de importações.

O final da década de 1950 e o começo dos anos 60 marcam também um momento de forte contração financeira. A crise econômica enfrentada pelo país, trazendo consigo repercussões inflacionárias, déficit fiscal e galopante dívida externa, além de forte inversão na balança de pagamentos, fragilizava os ímpetus de crescimento nacional e impulsionava medidas mais assertivas na dimensão dos negócios internacionais.

Esse era o quadro das finanças públicas quando Jânio Quadros toma posse:

*O déficit global do balanço de pagamentos havia chegado a 410 milhões de dólares, para exportações totais de 1.270 milhões de dólares. A dívida do Brasil – segundo Quadros – chegara a 3.800 milhões de dólares, dos quais 600 milhões venciam em 1961. O déficit orçamentário previsto para 1961 era superior a 100 bilhões de cruzeiros, cerca de um terço da receita prevista para o exercício. A inflação entre 1958 e 1960 superara os 30% ao ano, cerca do dobro da inflação média anual do período entre 1950-1958.<sup>23</sup>*

O discurso de posse de Jânio Quadros, mesmo que com alguns dados “anabolizados”<sup>24</sup>, já evidenciava a preocupante situação das finanças públicas brasileiras. O novo presidente havia feito campanha prometendo reformas e mudanças no sentido de sanear as dificuldades financeiras e, ao mesmo tempo, promover o crescimento e a expansão da economia nacional. Tinha um discurso para cada perfil e segmento da população, refletido a própria ambigüidade que caracterizaria o seu governo e a sua personalidade política.

---

<sup>23</sup> MALAN, P. *Relações Econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)*. In FAUSTO, B. (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo – Rio de Janeiro: DIFEL, 1980, p. 150.

<sup>24</sup> Pedro Malan sustenta que Jânio aumentara em pelo menos um bilhão a dívida externa total do Brasil em seu discurso de posse.

Conforme análise de Vizontini sobre a situação econômica nacional no período:

*A crise socioeconômica adquirira um perfil alarmante. A depreciação dos preços dos produtos primários exportados pelo Brasil alcançara seu índice mais significativo até então, enquanto permaneciam muito aquém das necessidades da economia o volume de exportações e, conseqüentemente, a capacidade de importar. As divisas encontravam-se num nível acentuadamente baixo, enquanto as remessas de capital para o exterior superavam seu ingresso.*<sup>25</sup>

Nesse momento, as exportações brasileiras, em seu volume total, haviam perdido quase 15% em quatro anos<sup>26</sup>. Enquanto mercados tradicionais (EUA, Europa Ocidental) demonstravam certo esgotamento em suas demandas pelos produtos brasileiros, os chamados “novos mercados” daquela época (Leste Europeu, Ásia e África) já começavam a mostrar algum apetite pelas mercadorias nacionais. Se em 1956 as exportações para esse bloco emergente de nações representavam apenas 8,3% do volume total negociado pelo Brasil, em 1960 esse número já tinha subido para 12,2%, perfazendo um crescimento de quase 50% em tão curto espaço de tempo<sup>27</sup>.

Diante desse quadro, restava a percepção de que se fazia necessária uma busca mais incisiva por esses novos mercados, ampliando o espectro do financiamento das contas externas nacionais. Se, por um lado, o processo de industrialização que o País vinha experimentando exigia novos e diferenciados espaços de escoamento, por outro se procurava estabelecer uma concorrência mais justa com os produtos primários exportados pelas colônias, quebrando o seu monopólio comercial. As perspectivas apresentadas pelo processo de descolonização, nesse sentido, pareciam se enquadrar ergonomicamente nas demandas econômicas nacionais vislumbradas para aquele momento histórico.

---

<sup>25</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais e Desenvolvimento: O Nacionalismo e a Política Externa Independente*. Petrópolis: Editora vozes, 1995, pp. 178-179.

<sup>26</sup> IBGE (Comércio Exterior do Brasil – Exportações 1956-1960) em SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956 -1972*. Gainesville: The Univ. of Florida Press, 1974. p. 198

<sup>27</sup> Idem, ibidem

Durante as eleições, as pretensões de ampliação da máquina exportadora brasileira para o novo mundo já haviam se colocado, de forma bastante contundente, no debate. Tal perspectiva encontrava eco, sobretudo, nas bases populares de apoio a Quadros, como confirma a seguinte meta estabelecida na Carta de Princípios do Movimento Popular Jânio Quadros (MPJQ), principal organização social na coordenação da sua vitoriosa campanha presidencial:

*O Brasil adotará posição de absoluta independência na direção de nossa política externa (...). O Brasil manterá relações comerciais com todos os países do mundo, desde que nos convenham as condições para os produtos exportados ou importados. No estabelecimento ou incremento dessas relações comerciais não se levará em conta o regime político em vigor no outro país.*<sup>28</sup>

Estavam lançadas, portanto, as bases de uma proposta de política externa de caráter independente e desideologizada, cujo objetivo era o de assegurar alternativas para a expansão econômica e produtiva do país. Audacioso e enfático, o enunciado dessa política externa mais arrojada, calcada, sobretudo, na radicalização do discurso universalista, cumpria o objetivo de arrebatar as massas e cativar a opinião pública, notadamente em seu segmento mais influenciado pela retórica nacional-desenvolvimentista.

No cenário político-partidário, o começo da década de 1960 marca um período de intensa escalada da polarização ideológica no debate público. Quadros se elege pela sigla conservadora da UDN, mas traz consigo na vice-presidência, em eleição desvinculada, o PTB de João Goulart. A sombra do herdeiro do trabalhismo varguista e cunhado do polêmico Governador gaúcho Leonel Brizola, somada à personalidade política ambígua e irascível de Quadros, deixavam em estado de prontidão as forças conservadoras sem angariar, *a priori*, a estrita confiança e o engajamento das correntes esquerdistas.

Sobre o posicionamento ambíguo de Quadros no multifacetado cenário político brasileiro do começo da década de 1960, Tânia Manzur considera que:

---

<sup>28</sup> CABRAL em MANZUR, T. M. P. G. Opinião Pública... op. cit., p. 74

*Quadros foi eleito por uma coalizão encabeçada pela UDN. Contudo, sua proposta de política interna e externa tinha ambigüidades em relação ao projeto liberal apresentado pela UDN. Ao mesmo tempo em que, internamente, defendia idéias liberais (como a livre iniciativa) (...) e pretendia aumentar a participação do capital estrangeiro, no plano da política exterior fazia pronunciamentos que poderiam ser caracterizados como mais progressistas e de apelo esquerdista: (...) era favorável ao controle da ingerência do capital externo no Brasil (...)*<sup>29</sup>

Jânio, portanto, assume o governo em um contexto de acaloradas contraposições. O nacionalismo varguista havia ressaltado, com muita força retórica, o embate contra a corrente dita “entreguista”, e tal contraposição acaba por referenciar o debate interno sobre política externa. A opinião pública passa a se envolver mais diretamente nas questões internacionais movida por esses condicionantes, e as posições oficiais brasileiras e o seu modo de inserção mundial tornam-se objeto de acaloradas e apaixonadas discussões, instrumentalizadas pelos grupos políticos conflitantes.

È nesse contexto que, segundo Wayne Selcher, os setores mais conservadores da opinião pública brasileira temiam uma maior aproximação com países fora do bloco ocidental tradicional:

*The “Americanists” feared that this sudden elevation of Afro-Asia and the Eastern Bloc in diplomatic attention would relegate the relations with Washington to second place and ally Brazil in the United Nations with the groups that many of them saw as opponents and detractors of the West with which they identified completely.*<sup>30</sup>

O fato era que, desde a campanha eleitoral que elegeu Jânio Quadros e em processo crescente, as questões relacionadas à política externa haviam tomado uma nova dimensão no debate político doméstico. As reconfigurações mundiais e o surgimento de novos e potenciais países emergentes traziam ao bojo das rivalidades internas as perspectivas de uma nova concepção sobre os nichos da ação brasileira no mundo.

---

<sup>29</sup> MANZUR, T. M. P. G. *Opinião Pública...* op. cit. p. 77

<sup>30</sup> SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian Dimension...* op. Cit. p. 45

Assim avalia Carlos Resende:

*A íntima relação que se estabeleceu entre políticas doméstica e externa é de extrema importância para se explicar muitos aspectos do discurso da PEI. As questões internacionais ganharam relevância durante a campanha de 1960; a renúncia de Jânio Quadros deveu-se, em grande parte, à oposição à sua política externa; a PEI era um dos temas dominantes do debate político (...) A política externa, portanto, fora posta no topo da agenda política no período 1961-1964.*<sup>31</sup>

Consagrado nas urnas por uma expressiva votação e lastreado no forte conteúdo midiático de sua campanha e no carisma pessoal que ostentava, Quadros viu-se diante da tentação de governar com as massas<sup>32</sup>, até pela fragilidade com que mantinha o apoio da sigla conservadora que o credenciara eleitoralmente. Frente às dificuldades advindas do acirrado e fragmentado contexto político-parlamentar, a plataforma nacionalista da PEI lhe permitia uma comunicação direta com os setores mais populares, conferindo-lhe uma importante e alvissareira alternativa de sustentação política.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que buscava tranquilizar o setor financeiro com medidas econômicas ortodoxas e agradar a classe média com ações moralizadoras, era com o discurso independentista da PEI que Jânio, com a sua “vassoura”, afagava a crescente massa operária e trabalhadora, cada vez mais influente no processo político e engajada na construção de um projeto de inserção internacional do Brasil com cores fortemente universalistas e autonomistas.

---

<sup>31</sup> REZENDE, C. A. *Política Externa Independente...* op. cit. p. 36

<sup>32</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: De Getúlio a Castelo, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

**gripe nas Ilhas Britânicas**

Londres, 4 (UPI) - Na semana deste fim de ano, aumentaram 145 pessoas vítimas da epidemia de gripe, a maioria em crianças, segundo o Ministério de Saúde Pública.

O comunicado anual que o governo britânico faz sobre a gripe, quase o dobro da semana anterior, quando foram 75.

Um Informante do Ministério diz que a enfermidade é mortal e que foram 20 crianças em 1957, provocando uma epidemia de mil fatalidades por semana.

**terezópolis**  
um céu aberto  
a sua espera



Adquirir seu apartamento em Terezópolis, a poucos metros da Prefeitura, em local privilegiado pela paisagem, pelo clima e pelo conforto.

Rua Piratema, 14

**sala 2 ou 3 quartos  
demais dependências**

Acabamento super-luxo - Somente 2 apartamentos por andar - Edifício de 3 andares, sobre pilotis na última Lage.

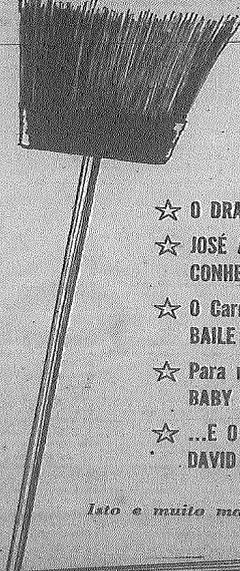
**Entrega em 12 meses**  
Preço a partir **2.362.000**,  
Sinal: 14% e o restante em 60 meses.

Construção e Incorporação  
**GLAZMAN E BELOCH**

**Cemil**

Av. 15 de Maio, 22 - 18º grupo 1.825  
Tel. 42-0731 - Rio de Janeiro

**O novo Governo sob o signo da vassoura.**



Veja no "O Cruzeiro" desta semana: toda a emoção da despedida de Juscelino. A posse. A recepção. O povo nas ruas.

- ☆ O DRAMA DO SANTA MARIA
- ☆ JOSÉ AMÁDIO: "NINGUÉM CONHECE NINGUÉM"
- ☆ O Carnaval começou mesmo! BAILE DO GLÓRIA
- ☆ Para morar e trabalhar: BABY E IRA EM SÃO PAULO
- ☆ ...E O ARTIGO SEMANAL DE DAVID NASSER

*Isto e muito mais você verá no*

**O CRUZEIRO**

REVISTA SEMANAL

Figura 1 Propaganda da Revista O Cruzeiro mostra o símbolo de Jânio (Fonte: Arquivo do Senado Federal)

## 2.2 O Cenário externo

No alvorecer da década de 1960, o mundo testemunhava revoluções por minuto. No caleidoscópio das transformações e reconfigurações, o cenário global resplandecia uma Guerra Fria em processo de arrefecimento e migrando para uma coexistência pacífica, embora tal circunstância não significasse um patrolhamento ideológico mais flexível. O crescente processo de fragmentação provocado pela descolonização e pela insurgência de líderes neutralistas e advogados do não-alinhamento completava esse cenário, onde a rivalidade, até então soberana, entre o Leste e o Oeste começava a abrir um novo flanco vertical, opondo Norte e Sul.

O Brasil, já envolto em vertiginosa rota de industrialização e ampliação significativa do seu mercado interno, experimentava os limites da política de barganha e alinhamento hemisférico. Juscelino Kubistchek e a sua Operação Pan-Americana, com grande altivez retórica, mas apresentando poucos resultados efetivos, haviam demonstrado os limites impostos pela via exclusiva da aliança estratégica com os EUA. Restava-lhe, portanto, passar o bastão para o seu sucessor para que a correção de rumos que as circunstâncias impunham fosse articulada.

O projeto autonomista brasileiro, dessa forma, consubstanciado nos pressupostos elencados pela PEI, cresceu exatamente no contexto da ascensão numérica do bloco periférico e das oportunidades advindas com esse novo universalismo. Dadas as necessidades prementes do ímpeto desenvolvimentista em voga no país, naturalmente emerge a percepção de que a autonomia decisória em seus negócios externos era condição necessária para a realização do interesse nacional. Dentro desse pensamento, represar-se dentro da restrita margem de manobra oferecida pelo bloco capitalista, sob a égide de sua potência maior, representaria um sério obstáculo para as aspirações nacionais de ampliar a sua inserção no sistema internacional de maneira independente e soberana.

Foi com essa pedra de toque que, bastante influenciado pelas lideranças terceiro-mundistas de Bandung<sup>33</sup> e com inspiração do nacionalismo gaullista (fortalecimento nacional dentro da Aliança Ocidental), Jânio lança as premissas de sua nova política externa, com

---

<sup>33</sup> A Conferência de Bandung foi realizada na Indonésia em 1955 e contou com a presença de 29 nações asiáticas e africanas, inaugurando no cenário internacional o movimento dos não-alinhados. O Brasil participou como observador.

palavras e gestos que apresentariam uma ampliação da perspectiva brasileira no cenário mundial e inoaria na radicalização de suas tendências universalizantes.

Como bem sintetiza Carlos Resende:

*Jânio Quadros e Afonso Arinos puseram em prática a idéia de que a autonomia do processo decisório seria alcançada retirando o Brasil da Guerra Fria, ou seja, rompendo-se o alinhamento automático com qualquer bloco político-militar, abandonando-se a concepção de ordem global em termos de Leste-Oeste e engajando-se no debate sobre a ordem internacional tendo por base a divisão Norte-Sul. Para tanto, a autonomia da política exterior, em sua prática, foi concebida como universalização das relações exteriores do Brasil.*<sup>34</sup>

O novo mundo afro-asiático que surgia, portanto, iluminava novas possibilidades de expansão comercial e política. Fortalecia, na mesma medida, o redirecionamento de novas discussões não mais sob o prisma da rivalidade ideológica, mas com foco na superação do subdesenvolvimento por parte das nações periféricas. Era o espaço propício para a germinação de uma política externa que suplantasse as amarras da contingência hemisférica e se projetasse para o redimensionamento do sistema internacional.

Na síntese de Vizentini:

*A emergência de novos Estados no cenário mundial alterou não apenas as relações internacionais e o próprio perfil da ONU, como materializou o Terceiro Mundo como realidade influente na grande diplomacia. Os políticos e analistas da época percebiam a importância desse processo*<sup>35</sup>.

Não era mais possível, nesse sentido, que a agenda internacional fosse dominada exclusivamente pelas questões de segurança e sob as premissas do duelo entre Ocidente e Oriente. As antigas colônias, ao libertarem-se do jugo político das potências européias, passaram a demandar uma nova ordem internacional que alojasse suas reivindicações e

---

<sup>34</sup> RESENDE, C. *Política Externa Independente...* op. cit., pp. 121-122

<sup>35</sup> VIZENTINI, P. G. F. *Relações Internacionais...* op. cit., p. 188.

refletisse essa reconfiguração global. Novos temas são propostos no âmbito das Nações Unidas e a questão do desenvolvimento assume contornos indisfarçáveis.

É nesse contexto que a PEI galvaniza suas diretrizes. Vislumbra, sobretudo em relação à África, um mundo de possibilidades inexploradas e afiançadas pelo natural processo de identificação étnico-cultural. Promove o exercício de uma liderança que compartilha das necessidades de desenvolvimento e das amarras impostas pelo sistema internacional clássico. Percebe o vácuo de poder estabelecido pela independência maciça das colônias e se projeta como aliado compreensivo das dificuldades inerentes às nações emergentes.

Mas não somente o Terceiro Mundo interessava ao universalismo propugnado pela PEI. O bloco soviético, no contexto da coexistência pacífica, deixava de ostentar apenas um papel de antagonismo para, dentro da nova diplomacia mundial de Khrushchev, adensar as novas e múltiplas possibilidades de interação que ora se apresentavam. Deixava de ser uma ameaça iminente para se tornar um *player* ativo na formação de novas parcerias.

Ao apetite voraz de uma potência regional emergente e sequiosa de recursos tecnológicos, a URSS apresentava um farto e tentador cardápio. Consolidados economicamente e acalentados pela corrida tecnológica da escalada militar, os soviéticos se constituíam em peça fundamental a balizar qualquer tipo de barganha neutralista.

Nesse cenário, surgem também uma Europa Ocidental rediviva, marcadamente a República Federal Alemã, e a nova força econômica do Japão. Reconstruídas e remontadas após a 2ª Grande Guerra, o processo de retomada das economias alemã e japonesa ultrapassavam a esfera nacional e começavam a projetar sua pujança tecnológica e o seu excedente produtivo para o mundo. Tal perspectiva saltava aos olhos, na mesma medida, dos formuladores da política universalista. A Comunidade Econômica Européia e o Japão, ao abrir flancos de competição dentro da própria aliança ocidental, lastreavam ainda mais a barganha terceiro-mundista por maior acesso a recursos, investimentos e capacidade tecnológica.

Finalmente, podemos apontar a revolução cubana como outro fator preponderante no cenário internacional da época que ensejasse a barganha autonomista brasileira. Ao inaugurar, no sistema hemisférico, um modelo econômico e político alternativo e desafiador à liderança capitalista hegemônica, Cuba abre um “perigoso” precedente em uma América Latina já devidamente pontuada por pregações nacionalistas vorazes e tensões sociais latentes.

Dentro do pensamento estratégico local, portanto, restava claro que para os Estados Unidos a lição cubana era amarga o suficiente para permitir um continuado comportamento omissivo quanto às necessidades de desenvolvimento das nações latino-americanas. Seria o mote, assim, para se reivindicar a redefinição dos parâmetros de dependência econômica que amalgamava o sistema hemisférico.

Segundo análise de Donghi:

*A revolução cubana, com efeito, parecia revelar brutalmente que os desequilíbrios econômico-sociais não podiam deixar de ter influências políticas, por maior que fossem as forças empregadas para evitá-lo. Esta descoberta transformava o problema sócio-econômico em um problema político não apenas para os diversos governos latino-americanos, mas também para a potência hegemônica, a qual, pela primeira vez, podia temer que a progressiva deterioração da economia abrisse o caminho, em escala continental, para soluções do tipo da cubana.<sup>36</sup>*

A questão cubana deixava claro que a deterioração econômica e os desequilíbrios sociais abriam brechas para a sublevação política e revolucionária. À potência hegemônica, portanto, caberia dar acesso aos meios para que tal situação não se ampliasse para o conjunto das demais nações latino-americanas, que compartilhavam com Cuba as condições que viabilizariam a sua escalada revolucionária.

Em âmbito nacional, a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek era uma tímida e inicial materialização desse pensamento. Clamava pela nova importância estratégica que representava a América Latina no cenário mundial. Mas a suposta condição de aliado preferencial não vingou, e as múltiplas possibilidades advindas da crescente expansão global e de sua nova configuração impulsionaram o seu sucessor para uma ação mais contundente e realista, firmando o universalismo como premissa fundamental de sua nova política externa, nas palavras de Vizontini:

*Será um Brasil já inserido na diplomacia mundial que tentará redefinir junto aos Estados Unidos os termos da dependência. As*

---

<sup>36</sup> DONGHI em VIZENTINI, P. *Relações Internacionais...* op. cit. p. 192.

*relações hemisféricas, portanto, envolverão uma continuidade da OPA que suplanta os parâmetros da política exterior de JK.*<sup>37</sup>

### **2.3 Postulados e princípios**

É dos cenários anteriormente delineados, e sem deixar de levar em conta a personalidade marcante de Jânio Quadros e suas inspirações pessoais, que surge e toma forma o ímpeto universalizante e autonomista que viria a referenciar o comportamento externo brasileiro no nascedouro da década de 1960.

Em verdade, a Política Externa Independente, que como dito anteriormente, só foi assim batizada pelo Chanceler San Tiago Dantas, já vinha sendo gestada antes da posse de Jânio Quadros, em 1961. Como em quase todo processo histórico, sua maturação não decorre de um ímpeto isolado ou arroubo extemporâneo do homem de Estado de plantão. As tensões e a rivalidade que opunham, nos anos 1950, os nacionalistas e os pejorativamente denominados de “entreguistas” já denunciavam movimentos no sentido de questionar a opção hemisférica de nossa política externa.

A OPA de JK, nesse sentido, pode ser caracterizada como último suspiro, derradeira tentativa de alcançar resultados concretos sem esgarçar a aliança estratégica e preferencial com os EUA. Seu fracasso retumbante acabou sendo a senha operacional para a articulação de um projeto autonomista para a política externa brasileira, consubstanciado nas diretrizes que viriam a ser explicitadas pela Política Externa Independente.

A verdade é que, desde a campanha presidencial que o elegeria, Jânio já dava sinais inequívocos da mudança de rumos que buscava implementar. A despeito de encabeçar a chapa da conservadora União Democrática Nacional, foi muito mais enfático na promessa de impregnar a conduta externa brasileira de fortes cores nacionalistas do que o seu adversário esquerdista direto, o Marechal Lott. Em viagens ao exterior, mesmo antes de ser ungido como supremo mandatário da nação, já demonstrava claros sinais dessa nova orientação de política exterior.

Durante a campanha, atendeu ao convite do embaixador de Cuba e foi à Havana, ao contrário de Lott. Posteriormente, já consagrado pela expressiva votação que o elegera,

---

<sup>37</sup> VIZENTINI, P. G. F. *Relações Internacionais...* op. cit. p. 193

empreendeu um périplo internacional de três meses pelo mundo socialista e emergente, passando por União Soviética, Iugoslávia, Índia e Japão, estabelecendo contatos com as grandes lideranças neutralistas da época, como Nasser, Tito e Nehru. Simbolicamente, mesmo sendo convidado por Eisenhower e Kennedy, não foi a Washington.<sup>38</sup>

Jânio, portanto, assume o poder com o firme propósito de levar a cabo suas inclinações autonomistas já previamente sinalizadas. Para a pasta das Relações Exteriores, nomeia um quadro da UDN, o Senador Afonso Arinos, estrategicamente escolhido para atenuar as restrições que sua política externa sofreria dos conservadores. Na sua gestão, dá carta branca para que Arinos promova importantes e significativas mudanças na estrutura administrativa do Itamaraty, no sentido de dar suporte logístico às novas diretrizes.

A PEI se constitui, de fato, em um conjunto ordenado com coesão histórica. Durante o seu período, houve alternância de poder e de sistema político, além de recorrente mudança de comando no Ministério das Relações Exteriores, mas os seus princípios e postulados formam profunda coerência em todo o período de sua aplicação conceitual, de 1961 a 1964. É igualmente verdadeiro que não se trata de um monolítico absoluto, com adaptações e variações conformes as condições e ponderações de momento. A sua totalidade, entretanto, guarda inegável validade histórica.

Podemos caracterizar, de forma condensada, que três princípios básicos balizavam os postulados da Política Externa Independente, a saber<sup>39</sup>:

- a) *a defesa da paz, da coexistência pacífica e do desarmamento geral*
- b) *o apoio aos princípios de não-intervenção, autodeterminação dos povos e à emancipação dos territórios ainda não-autônomos, sob qualquer designação jurídica;*
- c) *autonomia na formulação de projetos de desenvolvimento econômico e na ampliação dos mercados externos para a produção brasileira*

---

<sup>38</sup> SELCHER, W. A. *The Afro-Asian...* op. cit.

<sup>39</sup> VIZENTINI, P. G. F. V. *Relações Internacionais...* op. cit.

Mais uma vez, é importante salientar que tais princípios, embora variem em intensidade e prioridade, estão presentes em todo o período histórico de aplicação da PEI. Em Jânio/Arinos, a ênfase do discurso residia no neutralismo. Já em João Goulart, marcadamente na gestão de Araújo Castro no MRE, a ênfase estava direcionada para as questões vinculadas diretamente ao desenvolvimento, entronizado como pedra fundamental da ação externa do país. Entretanto, tais variações de tonalidade não retiram, sob hipótese alguma, a validade e a continuidade do agregado histórico consubstanciado nas diretrizes da Política Externa Independente, mesmo sob um quadro de forte instabilidade política. Isso se deve, principalmente, nos dizeres de Clodoaldo Bueno:

*ao fato de a Política Externa Independente ter sido desdobramento de uma tendência da política brasileira que vinha desde o segundo período de Vargas. Tendência essa de não acompanhar a política exterior norte-americana, decorrente da emergência de nova configuração econômica brasileira, que modifica a complementaridade da economia dos dois países.<sup>40</sup>*

A defesa peremptória do desarmamento representou uma inovação na política externa brasileira. Estando absolutamente integrada ao contexto neutralista e anti-colonialista inscritos no DNA da PEI, a busca pela coexistência pacífica mundial nada mais era do que corolário da própria negação do caráter forçoso da Guerra Fria. Se o Brasil não se sentia parte direta no conflito Leste-Oeste, transpondo-o para a ótica do confronto Norte-Sul, era absolutamente natural que defraudasse a bandeira do desarmamento, reverberando as reivindicações das nações de médio e baixo poderio militar e coadjuvantes da corrida armamentista global.

O próprio Jânio Quadros, na conceituação da política externa que formularia, argumentava que:

*Não assinamos tratados da natureza da OTAN e não estamos absolutamente forçados de maneira formal a intervir na guerra fria entre o Oriente e o Ocidente. Estamos, portanto, em situação*

---

<sup>40</sup> CERVO, A. L. e BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1992, p. 292

*de seguir nossa inclinação Natural e atuar energicamente em prol da paz e do relaxamento da tensão internacional.*<sup>41</sup>

Outro ponto de sustentação da defesa do desarmamento seria, como agilmente destacado por San Tiago Dantas, o dispêndio irracional de recursos dentro da corrida armamentista, em detrimento à aplicação desses mesmos recursos para uma causa mais nobre e premente: o desenvolvimento das nações periféricas. Não bastaria, portanto, o simples ato de interromper a escalada de investimentos na indústria bélica por parte das potências. Era necessário, dentro do pensamento nacional-independentista, que esses recursos fossem direcionados para a erradicação da miséria e do subdesenvolvimento em escala global, sob pena de se insuflar um quadro de instabilidade política ainda maior e mais grave.

Nesse mesmo diapasão, buscava-se a implantação de projetos autônomos e desvinculados de desenvolvimento. Tal desvinculação não se insurgia contra a ajuda e a cooperação internacional, pelo contrário, mas se rebelava contra a imposição de destinos e receitas para a sua destinação.

A idéia de autonomia, portanto, aplicada ao contexto econômico da época, cingia-se ao processo em andamento de desenvolvimento e industrialização do país. Erigido como vetor principal de sua conduta externa desde a barganha nacionalista de Vargas, mas até então bastante atrelado à aliança estratégica com o grande parceiro hemisférico, a busca pelo desenvolvimento passa a clamar por uma ampliação de mercados de cunho universalista. É desse anseio que surge a radicalização multilateralista propugnada por Jânio e continuada por Jango.

Impulsionado pelas teses cepalinas em voga no período, por uma nação em acelerado processo de urbanização e pelas fissuras ideológicas do grande conflito mundial, a PEI nasce sob o código da ampliação do papel do Brasil no sistema internacional. A própria arena global se ampliava, com a inscrição de novos países e atores, e o sentimento captado pelos independentistas pulsava nesse sentido, no aproveitamento da janela histórica apresentada ao Brasil para se projetar ao mundo e criar novas redes de relacionamento em escala global.

No plano de ação elencado pelo próprio Jânio, o comprometimento com esse raciocínio fica claro:

---

<sup>41</sup> QUADROS, J. Nova Política Externa do Brasil. Rio de Janeiro. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano IV, nº 6, dezembro de 1961, p. 155

*O Brasil está aumentando intensivamente sua produção, com vistas não apenas ao seu mercado doméstico, mas especificamente procurando atrair outras nações(...) Sairemos à conquista desses mercados, em casa na América Latina, na África, na Ásia, na Oceania, em países sob a democracia e naqueles que se uniram ao sistema comunista.*<sup>42</sup>

Nessa defesa autonomista e universalizante, a retórica afirmativa de Jânio esgarça preconceitos e barreiras ideológicas antes preservadas como “tabus” pelo pensamento conservador. A superação do subdesenvolvimento e o pragmatismo comercial exigiam um ousado daltonismo ideológico.

O confinamento a um determinado bloco e a omissão diante do novo mundo de oportunidades que surgia das movimentações internacionais representavam, dentro do discurso abraçado pelo líder inaugural da PEI, amarras ao projeto de desenvolvimento nacional, que não se justificariam sob quaisquer termos ou temores. Afinal, o que se reivindicava não era um rompimento dos valores democráticos e ocidentais – sempre reafirmados, mas exatamente a sua extensão ao resto do mundo pela renúncia ao exclusivismo e ao isolamento antes requeridos.

A busca pela autonomia, destarte, ecoava e refletia o espírito nacional de uma potência emergente e de destino manifesto. A Política Externa Independente, ao instrumentalizar essa percepção e reverberar o discurso nacionalista interno, somatiza o vigor de uma nação em franco processo de crescimento e incrementa as ambições nacionais de participação múltipla nas novas configurações apresentadas pelo sistema internacional.

Nesse cenário, de forma reluzente, destaca-se o processo de descolonização, especialmente do mundo africano, mais próximo de nossa realidade cultural, geográfica e política. Na retórica em defesa da autodeterminação dos povos e de repúdio ao colonialismo, residia o ponto de real e enfática distinção dos postulados da PEI em relação à tibia posição brasileira frente ao tema até então.

Além da incontornável questão ética e humanitária envolvida, sempre colocada em destaque, tal postura, confessadamente, agregava-se ao conjunto universalista e de

---

<sup>42</sup> QUADROS J. *Nova Política...* op. cit. p. 156

pragmatismo comercial da PEI. As palavras de San Tiago Dantas, na sofisticação de seu pensamento independentista, são bastante claras e diretas:

*De algum tempo pra 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 argumento: em primeiro lugar, na solidariedade moral que nos une ao destino de povos oprimidos pelo jugo colonial (...); 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 cooperação econômica, que os colocam em posição artificial de concorrência no mercado internacional.<sup>43</sup>*

Ao pressuposto humanitário e solidário, portanto, aliavam-se os interesses comerciais de uma economia que intencionava expandir-se e ampliar as suas transações internacionais, não somente em volume, mas também em diversidade. Inserido no debate público nacional, a questão do apoio à descolonização acabava por se contaminar, assim como todos os demais temas da agenda internacional do período, pela dicotomia já referida entre a corrente pró-EUA e os nacionalistas.

Inflamando o já tensionado confronto ideológico interno, nem mesmo o argumentado pragmatismo comercial que ensejava o tema mitigava a profunda desconfiança com que os setores mais conservadores da opinião pública nacional enxergavam o sentimento de solidariedade propugnado pelo novo internacionalismo brasileiro. A questão, dessa forma, servia como mote para a radicalização do discurso político doméstico, como realça Wayne Selcher:

*To the conservative elites, this often-reiterated identification of Brazil as being a “sister nation” with Afro-Asian states of completely foreign culture and traditions rang of heresy, or at best a woefully misplaced emphasis resulting from malicious ideological bias.<sup>44</sup>*

---

<sup>43</sup> DANTAS, S T. Política Externa Independente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 22

<sup>44</sup> SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian...* op. cit. p. 45



### Saltos mortais

Fernando Sabino

Alé rrisio descomendo em sua casa quando fazores a porta. Tu até a do- nado, um descomendo, de sua compo- sico, e fiza a invenção.

— O senhor de certa não se lembra de mim. — Fomos companheiros de colégio. Não se lembra, não a, lembrado-o a ritar. O homem reconheceu a sua voz, reconheceu as feições de alguns, reconheceu de suas vozes de reconhecimento.

— Espere — interrompeu ele, estran- ho. — O senhor não era aquele menino que saltava das alturas mortais?

O outro sorriu, modestamente.

— Cobiça de novidade. Mas o senhor compreende com que reconhecimento sou. Lembranças de sua infância, memórias de trabalhos saltos mortais, para frente e para trás.

— Ainda sabe?

— Sabe o quê?

— Dar saltos mortais.

O menino sorriu, estupefado.

— Na minha idade? Fracamente.

— Foi que não de sua idade? Eu cobiça de bom gosto de sua de minha vida e não sei como de dar um salto mortal.

— Não é assim tão difícil — garantiu o outro. — Já e, não era difícil con- ta de morrer. Mas, como no salto, ven- cido.

— Quanto sabe de o senhor experimen- tou? Aqui mesmo, no tapete, é só en- ferrar os pés.

— E se se lançaria a sobre roupa no salto, sem nada como um manto.

— Usava-se, não é que é que coisa? Dou e não e a roupa de salto mortal.

O outro riu, estupefado.

— O senhor está falando de um exer- cício tão simples. Quebre o peso, não, a se dispõe a esticar e certa. Abaixa-se para imediatamente atrás, não, de salto, não, não, não e o peso.

— É? Entre outros métodos, se re- comendo também para período com que exercitamos sua administração saltos mortais.

## Brasil vai propor fim da colonialismo na OIT

### PRIMEIRO TROTE



O trote de alunos da Faculdade de Medicina foi o primeiro trote em São Paulo.

### Desfile de calouros da Medicina clogia Janio e apóia Instrução 204

O trote dos calouros da Faculdade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro realizado ontem, qual- ta a inauguração dos trabalhos acadêmicos, apresen- ta algumas novidades adotadas pelo Presidente João Quadros para combater os abusos e as excessões, en- tre elas, permitindo o uso de chapéus e a não inter- veniência da Câmara Universitária.

O trote teve como objetivo principal a modifi- cação da legislação que regula o ensino da Medi- cina Militar, para obter o mesmo tratamento com os outros facultades do Serviço de Treina- mento e Instrução Militar, também incluído para o ensino de Medicina Militar, com o apoio do Chefe de Polícia para a sua organização de- sde já.

Os alunos, em formação de fileiras, desfilaram com suas respectivas bandeiras e faixas de cor, com o lema "Brasil, Brasil, Brasil" e "Brasil, Brasil, Brasil".

O trote foi acompanhado por uma banda de música e por um grupo de dança.

### Festas da Guanabara: Bogsucesso

A tradicional Festa da Guanabara, realizada ontem em Copacabana, teve um sucesso sem precedentes. O evento, que atraiu milhares de pessoas, foi marcado por uma programação diversificada, incluindo shows musicais, jogos e competições esportivas.

### Bancários contra maior expediente

Os bancários de Copacabana manifestaram oposição ao projeto de lei que propõe a redução do expediente bancário para cinco dias por semana. Os trabalhadores afirmam que a medida prejudicaria o atendimento ao público e a produtividade dos serviços.

### Motor do Guandu está por um fio

O motor do Guandu, responsável pelo abastecimento de água da cidade, encontra-se em estado crítico. Os técnicos responsáveis afirmam que a situação é grave e que é necessário tomar medidas urgentes para evitar o corte de água na região.

### Polícia do Piauí prendeu Prefeito implicado no roubo de fios telegráficos

A Polícia do Piauí prendeu o prefeito de uma cidade local, acusado de envolvimento no roubo de fios telegráficos. O acusado foi detido durante uma operação policial e está sendo conduzido para o Estado de São Paulo para ser julgado.

### Volta das terras a União e recursos para municípios levam à Reforma Agrária

O problema brasileiro em relação ao homem com a terra tem de ser resolvido inicialmente com duas reformas: uma da Constituição, para que sejam devolvidas à União terras entregues aos Estados após a Proclamação da República, e outra que permita aos municípios usar recursos para o seu desenvolvimento.

### Manaus acha que escuro e seu destino

Manaus, localizada no interior do Brasil, enfrenta um futuro incerto devido à falta de investimentos e à deterioração das condições econômicas locais. Os moradores expressam preocupação com o futuro da cidade e buscam alternativas para melhorar sua situação.

### Guanabara planeja hoje sua festa

A Guanabara planeja realizar uma festa comemorativa hoje, marcando um importante evento local. A programação inclui shows musicais, jogos e competições esportivas, atraindo milhares de pessoas.

### Comissão foi ouvida no

Uma comissão foi ouvida no âmbito de uma reunião oficial, discutindo questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social. Os membros da comissão apresentaram relatórios e propostas para a melhoria das condições locais.

Figura 2 Jornal do Brasil, abril de 1961 (Fonte: Arquivo do Senado Federal)

Mas para os articuladores da PEI, ficava claro, nesse contexto, o ímpeto brasileiro de se destacar como liderança desse novo bloco periférico que emergia, lastreado pela identificação histórica de um passado colonial semelhante. Ademais, a defesa da autodeterminação dos povos, corolário da luta anticolonialista, tocava fundo no próprio temor nacional de intervenção externa sobre seus assuntos. Tal questão ficava ainda mais sensível com a Revolução Cubana e o ímpeto intervencionista, por ora contido, do grande protagonista do bloco ocidental e hemisférico do Norte.

No novo mundo descolonizado, nesse sentido, a PEI vislumbrava oportunidades econômicas, políticas e estratégicas. Eram mercados que se abriam para a crescente produção nacional, flancos políticos que se ofereciam à sua projeção como líder do mundo em desenvolvimento e possibilidades concretas de interlocução direta e privilegiada que se formavam. Nesse cenário de transição, e a despeito de algumas amarras históricas com a colonização portuguesa, o Brasil surgia, ao menos sob a percepção nacional-independentista, com perspectivas consistentes de protagonismo e liderança, condições que poderiam se encaixar, ergonomicamente, no projeto de desenvolvimento e expansão global do país.

Não há dúvidas de que a PEI representou, ao reafirmar sua autonomia estratégica e aprofundar viés universalizante, um ponto alto de sofisticação na formulação da política externa brasileira. E ao ampliar os seus horizontes e estabelecer parâmetros de discursos bastante identificáveis, a PEI, embora apresentando resultados pouco efetivos do ponto de vista prático, acabou por ajudar a formar uma diplomacia mais sólida e qualificada e um projeto de país crescentemente desideologizado. Prova disso será o reaparecimento consistente de suas tendências em um segundo momento do período militar, alguns anos mais tarde, demonstrando a força motriz do processo histórico que a construiu.

#### **2.4. A Nova política africana e Portugal**

Coube a Jânio Quadros, dentro da sua formulação de uma nova política externa para o Brasil, em 1961, estabelecer, de forma inédita, uma real política africana. Inserida na macroestratégia de ampliação dos contatos externos e projeção da liderança brasileira no mundo pós-colonial, essa política resgata valores africanistas silenciados pela opção omissa do passado frente aos desígnios do continente negro, refluindo o que parecia ser uma

tendência irresistível dentro de significativa parte da intelectualidade e dos formadores de opinião nacionais.

Desde a década anterior, vozes vigorosas já vinham se levantando contra a passividade brasileira em relação à situação colonial africana. Nomes da diplomacia, como Oswaldo Aranha, Bezerra de Menezes e Álvaro Lins, ou cronistas como Rubem Braga, Joel Silveira e Raimundo Magalhães já vinham manifestando, publicamente, sua discordância em relação aos pudores da chancelaria brasileira em assumir uma posição mais firme e contundente de condenação ao colonialismo na África.

Em verdade, até a década de 1960, tinha-se a percepção de que, principalmente para as elites dirigentes do país, não havia grandes pudores em apoiar, mesmo que veladamente, as ações colonialistas dos parceiros europeus tradicionais. Por não fazer parte do *ethos* nacional a idéia épica e gloriosa de libertação por meio de uma guerra de independência, o colonialismo nunca foi um tabu histórico insuperável para boa parte da classe dirigente brasileira.

Entretanto, o cenário que se apresentava, no começo da década de 1960, era de um mundo novo que se descortinava. O processo de descolonização e independência das antigas colônias africanas encontrava-se a pleno vapor, e em curto espaço de tempo já parecia se constituir em uma irrefreável tendência. De 1950 a 1960, 23 novas nações surgiram naquele continente, sendo 17 apenas em 1960. A tabela a seguir, organizada por Sombra Saraiva<sup>45</sup>, relaciona os países africanos e o ano de sua independência.

---

<sup>45</sup> SARAIVA, José Flávio S. *Formação da África Contemporânea*. São Paulo: Atual, 1987, pp. 63-64.

**Tabela 1 Independência dos Países Africanos**

<b>País</b>	<b>Ano de Independência</b>
Tunísia	1950
Líbia	1951
Sudão	1956
Marrocos	1956
Gana	1957
Guiné	1958
Camarões	1960
Togo	1960
Madagascar	1960
Zaire	1960
Somália	1960
Mali	1960
Benim	1960
Nigéria	1960
Níger	1960
Alto Volta	1960
Costa do Marfim	1960
Chade	1960
República Centro-Africana	1960
Congo	1960
Gabão	1960
Senegal	1960
Mauritânia	1960

A submissão oficial e automática às posições coloniais portuguesas, postura mantida até o governo de Juscelino Kubitschek, colidia com os pressupostos de uma conduta externa amplificada e desvinculada. Caberia, então, ao processo reformador capitaneado pela PEI dar novos rumos à questão, impondo uma redefinição aos parâmetros de comportamento até então seguidos pela diplomacia sobre o agora incontornável tema.

Os clamores por um *aggiornamento*, de fato, eram crescentes. As palavras de Rubem Braga, que depois viria a ser nomeado embaixador no Marrocos, davam a exata medida do debate:

*Só um cego ou fanático pode ignorar que chegou a hora da libertação da África (...) E, quando chegar a sua vez de se manifestar, o Brasil também mostrará que está cansado de fazer o papel de vilão diante dos povos da África e da Ásia para agradar Lisboa. Nós todos, de língua portuguesa, temos um interesse sentimental e cultural na preservação da influência lusitana naquelas partes do mundo. Chegou a hora, entretanto, em que a política de Salazar se mostra a menos capaz de conseguir isso.*<sup>46</sup>

A segurar tal ímpeto, estavam os fortes laços históricos que ainda mantinham parte da elite nacional com a antiga metrópole, principalmente no Rio de Janeiro<sup>47</sup>. Não eram desprezíveis os patrocínios do governo português a diversas entidades representativas e órgãos de imprensa de caráter mais conservador, principalmente os que propugnavam a construção de uma comunidade lusófona de nações e a defesa de suas “províncias ultramarinas”<sup>48</sup>. Qualquer posição contrária era logo rotulada como anti-lusitana e temerária ao futuro da lusofonia espalhada pelo mundo.

---

<sup>46</sup> In ARINOS Filho, A. *Diplomacia Independente: Um Legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001, p. 200.

<sup>47</sup> Na antiga capital federal estava concentrada a maior e mais influente parcela da comunidade de portugueses e seus descendentes diretos no país. Estima-se que, no final da década de 1950, a colônia de portugueses no Rio de Janeiro girava em torno de 200.000 luso-brasileiros.

<sup>48</sup> Abrangente trabalho sobre a atuação da colônia portuguesa no Brasil pode ser encontrado na tese de doutoramento de Heloísa Paulo: *Aqui também é Portugal: A Colônia Portuguesa no Brasil e o Salazarismo*. Coimbra: Quarteto, 2000.

O Chanceler Afonso Arinos, em suas memórias, relata a força do *lobby* lusófono à época:

*Era uma fatalidade que tínhamos de enfrentar, agravada pelos interesses de dinheiro, que mobilizavam contra nós grandes órgãos da imprensa carioca, ligados ao poder econômico da “colônia”; pela rotina do sentimentalismo congratulatório, que propicia a elementos de nossa elite festas, viagens e condecorações; e, também, pela ação enérgica, multiforme, eficaz da diplomacia portuguesa, diplomacia orientada inflexivelmente pelo velho ditador lusitano.*<sup>49</sup>

Mas os novos ventos que sopravam e embalavam a nova política externa brasileira davam sinais de crescente intolerância com a defesa do sistema colonial português. Embalado pelas perspectivas promissoras do cenário mundial ampliado que vislumbrava, e fundamentado em estudos técnicos e opiniões abalizadas de especialistas e observadores, o novo Presidente da República parecia convencido de que a condescendência com o colonialismo português ia de encontro aos interesses nacionais maiores, e era preciso demonstrar tal orientação.

Logo no alvorecer de seu governo, deu mostras de sua intenção em redefinir as relações com Portugal e, em conseqüência, com suas colônias. No episódio do barco *Santa Maria*<sup>50</sup>, horas antes de sua posse, não protocolou a exigência do governo português e autorizou o atracamento da embarcação. Ali estava configurado o sinal de mudança que intencionava implementar.

Na Mensagem ao Congresso Nacional de 15 de março de 1961, Jânio reafirma sua posição de iminente ruptura com a condescendência ao colonialismo português na África, chamando a atenção para a necessidade de se reafirmar uma política exterior de caráter anticolonial e pela autodeterminação dos povos africanos. Nas palavras de Tânia Manzur, Jânio Quadros:

---

<sup>49</sup> ARINOS Filho, A. *Diplomacia Independente...* op. cit. p. 198.

<sup>50</sup> No final de janeiro de 1961, manifestantes portugueses contrários à ditadura salazarista, liderados pelo Capitão Henrique Galvão, apoderaram-se do navio português *Santa Maria* e se dirigiram à costa brasileira, buscando um porto para atracar.

*Associava a idéia do desenvolvimento à da independência e, portanto, á necessidade de rever os laços especiais com as antigas potências coloniais e dar mais ênfase à África, por questões humanitárias – devido ao débito que o Brasil teria em relação ao povo africano por causa da escravidão – e econômicas, especialmente por que Quadros acreditava que o Brasil poderia fazer a ponte entre os países pobres da África e os ricos do primeiro mundo.<sup>51</sup>*

A reforma administrativa encetada no Itamaraty em 1961 representou a primeira realização objetiva dessa nova política africana vinculada à PEI. Finalmente, era criada a Divisão da África, e lá foram lotados diversos diplomatas que estiveram envolvidos na defesa por um novo posicionamento brasileiro na questão das colônias africanas. Passou-se, doravante, a ser produzido, no âmbito do Relatório da Política Externa Brasileira, um capítulo específico sobre a África, sumariando as atividades desenvolvidas naquele continente e referenciando as posições oficiais brasileiras sobre as questões africanas.

No mesmo contexto, novas embaixadas e postos consulares foram abertos, incluindo representações nas colônias portuguesas, em Luanda (Angola) e Lourenço Marques (Moçambique, atual Maputo). Da mesma forma, diversas “missões atlânticas” começaram a ser organizadas pelo Itamaraty no primeiro semestre de 1961, como a chefiada pelo congressista Coelho de Souza e a exposição flutuante em um navio-escola da Marinha na costa africana.

---

<sup>51</sup> MANZUR, T. M. P. G. *Opinião Pública*, op. cit. p. 117



**Figura 3 Jornal do Brasil, 03/04/1961 (Fonte: Arquivo do Senado Federal)**

Na observação de Sombra Saraiva,

*Assim, a política externa de Quadros ganhava uma dimensão que não se restringia a seus gestos. A gestação da política africana, tão demorada e de tão tortuoso caminho na década interior, encontrava agora conteúdo e profissionalização. A diplomacia assenhorou-se das teses independentistas emanadas do discurso de Quadros.<sup>52</sup>*

Com aspirações comuns ligadas ao desenvolvimento e a possibilidade concreta de novos intercâmbios comerciais e culturais, a tentativa de aproximação com a África em processo de libertação ganhava impulso e contornos na burocracia governamental. Alguns estudos e relatórios internos do governo já apontavam um novo olhar para o continente africano e suas possibilidades.

Ainda segundo Saraiva:

*A política africana do Brasil foi lançada na dramaticidade de um jovem presidente, sustentada nas conveniências da diplomacia e teve seu caráter moldado pelas perspectivas eminentemente civis e econômicas. O engajamento do Ministério das Relações Exteriores foi facilitado pelos estudos e abordagens que vinham se desenvolvendo pelas vozes dissidentes dos diplomatas, políticos e intelectuais que vinham dos anos 1950 e que agora eram postos em evidência.<sup>53</sup>*

A gestação da nova política africana, entretanto, não seguiria, exatamente, os rumos e as intenções que os gestos e as palavras de Quadros, ao assumir o governo, indicavam. Aliadas as próprias contradições programáticas da base do governo que a lançara, fruto da cena política cada vez mais conturbada que se formava e da personalidade igualmente ambígua de seu idealizador, a PEI não demorou muito a testemunhar seus postulados serem constrangidos pelos mecanismos de contenção dispostos pela diplomacia portuguesa e por opositores internos.

---

<sup>52</sup> SARAIVA, J.F.S. O Lugar da África:... op. cit. p. 67

<sup>53</sup> Idem, p. 64.

Em sua proposição inicial, não havia distinções ou exceções no ímpeto anticolonial de seus postulados. A própria caracterização de “Independente”, com “I” maiúsculo ou minúsculo, conferia como pressuposto uma atitude vinculada somente com os interesses maiores e diretos da nação, sem cessão aos reclames proscritos de comprometimentos pretéritos. Mas nem um notório afeito a rompantes como Quadros agiria desconectado da realidade política e diplomática na qual estava inserido, e sua nova política externa não restaria imune aos óbices e constrangimentos à sua reformatada estratégia de inserção global.

Um desses instrumentos, sempre lembrado pelos representantes portugueses e por eminentes lusófonos, era o Tratado de Amizade e Consulta de 1953<sup>54</sup>, que, além de estipular a necessidade de consulta prévia entre as duas nações sobre questões internacionais, teria o escopo maior de materializar os laços históricos e afetivos entre brasileiros e portugueses. Concebido pelo ex-chanceler de Vargas e embaixador em Lisboa, João Neves da Fontoura, como embrião jurídico de uma futura comunidade luso-brasileira, o TAC ostentava o selo da lusofonia na política externa brasileira da década de 1950. Contudo, não representava mais que um protocolo de intenções formais, que perderiam ainda mais o sentido prático quando da admissão de Portugal na Organização das Nações Unidas em 1955 e a transferência das discussões sobre sua questão colonial para aquele âmbito multilateral.

A questão angolana, de fato, cujos desdobramentos políticos e choques internos serão detalhados e analisados em capítulo posterior, ilustrou de forma bastante lúcida as idas e vindas dos novos condicionantes da política africana. Na abstenção do primeiro teste na votação da ONU sobre a matéria, após chamada oficial do governo português em cumprimento ao TAC, seguida de posições ora conflitantes, ora compassivas com os interesses coloniais lusitanos, estavam refletidas as contradições e as fragilidades de uma nova proposta de comportamento internacional para o Brasil, surgida na ambigüidade de um cenário externo prospectivo e um ambiente doméstico de reconfiguração sociopolítica, mas ainda marcados por uma expressiva polaridade ideológica.

Anos mais tarde, ficaria claro que esses novos parâmetros não podiam mais ser represados, sob pena de interdição dos interesses nacionais na região. O discurso de radicalização universalista da PEI, mesmo que em outros termos e em condições históricas heterogêneas, seria retomado pela diplomacia da prosperidade de Costa e Silva e,

---

<sup>54</sup> Ver a íntegra do Tratado no anexo, p. 93

principalmente, pelo Pragmatismo Responsável de Geisel, que primeiro reconheceu o novo governo independente de Angola.

Dentro da perspectiva histórica, portanto, percebe-se que a PEI seria um ensaio inicial, uma tentativa prematura de maximização da tendência universalista da política externa brasileira em seu vetor desenvolvimentista. O resgate posterior de suas percepções e o legado material de afirmação de uma diplomacia nacional desideologizada indicam a validade de seus pressupostos, ainda que mitigados pelo conturbado e carbonário cenário político da época de sua gestação.

De fato, o refluxo de seus valores e a semelhança discursiva, uma década depois, com a retórica internacionalista do regime que a sucedera indicam se tratar de um ensaio de renovação antes do tempo. Fulminada e instrumentalizada dentro do embate político interno, os pressupostos alicerçados pela Política Externa Independente não somente realçaram as cores de um novo engajamento universal para o Brasil, mas deixaram marca indelével no modo de inserção nacional na conjuntura global que estava por vir.

## **CAPÍTULO 3- Configuração Parlamentar**

O Capítulo pretende retratar e analisar a composição e a atuação do Parlamento à época da Política Externa Independente (1961-1964). Inserido em um cenário político em processo crescente de polarização e confrontação, o Congresso Nacional integra-se ao debate sobre a política externa brasileira e suas posições frente ao tema do colonialismo português refletindo as próprias contradições e fissuras. Da composição das frentes suprapartidárias e na permeabilidade ideológica que acometia os partidos políticos abriam-se os espaços para as discussões, contestações e afirmações das iniciativas brasileiras a respeito da nova configuração mundial que surgia no horizonte do começo da década de 1960. Fragmentado e conflituoso, mas sobretudo ativo, o Parlamento se fazia presente no debate do novo internacionalismo brasileiro.

### **3.1 Composição e Fragmentação**

O final da década de 1950 e o começo da década de 1960, no Brasil, marcam um período de crescente polarização e confrontação política, materializadas no esgarçamento da política conciliatória em vigor desde 1946. Desde o pós-guerra, sucessivos governos populistas forjavam coalizões e alianças de caráter hegemônico, equilibrando-se em pactos de governabilidade cuja precariedade, de forma progressiva, deixava mais intensos os conflitos e as contradições do jogo político.

Nesse quadro, JK despede-se do governo, no começo de 1961, levando consigo a já extremamente fragilizada aliança entre PSD e PTB que, embora reafirme seu caráter opositor ao novo governo de Jânio, não conseguia mais esconder as fissuras internas em sua composição.

Em verdade, mesmo durante a gestão de Juscelino, os conflitos entre as duas siglas já vinham se pronunciando. O PSD, cuja base de sustentação encontrava-se no Brasil rural e nos municípios do interior, chocava-se progressivamente com as demandas trabalhistas e reformistas de um PTB cada vez mais ligado aos interesses dos assalariados urbanos. Nesse contexto, a renovação dos quadros trabalhistas mostrava uma composição cada vez mais à esquerda, vinculada a um viés socializante e reformista. Tal condição fazia realçar o caráter conservador do PSD, cuja bandeira programática, diante dos arroubos mudancistas crescentes de seus aliados históricos, passa a ser a preservação da ordem e do *status quo*.

Não obstante, mesmo diante de contraposições tão marcantes, PSD e PTB marcharam juntos, mais uma vez, na eleição de Jânio Quadros. Tratavam-se, sobretudo, de circunstâncias eleitorais. O candidato do PSD, Marechal Lott, era histórico defensor de causas nacionalistas, e gozava de amplo prestígio entre os petebistas, como provam as palavras de San Tiago Dantas:

*O nome do honrado Marechal Lott, pelas convicções nacionalistas comprovadas, pela sua honradez ilibada, diante da qual recuam todas as modalidades de intriga... é um desses homens públicos a quem podemos, sem receio, atribuir a condução de um programa que seja a expressão inteiriça dos dois partidos.*<sup>55</sup>

Posteriormente, derrotados nas eleições para o posto supremo do Executivo nacional, as siglas não conseguiam mais disfarçar as visões contrapostas às quais se vinculavam. O cenário de crescente polarização ideológica, cujo embate preferencial se dava na seara das discussões sobre os temas de política externa, promoveu uma nítida mudança na direção geral do PSD rumo às posições conservadoras compartilhadas, em grande medida, com a UDN. A rivalidade eleitoral, assim, era suplantada pela união de forças em oposição às reformas propostas e arregimentadas pela direção do Partido Trabalhista Brasileiro<sup>56</sup>.

No quadro eleitoral do período, o PTB era a sigla que mais crescia. De um total de 56 deputados eleitos em 1954, passando para 66 em 1958, chegou nas eleições de 1962 ao número expressivo de 116 cadeiras na Câmara dos Deputados, correspondendo a 29 % de sua

---

<sup>55</sup> DANTAS em DELGADO, L. de A. N. *PTB: Do Getulismo ao Reformismo 1945-1964*. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1989, p. 227

<sup>56</sup> Para uma abrangente e minuciosa análise da conjuntura política da época, recomenda-se a leitura de "Brasil: De Getúlio a Castelo" (Paz e Terra, 2007), de Thomas Skidmore.

composição<sup>57</sup>. O PSD, por outro lado, experimentava um declínio em sua representação, caindo de 35% das cadeiras da Câmara para 30% no mesmo período. O bloco, portanto, cuja primazia parlamentar pertencia ao PSD, agora estava praticamente dividido em sua composição no Parlamento<sup>58</sup>.

A expansão do PTB, se por um lado reforçava a sua posição no Parlamento e o cacifava para pleitear com mais vigor pelas reformas, também aguçava as suas próprias divisões internas. A formação de grupos internos dentro das siglas, ademais, sublinhava o quadro político fragmentado que nitidamente se sobrepunha às composições partidárias da época.

No Partido Trabalhista Brasileiro, destacava-se o grupo Compacto, que liderava a postura mais incisiva do partido sob o viés nacionalista e reformista no âmbito parlamentar. Parlamentares como Almino Afonso, Fernando Santana, Leonel Brizola e Sérgio Magalhães, ilustres representantes da ala mais à esquerda do partido, não hesitavam em subir o tom na tribuna e nos microfones para defender as reformas de base e as diretrizes nacionalistas da Política Externa Independente. Da mesma forma, não titubeavam em criticar a postura do governo em temas internacionais se houvesse um afastamento dos princípios e das diretrizes gerais consagrados pela PEI. Assim foi no debate da questão angolana, que trataremos de forma mais detida no capítulo seguinte.

Para Almino Afonso, um de seus mais destacados membros, ao grupo cabia a tarefa de conduzir as bandeiras do partido:

*Os integrantes do grupo Compacto queriam levar adiante aquilo que era o programa do partido(...) um compromisso real com as transformações sociais, com as reformas que nós chamávamos de base: as reformas estruturais, a reforma agrária, a reforma urbana, a bancária, a tributária, e a universitária. Queríamos, também, a limitação do capital estrangeiro.*<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> HIPÓLITO, L. *PSD: De Raposas e Reformistas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

<sup>58</sup> Fonte: BARBOSA, A. J. *O Parlamento...* op. cit. p. 99

<sup>59</sup> DELGADO, L. de A. N. *PTB: Do Getulismo ao Reformismo 1945-1964*. São Paulo: Ed. Marco Zero, 1989, p. 227

Ao Grupo Compacto, portanto, cabia a linha de frente do PTB na defesa dos parâmetros nacionalistas e independentistas da PEI. No trato da posição brasileira frente à questão colonial africana, especificamente, seus integrantes assumiram postura de destaque na tribuna parlamentar para, inicialmente, enaltecer a intenção da PEI em apoiar a independência das colônias africanas e, posteriormente, tecer duras críticas ao seu recuo.

Tal postura é nitidamente definida pelo atuante Deputado Fernando Santana (PTB-BA), que disse as seguintes palavras na tribuna da Câmara dos Deputados no dia 4 de abril de 1961:

*Quando um país fixa uma posição anticolonialista, deve fazê-lo em função exclusiva dos interesses nacionais. Se é do interesse nacional essa posição anticolonialista em relação ao problema da Ásia e da África, se esta posição é que convém ao povo brasileiro e à nação brasileira, por motivos de ordem histórica, econômica e social, não se compreende que ela varie de um instante para outro, tomando atitudes as mais diversas.<sup>60</sup>*

Além do Grupo Compacto, dentro do Partido Trabalhista Brasileiro, havia os mais moderados ao centro, cujo principal nome era o do futuro chanceler e primeiro-ministro Santiago Dantas, e alguns membros mais próximos do núcleo conservador do PSD e UDN. Em São Paulo, por exemplo, onde o varguismo nunca ganhou força, trabalhistas chegaram a fazer campanha para Jânio Quadros na eleição presidencial de 1960, lançando o movimento “jan-jan” (Jânio para presidente e Jango para vice).

O fato de pertencer à determinada sigla, portanto, embora conferisse algum carimbo eleitoral, não significava comprometimento absoluto com determinada linha ideológica ou programática. As três grandes agremiações conviviam, internamente em seus quadros, com tendências múltiplas e correntes, muitas vezes divergentes com a orientação majoritária.

Dentro do PSD, cujo perfil era crescentemente conservador, havia como contraponto a “Ala Moça”, composta por membros parlamentares do partido que apoiavam as diretrizes da Política Externa Independente e se aproximavam das correntes reformistas do PTB. Já na UDN, havia o grupo denominado de “Bossa Nova”, que defendia na tribuna as medidas e os

---

<sup>60</sup> ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, sessão de 4 de abril de 1961, p.152

princípios nacionalistas da PEI, até mesmo aqueles mais radicais, como as restrições às remessas de lucro para o exterior, bandeira bastante cara aos trabalhistas mais à esquerda.

As cartas partidárias no Parlamento, assim, estavam embaralhadas sobre a mesa. A confluência ideológica de seus membros, não raro, desconsiderava as barreiras ideológicas e das alianças formais das siglas. Tal situação se refletia na própria linha programática do governo de Jânio. Eleito pela UDN, posteriormente acaba por estabelecer uma política externa de indisfarçável inclinação nacionalista e ao encontro de setores esquerdistas. No âmbito econômico, porém, pratica uma política extremamente ortodoxa e conservadora, indo de conflitando com os mesmos setores da esquerda que afeitava com a PEI.

Nesse cenário, onde a coloração partidária se diluía no confronto ideológico e na fragmentação política, surgiam movimentos que aglutinavam os interesses e as visões sobre os caminhos do país. No Parlamento, tomavam força as frentes suprapartidárias como alternativas de compactação programática. Na definição de Lucília Delgado:

No interior de cada agremiação partidária, os programas estavam pulverizados, ao sabor das propostas e interesses isolados de seus membros. A identificação, pelos políticos, de propósitos e programas político-sociais comuns foi encontrada, muitas vezes, fora do partido. A identidade suprapartidária de interesses e projetos comuns, de parlamentares originários de diferentes agremiações, levou-os a se unirem em Frentes.<sup>61</sup>

Assim tomou força a Frente Parlamentar Nacionalista, um grupo de parlamentares de diversos partidos que, mesmo de caráter informal, balizou as discussões sobre a Política Externa Independente no Congresso e contribuiu para polarizar ainda mais o confronto ideológico sobre os temas internacionais.

### **3.2 A Frente Parlamentar Nacionalista**

Nascida no começo do governo JK, em 1956, sob o lema “*procurar soluções nacionalistas para o processo de desenvolvimento do país*”, a Frente Parlamentar

---

<sup>61</sup> DELGADO, L. de A. N. *PTB: Do Getulismo...* op. cit. p. 207

Nacionalista acabou se tornando, posteriormente, um importante balizador, no Congresso Nacional, dos movimentos nacionalistas da política externa brasileira do período entre 1961 e 1964.

Dentro do cenário de fragmentação política já descrito, emoldurado por intensas disputas partidárias e fissuras ideológicas, a FPN surgia como amálgama dos defensores de uma política externa que, sem levar em conta as siglas e as alianças históricas, tivesse como vetor fundamental a busca pelo desenvolvimento nacional de caráter independente.

Como já salientado anteriormente, era crescente a influência e a participação da opinião pública nas discussões nacionais. Com um eleitorado em franca expansão, cada vez mais urbano e orientado para as demandas trabalhistas, o perfil político era naturalmente atraído, principalmente entre os parlamentares, para causas populares e de caráter nacionalista. O crescimento vertiginoso do PTB e a eleição de seus quadros mais reformistas e visceralmente nacionalistas, no começo da década de 1960, indicavam claramente tal tendência.

A Frente Parlamentar Nacionalista, portanto, gozava de amplo cartaz eleitoral entre os segmentos populares. Na manifestação de Sérgio Magalhães, que foi um de seus presidentes e principais lideranças,

*a Frente Parlamentar passara a ter um prestígio no meio do povo. Como os partidos não eram organizados em bases ideológicas, conseqüentemente o povo começou a sentir que a Frente era a entidade, era o partido que representava realmente os seus ideais, suas aspirações.*<sup>62</sup>

Esse mesmo raciocínio se aplicava à Política Externa Independente. Forjada no Governo do udenista Jânio Quadros, mas com atos e discursos mais próximos aos setores progressistas da política nacional, a PEI tinha na Frente Parlamentar Nacionalista uma importante base de sustentação política interna para referendar suas diretrizes e vertentes. A busca de novas bases nas relações hemisféricas, por exemplo, assim como a tentativa de ruptura com a política colonial portuguesa foram iniciativas contundentes da época que encontraram boa guarida na quase totalidade dos membros da Frente. Sim, pois nem a FPN estava livre da fragmentação do quadro político, e durante o seu curso, alguns de seus

---

<sup>62</sup> DELGADO, L. de A. N. *PTB: Do Getulismo...* op. cit. p. 238

membros, como o Deputado Último de Carvalho, não se encontravam intrinsecamente alinhados com as ações promovidas pela Política Externa Independente. A relação dos parlamentares integrantes da Frente Parlamentar Nacionalista é a seguinte<sup>63</sup>:

**Tabela 2 Frente Parlamentar Nacionalista**

Deputados Federais (em ordem alfabética)	Partidos e Estados representados
Aarão Steinbruck	PTB-RJ
Abguar Bastos	PTB-SP
Adail Barreto	UDN/PTB-CE
Almino Afonso	PST/PTB-AM
Armando Temperani Pereira	PTB-RS
Atílio Vivacqua	PSD/PR-ES
Aurélio Viana	PSB-GB
Astênio Leal	UDN-ES
Barbosa Lima Sobrinho	PSD/PSB-PE
Bento Gonçalves	PR-MG
Bocaiúva Cunha	PTB-RJ
Breno da Silveira	PSB-GB
Campos Vergal	PRP/PSP-SP
Celso Brant	PR-MG
Cid Carvalho	PSD-MA
Clidenor Freitas	PTB-PI
Clóvis Ferro Costa	UDN-PA
Ítório Correia da Costa	UDN-MT
Joaquim Coutinho Cavalcanti	PTB-SP
Dagoberto Sales	PSD-SP
Jerônimo Dix-Huit Rosado	UDN-RN
Djalma Maranhão	UDN-RN

<sup>63</sup> Relação obtida em BARBOSA, A. J. *O Parlamento... op. cit.*, originariamente extraída do *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro: 1930-1983* a partir de informações contidas na obra *Estudos Nacionalistas*, de Osni Pereira. A dificuldade na confecção da lista reside no fato de que o bloco nunca foi formalizado, e sua composição não consta dos Anais do Congresso Nacional.

Domingos Velasco	PTB/PSB-RJ
José Esteves Rodrigues	PR-MG
Eusébio Rocha	PTB/PDC-SP
Fernando Ferrari	PTB/MTR-RS
Fernando Santana	PTB/PSD-BA
Gabriel Passos	UDN-MG
Hélio Ramos	PR/PSD-BA
Jacó Frantz	PTB-PB
Jarbas Maranhão	PSD-PE
João Lima Guimarães	PTB-MG
José Jofilly	PSD-PA
José Sarney	PSP/UDN-MA
José Silveira	PTB-PR
José Talarico	PTB-GB
Josué de Castro	PTB-PE
Lício Hauer	PTB-GB
Neiva Moreira	PSP-MA
Nélson Carneiro	PSD-GB
Nélson Omegna	PDC/PTB-SP
Nogueira da Gama	PTB-MG
Osmar Cunha	PSD-SC
Oswaldo Lima Filho	PTB-PE
Ramon de Oliveira Neto	PTB-ES
Rogê Ferreira	PSP/PSB/PTB-SP
Saldanha Derzi	UDN-MT
Salvador Lossaco	PTB-SP
Seixas Dória	UDN-SE
Sérgio Magalhães	PTB-GB
Sílvio Braga	PSP-PA
Último de Carvalho	PSD-MG
Unírio Machado	PTB-RS
Valério Magalhães	PSD/PSP-RO/AC
Valdir Simões	PTB-GB
Waldir Pires	PSD-BA
Wilson Fadul	PTB-MT

De fato, apesar de ter sua origem no Governo JK, é no crescente processo de confrontação política, cujo ápice é atingido durante o Governo Jango, que a Frente Parlamentar Nacionalista assume papel de destaque no posicionamento dos congressistas diante das questões de política externa. Amparada em uma base sindical e social expressiva, e depositária da tendência do eleitorado urbano em apoiar ações progressistas, a Frente acaba aglutinando forças, idéias e pessoas na tentativa de balizar os novos movimentos da atitude internacionalista brasileira.

Seus principais e mais destacados elementos se espalhavam pelos partidos políticos, regiões, espectros e linhas de atuação que se representavam no Parlamento. Nomes da UDN como Seixas Dória, José Sarney e Gabriel Passos, com pronunciada atuação parlamentar, se juntavam a pessedistas como Waldir Pires e Barbosa Lima Sobrinho e petebistas reformistas como Almino Afonso, Fernando Santana e Sérgio Magalhães para propor medidas conjuntas de apoio que viabilizassem um projeto nacionalista de fortalecimento da capacidade econômica nacional, sem deixar de lado suas visões políticas distintas.

O PTB sempre foi majoritário na composição da FPN, respondendo por algo em torno de 50% da sua composição. Mais de 60 % dos quadros petebistas tinham assento na Frente, enquanto esse percentual caía para cerca de 40% entre os filiados pessedistas, muitos deles atrelados à chamada “Ala Moça”. Entre os udenistas, tal proporção ficava em 28%, representando a ala alcunhada de “Bossa Nova”.

Tal proporção acaba por colocar a representação petebista como a rosa dos ventos que indicava os rumos a seguir pela Frente, principalmente durante o governo presidencialista de presidente João Goulart. Em 1963, na volta ao presidencialismo e acirramento da campanha pelas reformas, o grupo Compacto, representado por Sérgio Magalhães (que assume a presidência da FPN), Leonel Brizola e Fernando Santana, radicaliza o discurso e leva a FPN a divulgar um termo de compromisso explicitando o seu endosso às diretrizes fundamentais unidas pela Política Externa Independente. O texto exortava expressamente os integrantes da Frente Parlamentar, dentre outros pontos, a sustentar o desenvolvimento econômico independente e a PEI<sup>64</sup>.

Nesse sentido, pode-se falar em três fases de atuação da Frente Parlamentar Nacionalista. A primeira consiste em seu processo de formação e identificação, a partir de sua gênese, em 1956. Buscava-se uma linha de conduta para a Frente que aglutinasse as diversas

---

<sup>64</sup> Francisco Reinaldo de Barros, verbete “FRENTE PARLAMENTAR NACIONALISTA”, em CPDOC

posições partidárias em um programa comum de claro vetor nacionalista e desenvolvimentista. Inicialmente divulgado em discurso pelo Deputado Abguar Bastos (PTB-SP), em 6 de junho de 1956, os pontos desse programa abarcavam desde a revisão de tratados contrários aos interesses econômicos nacionais até o estímulo à produção atômica para fins pacífico e a defesa da cultura brasileira.<sup>65</sup>

Entre o final do governo JK, com as eleições parlamentares de 1958 já sinalizando mudanças importantes, e a eleição de Jânio e João Goulart, começava a se desenhar um quadro político de intensa fragmentação política e escalada do conflito ideológico que viria marcar os próximos anos. Nesse contexto, que vai de 1958 a 1962, a Frente vive a sua segunda fase, ganhando dimensão e contornos de legítima depositária dos pleitos nacionalistas, envergando sua bandeira nos mares revoltos da confusão de siglas e programas partidários que notabilizava a seara política e parlamentar do período. Buscava, portanto, uma atuação independente e universalista que ecoasse o movimento nacionalista em suas múltiplas nuances.

Após as eleições parlamentares de 1962, com o vertiginoso crescimento do PTB e a assunção de quadros mais visceralmente vinculados à causa reformista, as clivagens ideológicas se acentuam, e a Frente, em sua terceira fase, é tomada pelo discurso mais fortemente ligado à esquerda nacionalista. Em fevereiro de 1963, já com Jango como supremo mandatário da Nação e restaurado o regime presidencialista, assumem o comando dos trabalhos da Frente os líderes do núcleo duro e reformista do PTB, explicitando o seu apoio à Política Externa Independente e um compromisso mais visceral com seus pontos programáticos.

Em verdade, somente em cinco oportunidades houve pronunciamentos oficiais em nome da Frente Parlamentar Nacionalista. Seu caráter informal, aliado à sua formação multipartidária e eclética, embora amalgamada pelos ideais nacionalistas, dificultava a construção de um discurso único e oficial. Nunca foi seu objetivo constituir-se em um bloco monolítico de rigidez programática e firme disciplina opinativa. A moldar-lhe, estavam essencialmente as percepções progressistas e o ideal nacionalista de um país que se projetava e ambicionava uma nova dimensão mundial.

---

<sup>65</sup> Francisco Reinaldo de Barros, verbete “FRENTE PARLAMENTAR NACIONALISTA”...

A postura brasileira diante dos princípios da autodeterminação e não-intervenção dos povos é o tema de um desses raros comunicados oficiais da Frente. No dia 19 de agosto de 1960, o Deputado Coutinho Cavalcanti (PTB-SP) sobe à tribuna da Câmara para ler um comunicado em nome expresso do bloco:

*Antes de pronunciar as palavras que pessoalmente quero dizer, vou transmitir para a Nação, para a República, para os Senhores Deputados e para Vossa Excelência, o manifesto que a Frente Nacionalista Parlamentar resolveu apresentar ao Brasil.<sup>66</sup>*

Partia-se da discussão da questão cubana, mas, no texto e nas considerações do Deputado, já podia se identificar vários pontos consoantes com as diretrizes que viriam a consagrar o discurso da Política Externa Independente. Em determinado ponto, ao defender a autodeterminação do povo cubano, focaliza um argumento neutralista:

*Não se trata de adotar ideologia estrangeira, nem de aceitação de doutrina automática, e sim de salvar o país de um esmagamento iminente (...) Atualmente, os países subdesenvolvidos do mundo estão na triste contingência de apelar para os Estados Unidos contra a Rússia, ou de apelar para a Rússia contra os Estados Unidos.<sup>67</sup>*

Finalmente, tomando posição de defesa orgânica da Frente Parlamentar Nacionalista, rebateu supostas críticas feitas pelo então Embaixador dos EUA no Brasil, John Moors Cabot, à linha independentista representada pelos integrantes do bloco:

*Aqui também ofereci resposta ao Embaixador Cabbot quando, poucos dias depois de chegado ao Brasil, fazia referências malévolas à Frente Parlamentar Nacionalista, aos deputados nacionalistas, a todo o movimento nacionalista brasileiro.<sup>68</sup>*

---

<sup>66</sup> ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 19-08-1960, p. 597

<sup>67</sup> Idem, p. 599

<sup>68</sup> Idem, p. 600

Percebia-se, portanto, mesmo antes da eleição de Jânio Quadros e lançamento de sua política externa, uma clara aproximação de discurso da Frente Parlamentar Nacionalista com os preceitos neutralistas e independentistas da PEI. Nesse sentido, mais do que prestar-lhe apoio de atuação no debate político posterior, a Frente contribuiu, em alguma medida, na criação de uma atmosfera propícia para o lançamento das novas diretrizes do comportamento internacional brasileiro.

A contrapor-se às novas diretrizes da PEI e à sua base de sustentação parlamentar, formou-se, durante o governo de Jânio Quadros, a Ação Democrática Parlamentar. De caráter essencialmente conservador e refratária ao rompimento dos alinhamentos tradicionais do internacionalismo brasileiro, a ADP surge no mesmo contexto de baixa capacidade representativa dos partidos em que se formou a FPN, mas sob espectro político-ideológico oposto.

Tendo como líder o Deputado João Mendes, udenista baiano, a ADP materializou uma resposta dos setores conservadores da política nacional à crescente importância da Frente Parlamentar Nacionalista no debate público, sobretudo nas questões internacionais que emergiam indisfarçáveis matizes ideológicos. Marcada pela suspeita de substancial financiamento eleitoral de seus integrantes por parte do Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD<sup>69</sup>, a ADP notabiliza-se pela retórica anticomunista e pela oposição ao universalismo profundo e multilateralismo neutralista apregoados pela Política Externa Independente de Jânio e Jango.

Nos embates entre os membros da FPN e da ADP, estavam marcadas as fortes cores ideológicas que permeavam e influenciavam o debate sobre a política externa brasileira. A despeito da tentativa da PEI em reverter o seu foco de atuação para a direção Norte-Sul e a questão do desenvolvimento, o estigma da Guerra Fria não se arrefecera. É nesse contexto que se insere a discussão parlamentar sobre a posição brasileira frente à questão colonial, contaminada pela atmosfera de intensa carga ideológica e influenciada pela aproximação histórica do conservadorismo brasileiro com os antigos colonizadores.

As manchetes de jornal a seguir refletem bem esse confronto:

---

<sup>69</sup> DUTRA, E. **IBAD: sigla da corrupção**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1963



Figura 4 Jornal do Brasil, junho de 1961 (Fonte: Arquivo do Senado Federal)



Figura 5 Jornal do Brasil, junho de 1961 (Fonte: Arquivo do Senado Federal)

## CAPÍTULO 4 - A QUESTÃO COLONIAL NO PARLAMENTO

O Capítulo pretende relatar e investigar a influência do Parlamento no debate sobre a política externa brasileira e suas posições frente ao tema do colonialismo português. Na leitura dos depoimentos e discursos proferidos pelos atores políticos da cena doméstica, percebe-se claramente refletidas as cores ideológicas que marcavam os acontecimentos internacionais, e a sua análise oferece grande manancial investigativo sobre os rumos não apenas da Política Externa Independente e de suas propostas inovadoras, mas sobretudo das contradições e choques de opinião que marcaram o período.

### 4.1 O Colonialismo em debate

No que tange à questão colonial, Waldir Pires, integrante da Frente Parlamentar Nacionalista no período em estudo, relatou em depoimento que:

*Obviamente, não havia ninguém no Parlamento expressamente a favor da causa colonialista. O que havia era um posicionamento firme por parte da Frente Parlamentar Nacionalista pela independência dos povos africanos e uma contraposição de interesses do lobby português e dos opositores radicais da Política Externa Independente.<sup>70</sup>*

O debate sobre a posição brasileira frente ao colonialismo, dessa forma, opunha a Frente Parlamentar Nacionalista, alinhada majoritariamente com as diretrizes da PEI e sua defesa da descolonização, e os setores ligados à colônia portuguesa e aos tradicionais alinhamentos da política externa brasileira. Por outro lado, a questão colonial dos países africanos, e mais precisamente em relação ao caso de Angola, colocou a Frente Parlamentar Nacionalista em rota de colisão com o próprio governo de Jânio Quadros, que ao se render aos

---

<sup>70</sup> Entrevista concedida ao autor em agosto de 2009. Waldir Pires foi deputado federal pelo PSD-BA na legislatura 1958-1962, integrando a Frente Parlamentar Nacionalista e a ala mais jovem e progressista do seu partido.

apelos de Portugal no episódio da abstenção do voto brasileiro sobre a questão angolana na ONU, em 1961, obteve o apoio momentâneo da coalizão conservadora.

As discussões travadas sobre a questão colonial revelavam, assim, as idiossincrasias de um cenário político intrincado e absolutamente fluido, que respondia pontualmente às ações externas do governo. Dialeticamente, tais ações também sofriam as pressões e os impactos de um Parlamento fragmentado partidariamente, tomado por coalizões ideológicas e cada vez mais influenciado pela crescente força da opinião pública.

Nessa escalada, a trajetória da Frente Parlamentar Nacionalista e as manifestações sistemáticas de seus membros mais influentes sobre a política externa brasileira refletiram, com nítida aproximação, os rumos da grave crise política que tomava corpo e forma no período.

O assunto, portanto, seria mais um componente referencial a delinear posições dentro do Congresso Nacional. No começo da década de 1960, os jornais começaram a estampar, quase diariamente, a situação de miséria e beligerância que acometiam as colônias africanas, particularmente nos casos de Angola e Moçambique.





# Portugal desloca contingentes militares para Moçambique

**Matos e Lamas (Lusa)** — O General António de Spínola, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, anunciou hoje a deslocação para Moçambique de contingentes militares portugueses. O General Spínola, em entrevista coletiva, afirmou que a deslocação dos contingentes militares portugueses para Moçambique é uma medida necessária para garantir a segurança e a estabilidade da região.

De acordo com o General Spínola, os contingentes militares portugueses serão deslocados para Moçambique em resposta à situação de instabilidade que se vive na região. O General afirmou que a deslocação dos contingentes militares portugueses para Moçambique é uma medida necessária para garantir a segurança e a estabilidade da região.

## ANGOLA CONFLAGRADA



Desembarque de fuzis em Luanda, Capital de Angola. Milhares de pessoas aguardam o grupo da colónia, por via aérea, em recepção de esquadra política (Folha de São Paulo)

## JB continua publicação da transferência de professores primárias

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Presidente da República, Juscelino Kubitschek, anunciou hoje a continuação da publicação da transferência de professores primários para Moçambique. O Presidente afirmou que a transferência dos professores primários para Moçambique é uma medida necessária para garantir a educação e a formação dos jovens da região.

## Cinco de abril é a data mais provável do início da reunião franco-argelina

**Paris e Tunes, 21 (UPI-EP-JB)** — Informa-se em Paris que o início da reunião franco-argelina é mais provável que se realize em maio. O início da reunião franco-argelina é mais provável que se realize em maio. O início da reunião franco-argelina é mais provável que se realize em maio.

## URSS acusa de novo os EUA de violarem o seu espaço aéreo com RB-47

**Washington, 21 (AP-UP-FB)** — A União Soviética apresentou hoje ao Conselho de Segurança da ONU, uma acusação de violação do espaço aéreo soviético por parte dos Estados Unidos. A União Soviética afirmou que os Estados Unidos violaram o seu espaço aéreo com o avião RB-47.

## Kennedy consulta seus assessores e prepara ação enérgica no Laos

**Washington - Vientiane, Laos, 21 (AP-JB)** — O Presidente Kennedy consultou hoje seus assessores militares e diplomáticos, preparando-se para uma ação enérgica no Laos. O Presidente afirmou que a ação enérgica no Laos é necessária para garantir a segurança e a estabilidade da região.

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Presidente da República, Juscelino Kubitschek, anunciou hoje a deslocação de contingentes militares portugueses para Moçambique. O Presidente afirmou que a deslocação dos contingentes militares portugueses para Moçambique é uma medida necessária para garantir a segurança e a estabilidade da região.

## Marrocos negocia técnicos

**Marrakech, 21 (UPI-JB)** — O Marrocos anunciou hoje que está a negociar técnicos com o Brasil. O Marrocos afirmou que a negociação de técnicos com o Brasil é uma medida necessária para garantir a formação e a qualificação dos jovens da região.

## Reincidência do câncer no seio está diminuindo com um novo medicamento

**St. Petersburg, Flórida, 21 (UPI-JB)** — O tratamento do câncer no seio está a diminuir com um novo medicamento. O novo medicamento é mais eficaz e menos tóxico do que os medicamentos tradicionais.

## Enquanto o comunismo não for dono do mundo, diz Krushchev não se descansa

**Moscou, 21 (AP-JB)** — O Primeiro-Ministro Nikita Krushchev afirmou hoje que o comunismo não se descansa enquanto não for dono do mundo. Krushchev afirmou que o comunismo não se descansa enquanto não for dono do mundo.

## Pastoral nas eleições polonesas

**Varsóvia, 21 (AP-JB)** — O clero polonês anunciou hoje que vai participar nas eleições polonesas. O clero polonês afirmou que a participação nas eleições polonesas é uma medida necessária para garantir a liberdade e a democracia da região.

## Armuta vai ter profissão regulamentada

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Conselho Federal de Medicina anunciou hoje que a profissão de Armuta vai ter uma regulamentação. O Conselho Federal de Medicina afirmou que a regulamentação da profissão de Armuta é uma medida necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados.

## Armuta vai ter profissão regulamentada

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Conselho Federal de Medicina anunciou hoje que a profissão de Armuta vai ter uma regulamentação. O Conselho Federal de Medicina afirmou que a regulamentação da profissão de Armuta é uma medida necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados.

## Reincidência do câncer no seio está diminuindo com um novo medicamento

**St. Petersburg, Flórida, 21 (UPI-JB)** — O tratamento do câncer no seio está a diminuir com um novo medicamento. O novo medicamento é mais eficaz e menos tóxico do que os medicamentos tradicionais.

## Armuta vai ter profissão regulamentada

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Conselho Federal de Medicina anunciou hoje que a profissão de Armuta vai ter uma regulamentação. O Conselho Federal de Medicina afirmou que a regulamentação da profissão de Armuta é uma medida necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados.

## Armuta vai ter profissão regulamentada

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Conselho Federal de Medicina anunciou hoje que a profissão de Armuta vai ter uma regulamentação. O Conselho Federal de Medicina afirmou que a regulamentação da profissão de Armuta é uma medida necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados.

## Reincidência do câncer no seio está diminuindo com um novo medicamento

**St. Petersburg, Flórida, 21 (UPI-JB)** — O tratamento do câncer no seio está a diminuir com um novo medicamento. O novo medicamento é mais eficaz e menos tóxico do que os medicamentos tradicionais.

## Armuta vai ter profissão regulamentada

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Conselho Federal de Medicina anunciou hoje que a profissão de Armuta vai ter uma regulamentação. O Conselho Federal de Medicina afirmou que a regulamentação da profissão de Armuta é uma medida necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados.

## Armuta vai ter profissão regulamentada

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Conselho Federal de Medicina anunciou hoje que a profissão de Armuta vai ter uma regulamentação. O Conselho Federal de Medicina afirmou que a regulamentação da profissão de Armuta é uma medida necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados.

## Reincidência do câncer no seio está diminuindo com um novo medicamento

**St. Petersburg, Flórida, 21 (UPI-JB)** — O tratamento do câncer no seio está a diminuir com um novo medicamento. O novo medicamento é mais eficaz e menos tóxico do que os medicamentos tradicionais.

## Armuta vai ter profissão regulamentada

**Brasília, 21 (AP-UP-FB)** — O Conselho Federal de Medicina anunciou hoje que a profissão de Armuta vai ter uma regulamentação. O Conselho Federal de Medicina afirmou que a regulamentação da profissão de Armuta é uma medida necessária para garantir a qualidade e a segurança dos serviços prestados.

Figura 8 Jornal do Brasil, março de 1961 (Fonte: Arquivo do Senado Federal)

A abstenção nas votações sobre o tema nas Nações Unidas era alvo de fortes críticas. Em editorial, o jornal *O Estado de São Paulo* dizia que:

*O voto brasileiro na ONU está em contradição com todo o nosso passado, com as nossas belas tradições de independência e de liberdade. Votando a favor do colonialismo, pronunciamo-nos contra o sentir nacional, contra a amordaçada democracia portuguesa e, sobretudo, contra aqueles que na África lusa, voltam os olhos para nós, atentos às responsabilidades que uma comunhão de idioma e cultura nos impõe.*<sup>71</sup>

A opinião pública, dessa forma, começa a reverberar no Congresso Nacional, que se utilizava de suas correntes e coalizões suprapartidárias para ecoar diferentes encaminhamentos para o problema. Parlamentares vinculados à causa nacionalista cobravam do governo posições efetivas de oposição ao colonialismo, tal qual estava sendo apregoadado pela retórica da Política Externa Independente.

Era o caso das lideranças petebistas do grupo Compacto, sempre presente ao debate mais acalorado. Portadores de uma retórica mais contundente e defensores radicais de uma política de apoio à independência das nações africanas, esse grupo de parlamentares costumava utilizar a tribuna para exigir do governo o cumprimento efetivo de suas premissas anticoloniais, incrustadas no plano de ação exterior apresentado ao Congresso e ao país. Criticavam, sobretudo, as hesitações e abstenções do governo, como o Deputado Almino Afonso:

*Fica, portanto, o governo nessa encruzilhada da qual não há saídas: ou é leviano quando afirma, de público, uma posição e, em seguida, recua, ou em verdade, demonstra que nunca teve nem tem o propósito de travar, no plano internacional, a luta anticolonialista que o povo brasileiro deseja.*<sup>72</sup>

O Deputado Fernando Santana (PTB-BA), do mesmo grupo político e um dos mais eloquentes defensores da luta anticolonial africana, chega a cogitar o envio de tropas para auxiliar na libertação dos povos africanos de colonização portuguesa. Até por se tratar de um

<sup>71</sup> *O Estado de São Paulo*, editorial do dia 16 de novembro de 1960 (Fonte: Arquivo do Senado Federal)

<sup>72</sup> ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, sessão de 4 de abril de 1961, p.156

político oriundo da Bahia, lugar de profundas e cultuadas raízes negras, Fernando Santana faz uma defesa apaixonada da causa:

*Enquanto não lutarmos, de armas até, pela libertação dos povos da África, essa injustiça continuará. Se fosse o Brasil uma nação suficientemente forte e rica, era o caso de armarmos nossos homens e irmos para a África, para lutar pela independência daqueles que também são nossos irmãos (...) Nós, além desse ato generoso, estaríamos defendendo também a nossa economia, resguardando o Brasil como nação independente.*<sup>73</sup>

Constata-se, não obstante, que as correntes nacionalistas do Parlamento não se valiam somente de vetores principistas na defesa da luta anticolonial. A ênfase também era dada, até pela sua ergonômica inserção na plataforma nacionalista de expansão produtiva, nos argumentos econômicos dos interesses comerciais brasileiros, competidores em larga escala dos produtos produzidos no continente africano e exportados sob condições facilitadas para os europeus.

De forma mais moderada, mas lançando mão de semelhante linha argumentativa, manifestou-se sobre o tema o Senador Nogueira da Gama (PTB –MG), associando a abertura comercial brasileira à busca por novos espaços na África, “um continente cheio de riquezas e um mercado para os produtos brasileiros”<sup>74</sup>:

*O Brasil, que tanto sofreu nas suas lutas de independência e de emancipação política e que ainda hoje peleja e sofre para conseguir a sua independência econômica tem de voltar para a África, ajudá-la tanto quanto possível a estabelecer pontos de contacto para comprar produtos necessários e vender aqueles de que careçam o povo africano.*<sup>75</sup>

Ficava claro, nesse sentido, que a questão colonial apresentava uma oportunidade bastante sedutora para o ativismo político dos setores de centro-esquerda do Parlamento. Ao confrontá-la com os velhos pilares da diplomacia brasileira, e inseri-la na plataforma

<sup>73</sup> ACD, sessão de 4 de abril de 1961, p.152

<sup>74</sup> DCN, 10 de abril de 1961, a. XVI, p. 487

<sup>75</sup> *Idem, ibidem.*

nacionalista, a pregação anticolonialista servia ao propósito de reafirmar as bandeiras independentistas e reformistas que despertavam grande comoção e sensibilizavam o eleitorado urbano.

Estavam, portanto, suas discussões amplamente contaminadas pelos embates ideológicos internos. Afora o lobby sentimental e o alinhamento histórico entre Brasil e Portugal, eram as questões econômicas e políticas levantadas pelo confronto dos grandes projetos nacionais que balizavam as posições frente ao tema do colonialismo.

Dessa forma, o chamado à solidariedade dentro do mundo subdesenvolvido, abrindo flancos de liderança brasileira nesse bloco caso efetivasse o seu apoio aos movimentos de contestação colonial, afinava-se perfeitamente com o discurso interno de reformas sociais e econômicas. A luta internacional pela transposição dos obstáculos ao desenvolvimento, dentro dessa ótica, se daria não pela competição, mas pela união de interesses e estratégias das nações periféricas, e seria dever do Brasil assumir postura de destaque nesse movimento.

O pragmatismo econômico, ademais, poderia fundamentar uma postura de apoio às independências africanas menos ideologizada. Assim era o apelo pronunciado pelo Senador Jarbas Maranhão<sup>76</sup>(PSD-PE), que, citando o economista Ignácio Rangel, conclamava o espírito de cooperação e concertação política com os países africanos para superar as barreiras econômicas existentes:

*É a nova realidade a exigir a reformulação de políticas. (...) Não está em nossas mãos, nem tampouco na dos africanos, evitar que a África se torne um sério concorrente, mas está em nosso poder estabelecer com ela relações econômicas e políticas mutuamente úteis, capazes de, ademais, evitar que a concorrência assuma formas hostis e perigosas, mutuamente perigosas, somente benéficas para aqueles que desejam se aproveitar da nossa e da sua fraqueza, do nosso e do seu atraso.<sup>77</sup>*

---

<sup>76</sup> O Senador Jarbas Maranhão é autor de um trabalho intitulado “Brasil-África, um mesmo caminho”, publicado pelo Senado Federal em 1962, no qual faz exatamente esse tipo de abordagem, na defesa de uma aproximação política e econômica com a África e reafirmando as potencialidades de uma interação comercial complementar.

<sup>77</sup> ASF, sessão de 12/09/1962, v. 6, p. 62

O nacionalismo pragmático, nessa linha, enxergava na irreversibilidade do processo de libertação colonial uma oportunidade para a abertura de novas fronteiras e possibilidades. Não advogava o rompimento com Portugal, mas exigia do governo uma posição ativa e atinente aos interesses eminentemente nacionais, desvinculados de uma proscrita aliança histórica.

Já o pensamento mais conservador, arraigado na tradição diplomática ocidentalista e refratário a grandes rupturas em seus alinhamentos internacionais, demonstrava cautela e preocupação com esses anseios, que embora compreensíveis, esconderiam, dentro dessa perspectiva, grandes armadilhas e perigos.

Nessa linha, um dos argumentos mais utilizados pelos conservadores para frear um possível endosso às independências africanas centrava-se na segurança. Imersa nas rivalidades ideológicas e corolária das grandes questões levantadas pela Política Externa Independente, a discussão sobre a independência das colônias portuguesas suscitava o temor da ameaça comunista dentro do pensamento tradicionalista militar, que acaba utilizando-a largamente para sustentar sua oposição ao movimento.

Assim se manifestou um dos seus artífices, o Deputado Adauto Cardoso (UDN – GB), em aparte ao pronunciamento pela libertação de Angola do Deputado Fernando Santana (PTB-BA):

*São terreno ideal para a infiltração comunista (...) Angola e os demais povos africanos abandonados durante séculos e para os quais, atualmente, se volta a atenção política, a atenção estratégica da Rússia e dos Estados Unidos, os dois grandes blocos que hoje disputam essas bases militares. E é nisso que vamos entrar. É dentro desse conflito em que V. Exa. advoga a imediata execução da política anticolonialista que é nossa e que, mercê de Deus, haveremos de executar, mas não como V. Exa. quer, às pressas, deixando nas terras de hoje de onde a pior das agitações vai expulsar, dentro de pouco tempo, os portugueses – base militar na orla do Atlântico, fronteira ao nosso país<sup>78</sup>*

Nesse espectro, ressaltava-se a perspectiva geopolítica incensada pela Escola Superior de Guerra (ESG) de que a África, pelos círculos concêntricos, deveria estar na esfera

---

<sup>78</sup> ACD, sessão de 4 de abril de 1961, p. 155

ocidental da política exterior brasileira<sup>79</sup>. Era preciso, sob esse ponto de vista, afastar a possibilidade de governos autônomos simpáticos a Moscou do outro lado do Atlântico Sul e que poderiam, em um futuro próximo, servir como bases de apoio para movimentos na América Latina.

Segundo Sombra Saraiva,

*Porta-vozes do pensamento militar como Golbery do Couto e Silva e Carlos de Meira Matos, acolhidos às perspectivas ocidentalistas da UDN, defendiam uma outra dimensão atlântica. Oficiais de altas patentes, particularmente no Exército, entrincheirados no ideário da Escola Superior de Guerra, preferiam ver o Atlântico no ângulo da segurança ocidental e sob a grande área de presença do esforço conjunto do país com os Estados Unidos.*<sup>80</sup>

Sustentavam, ainda, os próceres da cautela diante do movimento de libertação colonial uma suposta falta de preparo dos africanos para exercer, com autonomia e independência, seus próprios desígnios. Argumentavam que, devido à falta de instrução e instituições fortes, transformar-se-iam em presas fáceis às armadilhas antidemocráticas. Afirmava o Deputado Aduino Cardoso (UDN-GB), na mesma sessão de 4 de abril de 1961, que “ (Angola) é uma população subnutrida, miserável e que não tem nenhuma possibilidade de receber instrução democrática”<sup>81</sup>

Nesse jogo de interesses e disputas verbais fervorosas, a questão colonial sedimentou, de forma ainda mais consistente, as fraturas expostas de um cenário político altamente conturbado. A instabilidade no trato da matéria por parte do Governo, marcada por abstenções e contradições, refletiam, e se faziam refletir, em um Parlamento segmentado e em rota de colisão. O intenso debate gerado pela questão angola avaliza tal percepção.

---

<sup>79</sup> Teoria elaborada dentro da Escola Superior de Guerra que delimitava áreas estratégicas de influência e de ação brasileira em sua doutrina de segurança. Para maiores detalhes, ver a obra “Geopolítica do Brasil” (Ed. José Olympio, 1967), de autoria de um dos expoentes da doutrina, Golbery do Couto e Silva.

<sup>80</sup> SARAIVA J. F. S. *O Lugar da África...* op. cit. p. 68

<sup>81</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 04/04/1961, p. 154.

## 4.2 A questão angolana

Após o episódio do navio “Santa Maria”, quando Jânio Quadros deu mostras, na alvorada de seu governo, de que as relações com Portugal sofreriam um *aggiornamento*, o novo pacote de intenções da política externa brasileira se preparava para enfrentar o verdadeiro ponto nevrálgico de sua interação com a pátria lusa. A luta contra o colonialismo encabeçava as diretrizes apresentadas pela Política Externa Independente, e com o agravamento da situação angolana e sua deliberação por parte das Nações Unidas, o tema emergiu com força entre a opinião pública brasileira, que passou a cobrar uma posição mais efetiva do Brasil frente à questão.

Em março de 1961, o noticiário é bombardeado com relatos de crueldade e extrema miséria em Angola. Diante do clamor da comunidade internacional, e da pressão do bloco das nações afro-asiáticas, a questão é levada ao fórum da ONU, instada a formalizar alguma proposição em relação ao status de Angola e sua condição como território português. O Brasil é, então, colocado como vetor fundamental, por ambos os lados, no equilíbrio das posições conflitantes.

As nações emergentes cobravam-lhe solidariedade e apoio à luta neutralista e anticolonial que, no discurso, os aproximavam. Do outro lado, os portugueses ressaltavam os termos do Tratado de Amizade e Cooperação, a histórica e cordial lusofonia de suas relações diplomáticas e até a perspectiva de uma comunidade luso-brasileira para convencer o governo de Jânio a cancelar suas posições ultramarinas e endossar a tese, por mais absurda e anacrônica que parecesse, de que não se tratava de colonialismo o que praticavam no continente africano.

De fato, o pacote retórico da PEI quanto ao colonialismo era absolutamente categórico. Ao menos no discurso, não havia tergiversações ou exceções, mesmo que para o tradicional aliado português. Por outro lado, a força da comunidade lusófona no Brasil, a grande herança cultural que lhe é subjacente e a desenvoltura com que se relacionava com a elite política e intelectual nacional davam à questão obstáculos que Jânio Quadros e Afonso Arinos, provavelmente, não tenham dimensionado por inteiro quando da elaboração de sua política anticolonial.

Estavam, assim, a se contrapor o ímpeto do Brasil de ampliar sua envergadura internacional e o magnetismo de seus alinhamentos históricos. Nessa balança, a PEI surgia apresentando um leque mais dilatado de ações externas, e o êxito de sua implantação dependia, em grande parte, do apoio popular e da sustentação política que pretendia arregimentar.

No Parlamento, essas forças centrípetas e centrífugas vinham de todas as direções. Boa parte da oposição formal ao governo, constituída pelo bloco de congressistas do PTB e PSD, apoiava as premissas da nova política externa proposta, notadamente o seu distanciamento do alinhamento hemisférico. Por sua vez, a base conservadora da UDN, sigla que elegera Quadros, via com desconfiança crescente o discurso internacionalista de aproximação com o neutralismo e o pragmatismo em relação ao bloco comunista.

A questão do colonialismo, que introduzia no contexto das discussões mais um vetor, o vínculo com Portugal, inseria-se nesse intrincado diagrama. As idas e vindas do errático comportamento diplomático brasileiro no trato da questão, mais do que refletir a complexidade dos vários condicionantes em jogo, realçaram ainda mais a polarização política característica da época,

Para os lusófonos, identificados com o pensamento conservador e ocidentalista e caudatários das fortes conexões pessoais e institucionais que mantinham com Lisboa, era necessário proteger as boas relações com Portugal. Ademais, advogavam que a independência formal dos territórios ultramarinos representaria uma ameaça ao legado lingüístico e cultural lusitano, de importância estratégica não somente para Portugal, mas também para a outra nação que compartilhava de seu idioma, o Brasil.

Esses parlamentares formaram a linha de frente do *lobby* por Portugal no debate político nacional. Alguns o faziam por questões ideológicas, outros agiam mais por identificação e aproximação pessoal com a colônia portuguesa e seus próceres, notadamente entre os políticos com base no Rio de Janeiro, local de sua maior concentração. Estima-se que, na década de 1960, mais de 300 mil portugueses viviam no Brasil, sendo uma das comunidades estrangeiras mais dinâmicas e ativas naquele período.

Quando a questão angolana, então, é objeto de proposição condenatória no âmbito da ONU, em março de 1961, o debate se instala com força na opinião pública brasileira e no Parlamento. Na iniciativa dos africanos, recomendava-se a constituição de uma comissão de

especialistas para avaliar a situação *in loco*<sup>82</sup>. Tal medida era tida pelos portugueses como uma intromissão indevida em assuntos internos referentes aos seus “territórios ultramarinos”.<sup>83</sup>

A posição do governo brasileiro, nesse contexto, é aguardada com expectativa pelos lados envolvidos na querela. O Presidente Jânio Quadros, em ofício endereçado ao seu chanceler com orientações para as negociações com Portugal, reafirma que “o Brasil não se ligará à política colonialista de Portugal”. Complementa, no mesmo documento, que “proceder por essa forma, expondo os nossos pontos de vista, é dever que resulta do Tratado de Consulta e Amizade”.<sup>84</sup>

O Chefe da Missão do Brasil junto à ONU naquele período, Embaixador Ciro de Freitas Vale, cioso das pressões que a posição brasileira sofreria da diplomacia de Salazar, salientava em comunicação ao Itamarati que:

O fato de ter sido o Brasil colônia de Portugal coloca nossa delegação em posição especialíssima, pois não podemos negar ao povo de Angola □ muito menos portugueses do que nós □ medidas de preparação ao autogoverno que estão inscritas na própria Carta das Nações Unidas.<sup>85</sup>

Contudo, no dia 29 de março, Arinos comunica a decisão oficial do governo brasileiro para aquela votação, tomada pelo Presidente Jânio Quadros após encontro com o embaixador português no Brasil, Manoel Rocheta. A indicação era pela abstenção, contrariando as manifestações da missão brasileira na ONU e cedendo aos apelos dos representantes de Portugal:

---

<sup>82</sup> SARAIVA, J. F. S. *O Lugar da África...* op. cit.

<sup>83</sup> MAGALHÃES, J. C. , *Breve história das relações diplomáticas entre Brasil e Portugal*, Paz e terra, São Paulo, 1999.

<sup>84</sup> ARINOS Filho, A. *Diplomacia Independente: Um Legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001, p. 200.

<sup>85</sup> Idem p. 203.

*O Presidente da República, após haver examinado detidamente o problema de Angola, entende que a orientação do Brasil decorre, de um lado, da firme posição anticolonialista do governo, e de outro, dos compromissos internacionais e dos vínculos de natureza especialíssima que unem o Brasil a Portugal. Decidiu, portanto, que Vossa Excelência deverá abster-se na votação da proposta sobre a matéria.<sup>86</sup>*

O recuo brasileiro, após sua divulgação, foi objeto de ampla repercussão interna. Nesse momento, as cartas políticas são novamente embaralhadas, e os entusiastas da política externa inaugurada por Quadros criticam o titubeio na votação da ONU, enquanto os que a viam com desconfiança enaltecem o compromisso assumido com Portugal.

O deputado Sérgio Magalhães (PTB-GB), eminente liderança da Frente Nacionalista, foi enfático na recriminação ao que ele denominou de “política bifronte” articulada pelo governo:

*Medidas de caráter progressista são anunciadas, não só no campo externo como na política interna, mas, ao mesmo tempo, observamos que na composição de ministérios ainda predominam elementos comprometidos com uma política conservadora e reacionária. (...) na política externa, no caso de Angola, por exemplo, observamos recuo do governo, indicando a sua imaturidade, poderíamos dizer mesmo aqui, a sua irresponsabilidade.<sup>87</sup>*

O discurso do deputado evidenciava, de fato, não somente as dubiedades de um governo em sua dimensão política interna, mas sobretudo as contradições de uma nova proposta de conduta externa apresentada ao Congresso Nacional que, poucos dias antes da hesitação brasileira na ONU sobre Angola, afirmara categoricamente sua radical posição anticolonialista.

A imprensa não demorou a repercutir o episódio. Em editorial, o *Jornal do Brasil* concluía que “concordamos todos em que a vacilação presidencial marca a situação do Brasil no episódio”.<sup>88</sup> A política externa de Jânio, que até então vinha colhendo elogios dos setores

<sup>86</sup> ARINOS Filho, A. *Diplomacia Independente...* op. cit. p. 203.

<sup>87</sup> ACD, sessão de 10 de abril de 1961, p. 632.

<sup>88</sup> *Jornal do Brasil*, editorial em 2 de abril de 1961. (Fonte: Arquivo do Senado Federal)

nacionalistas e de centro- esquerda da opinião pública nacional, enaltecendo seu ímpeto de se fazer ‘independente’, nesse momento vê contestada a sua autenticidade e firmeza de propósito.

Assim se manifestou o Deputado Almino Afonso (PTB- AM):

*Ou o Governo não mediu todas as consequências que adviriam da sua posição votando a favor de Angola, esses pressupostos que hoje levanta deveriam ter sido levantados antes e agiu levianamente, ou neste instante se vale apenas de uma apregoada luta anticolonialista para engordar a opinião pública.*<sup>89</sup>

Do outro lado do debate, os lusófonos aplaudiam a atenção de Jânio com Portugal. Associado ao pensamento anticomunista e conservador, o *lobby* português da política nacional mesclava questões de segurança, afetividade histórica e proteção ao espólio cultural para exaltar o cumprimento do Tratado de Amizade e Consulta de 1953 e a abstenção brasileira na questão angolana.

Esse era o tom do pronunciamento de um dos seus expoentes, Senador Novaes Filho (PL-PE), que dá uma boa medida da carga sentimental envolvida no debate:

*Venho desta alta Tribuna declarar o meu devotamento á velha e natural amizade entre Brasil e Portugal. (...) Certos grupos combatem Portugal e os seus interesses porque confundem Portugal com a fórmula de governo que adota, se exaltam nos ataques ao Primeiro-Ministro Salazar, que restringe liberdades mas é fiel ao Ocidente. (...) São esses grupos que desejam e pedem que tome o Brasil na ONU posição de hostilidade a Portugal, sob o pretexto de condenar o colonialismo e o regime político vigente no país irmão.*<sup>90</sup>

Em 28 de julho, inquirido no Plenário da Câmara dos Deputados sobre a decisão brasileira de se abster na votação da questão Angola, o Chanceler Afonso Arinos capitula na afirmação do compromisso com Portugal no período janista:

---

<sup>89</sup> ACD, sessão de 4 de abril de 1961, p. 155

<sup>90</sup> DCN, 3 de abril de 1961, p. 412.

*Faremos todo o possível para cooperar com Portugal no sentido de que sofra, aquela nação que a nós é ligada por tantos laços, o menos possível neste processo de desligamento e emancipação que consideramos inevitável historicamente*<sup>91</sup>

Após a renúncia de Quadros da presidência, em 21 de agosto de 1961, João Goulart assume o governo e dá continuidade não somente às diretrizes fundamentais da PEI, mas também às hesitações e contradições no trato da questão colonial portuguesa. Teve o Brasil, nesse período, diversas oportunidades para se pronunciar sobre o assunto, e o comportamento errático de sua diplomacia, mais uma vez, deu o tom da participação brasileira, alternando abstenções e condenações retóricas ao colonialismo lusitano.

Com o tema novamente submetido à Assembléia das Nações Unidas, o discurso brasileiro mantinha a ambigüidade. Afonso Arinos, agora na qualidade de chefe da delegação brasileira na ONU, reafirmava “os vínculos muito especiais entre Brasil e Portugal”, ao mesmo tempo em que clamava a sua posição anticolonial e a expectativa de um reconhecimento pelos portugueses do direito à autodeterminação do povo angolano.<sup>92</sup>

Em janeiro de 1962, é apresentada e aprovada na Assembléia-Geral da ONU a Resolução nº 1.742, que estimulava a criação de instituições livres e a gradual transferência de poder ao povo angolano <sup>93</sup>. Dessa vez, o Brasil vota favoravelmente à medida, fato que é interpretado como efetivação do discurso anticolonialista da política externa brasileira.

As palavras, entretanto, ainda evitavam posicionamento mais rígido diante de Portugal. San Tiago Dantas, proeminente teórico da PEI e Ministro das Relações Exteriores naquele momento, não deixava de salientar a importância para o Brasil da manutenção da língua e da cultura de origem portuguesa na África<sup>94</sup>. Mais adiante, em dezembro de 1962 e voltando à dinâmica pendular da sua postura na matéria, o Brasil se abstém em duas votações sobre o assunto nas Nações Unidas, uma que condenava Portugal e outra que instituía um

---

<sup>91</sup> ARINOS Filho, A. *Diplomacia Independente...* op. cit. p. 214

<sup>92</sup> MAGALHÃES, J C. *Breve história...* op. cit., p. 103.

<sup>93</sup> SARAIVA, J. F. S. *O Lugar da África...* op. cit., p. 82

<sup>94</sup> DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

programa técnico internacional para oferecer auxílio à população de suas possessões africanas<sup>95</sup>.

A tudo isso, somava-se uma intensa dança das cadeiras no Palácio do Planalto e no Itamaraty, com mudanças de nomes e de regime de governo em iguais proporções. No período, além da mudança no cargo supremo da nação e de sua condição presidencialista, cinco ministros das relações exteriores diferentes intercalaram-se na chefia da diplomacia brasileira (San Tiago Dantas, Afonso Arinos, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Araújo Castro), cada um com particular visão e tendência de pensamento na movimentação pendular que se impunha ao assunto.

No Parlamento, essa conduta ziguezagueante da política externa brasileira realçava ainda mais a fervura do caldeirão político interno. As abstenções e concessões da chancelaria brasileira eram respondidas com severas críticas por parte do movimento nacionalista. Já as medidas mais efetivas contra o colonialismo português recebiam forte pressão contrária de integrantes do *lobby* pró-Portugal.

As idas e vindas da diplomacia brasileiras na questão colonial portuguesa, nesse sentido, aumentavam os decibéis na já barulhenta arena política nacional. O Deputado Cunha Bueno (PSD/SP), notório conservador, chegou a vociferar contra “os erros do Itamaraty contra os interesses da comunidade luso-brasileira”<sup>96</sup>.

Episódio bastante ilustrativo do comportamento errático e titubeante do governo brasileiro se deu na divulgação da mensagem ao Congresso Nacional, enviada por João Goulart após a realização do plebiscito que retomou o país ao regime presidencialista.

Em março de 1963, na abertura do ano legislativo, o Presidente João Goulart remeteu mensagem oficial contendo as diretrizes e as perspectivas do seu governo para aquele período, com especial destaque para os avanços da política externa independente. Na sua versão original, o documento oficial era extremamente preciso e direto na colocação da posição brasileira frente ao tema colonial, incluindo expressamente o apoio à independência das possessões portuguesas no continente. Assim era o texto em sua primeira versão:

---

<sup>95</sup> SARAIVA, J. F. S. *O Lugar da África...* op cit., p. 84.

<sup>96</sup> Diário do Congresso Nacional, 06/07/1963, a. XVIII, p. 3024.

*Temos reconhecido e continuaremos a reconhecer o direito à independência de todos os povos coloniais e a obrigação das potências administrantes de acelerarem os preparativos para a autodeterminação e a independência, inclusive de Angola e demais territórios ultramarinos de Portugal, bem como do Sudoeste africano.*<sup>97</sup>

Entretanto, para surpresa dos mais atentos e que se detiveram na leitura do comunicado original, a referência específica a Angola e aos territórios portugueses foi suprimida na versão publicada no Diário do Congresso, assim como em suas republicações em outros meios impressos de circulação.

Tão logo percebida e denunciada, a alteração da mensagem presidencial fez esquentar o debate. Primeiro, a notícia saiu na imprensa, na prestigiada coluna política do jornalista Carlos Castelo Branco, que vinculou a manobra a “setores mais conservadores do Congresso Nacional”.<sup>98</sup>

Em seguida, a estranheza em relação ao episódio foi manifestada em plenário pelo Deputado Adolpho Oliveira (UDN–RJ), inquirindo à Presidência da Casa qual era a versão que valia:

*Afinal de contas, Senhor Presidente, vamos precisar de todo esse texto para exame e debate, oportunamente, aqui na Câmara dos Deputados. Gostaria de perguntar a V. Exa. (...) se vale a mensagem divulgada pelo “Diário do Congresso” ou se vale a mensagem publicada pelo Departamento de Imprensa Nacional, entregue a todos nós com o cunho oficial.*<sup>99</sup>

Mais tarde, em abril do mesmo ano, o Ministro Hermes Lima é convocado pelo Congresso para responder questões atinentes à política externa brasileira, e o episódio é suscitado pelo Deputado José Sarney (UDN-MA), integrante da “Bossa Nova” udenista e da Frente Parlamentar Nacionalista:

---

<sup>97</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 19/03/1963, p. 229

<sup>98</sup> SARAIVA, J. F. S. *O Lugar da África...* op. cit., p. 85

<sup>99</sup> Anais da Câmara dos Deputados, idem, ibidem.

*(...) para que dissipem essas nuvens que sobre nós pairam, de que há uma certa dubiedade ou uma certa complexidade nos caminhos a tomar neste setor. Cito a V. Exa. o caso da mensagem enviada ao Congresso no ano corrente. (...) Defendo, Sr. Ministro, que a política do Brasil deve ser tomada exclusivamente no interesse da nação, baseada no interesse nacional, doa a quem doer, bata em quem bater.<sup>100</sup>*

Diante das indagações, Hermes Lima minimizou o incidente, caracterizando-o como um “lapso” corrigido a tempo, e que a sua manutenção seria um caso de “indelicadeza”. Entretanto, a sua defesa acaba revelando o indisfarçável receio do governo brasileiro em melindrar os interesses portugueses:

*A vida internacional também tem normas de respeito e delicadeza, de modo que, numa mensagem ao Congresso, não faz o Presidente da República referência desnecessária a determinadas posições de um país. Evidentemente, não cabia aquilo na Mensagem Presidencial.<sup>101</sup>*

Tido como “pequeno” pelo Itamaraty, o incidente da supressão das referências à Portugal na mensagem residencial em 1963 se transformou no retrato mais bem acabado de um política anticolonial errática e dúbia por parte dos governos brasileiros do período. Seu desenrolar viria a evidenciar não somente as pressões externas e internas às quais a questão estava submetida, mas também o cenário de alta volatilidade e combustão que configurava a arena do debate político, e que acabou por influenciar, sobremaneira, as “delicadezas e indelicadezas” cometidas e assinaladas pela diplomacia brasileira.

---

<sup>100</sup> ACD, 05/04/1963, p. 340.

<sup>101</sup> Idem, p. 342.

## Conclusão

Do presente estudo, focalizado na política externa brasileira diante do problema colonial e nos embates parlamentares e públicos que a discutiam, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, de 1961 a março de 1964, é possível chegar a algumas importantes conclusões.

Muito embora o ato de definir o conjunto de uma política externa por um rótulo seja, como percebeu Saraiva Guerreiro, essencialmente “um exercício de efeito político ou de natureza jornalística”<sup>102</sup>, a Política Externa Independente, mais por seus discursos e gestos do que por atos efetivos, ilustrou o cenário político interno e externo de grandes mudanças e confrontações. Influenciado por um sistema internacional em processo de ampliação que abria novos flancos de atuação, e propugnada pela crescente corrente desenvolvimentista de expansão econômica, o pacote retórico da PEI acabou por referenciar o debate ideológico nacional, municiando a disputa interna de “projetos” para o país.

Firme e altiva na retórica, a Política Externa Independente não conseguiu obter os resultados que prometia. Ressalte-se, entretanto, que suas aspirações e inovações viriam a marcar um ponto de inflexão na diplomacia brasileira, que nunca mais seria a mesma. O seu fracasso operacional, nesse sentido, contrasta com um legado de conceitos e uma profunda ampliação no horizonte de visão da política externa brasileira, algo que viria a se consolidar ao longo das décadas subseqüentes.

Para Gélson Fonseca, a PEI seria um “ensaio antes do tempo”,<sup>103</sup> maturação que seria encontrada anos depois, com o Pragmatismo Responsável de Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira, cuja semelhança discursiva é indisfarçável. Exemplo marcante se dá, justamente, na inclinação mais incisiva em direção à África e à independência das colônias portuguesas naquele continente.

Nesse sentido, a institucionalidade doméstica conflituosa da primeira metade da década de 1960 apresentava obstáculos quase intransponíveis para a apresentação do discurso radicalmente universalista que estava sendo gestado naquele momento. O cenário político

---

<sup>102</sup> GUERREIRO, R. S. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*, São Paulo: Ed. Siciliano, 1992, p. 23

<sup>103</sup> FONSECA JR, G. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

interno, de intensa carga ideológica e em escala progressiva de confrontação, não recomendava manobras mais arrojadas no sentido de desamararr a conduta externa brasileira dos condicionamentos ideológicos daquele período histórico.

As diretrizes e as mudanças propostas pela Política Externa Independente, portanto, encontrariam seu ponto de maturação na década seguinte, no momento em que as rivalidades políticas internas estavam contidas pela mão dura do regime militar de vertente autoritária. Nesse instante, o Parlamento já não participava ativa e diretamente de suas discussões como na época de aplicação da Política Externa Independente.

Do seu arrojado inicial, centralizando os argumentos ligados ao desenvolvimento nacional e trazendo novos temas para a agenda do País, como desarmamento e descolonização, a Política Externa Independente, entre os anos de 1961 e 1964, trouxe o debate das ações internacionais brasileiras para um lugar de destaque na política e na opinião pública nacional, tornando-se uma referência que, de maneira mútua, influenciava e era influenciada por esse debate.

Objetivamente, os seus postulados serviram – e o Parlamento ecoava o debate da opinião pública – como reforço das posições e das fissuras ideológicas internas. Tentava equilibrar-se como alternativa para o crescimento nacional em um cenário político fragilizado, com grandes divisões internas e permeável ao alto grau de agitação que, crescentemente, se instalava na institucionalidade doméstica.

Assim, para o grupo nacionalista, referenciado na Frente Parlamentar Nacionalista, a PEI consubstanciava o projeto reformista de afirmação nacional ao se distanciar do alinhamento hemisférico e se projetar para as outras partes do mundo que se abriam. A força simbólica do termo “independente” reforçava essa identificação. Para os conservadores, representados no Parlamento pela Ação Democrática Parlamentar, a retórica independentista servia para propalar a idéia de ameaça comunista e revolucionária que o Brasil estaria correndo com o novo discurso, colocando em xeque a democracia e os valores tradicionais do país.

Ambos os lados do debate, portanto, em maior ou menor escala, instrumentalizavam as idéias contidas na nova proposta de política externa brasileira apresentada por Jânio Quadros e continuada por João Goulart. É nesse contexto que se insere a discussão sobre a postura brasileira diante do colonialismo e, mais ainda, os seus reflexos nas relações com Portugal.

Da análise dos discursos pesquisados, assim como dos editoriais de jornais e artigos na imprensa, percebe-se que o tema contribuiu para polarizar, ainda mais, o debate do comportamento internacional brasileiro. Para os reformistas, a descolonização era peça fundamental dentro do discurso de solidariedade social e econômica, dimensionando internacionalmente a luta que pretendiam galvanizar domesticamente. Sob a perspectiva do grupo conservador, fiel ao ocidentalismo e identificado com a colônia portuguesa e seus representantes, o apoio à independência desses territórios, notadamente na África, interessava à escalada revolucionária e à desordem do sistema internacional, além de contrariar os interesses do tradicional e histórico parceiro.

O Parlamento, dessa forma, é mobilizado por percepções políticas que tomavam questões internacionais para avaliar e robustecer os seus projetos políticos de dimensão interna. Dificilmente alguém se revelava “a favor” do colonialismo ou “contra” os laços de amizade com Portugal. Mas a inserção do tema no contexto ideológico e de confrontação política é que dava os contornos do debate.

Outra constatação importante que a pesquisa histórica evidencia é o significativo envolvimento da opinião pública brasileira no debate sobre os assuntos de política externa, dentro do período estudado. Tal conclusão é construída não somente pelo número de pronunciamentos que tratavam de temas internacionais ou pela quantidade de páginas e manchetes de jornais dedicadas ao assunto, mas, sobretudo, pela relevância de tais questões na composição do cenário político fragmentado e na delimitação de suas forças.

Ao Parlamento, cabia a mediação entre essas forças. No caso da questão colonial portuguesa, aditivada pelo *lobby* da lusofonia local e do governo português, os choques de posições se aguçavam na medida em que as tergiversações promovidas pelo discurso oficial e as suas idas e vindas nas posições estabelecidas nos organismos multilaterais retiravam-lhe o apoio sistemático do bloco nacionalista sem, por outro lado, conferir-lhe a firme aceitação dos opositores da PEI.

A falta de ímpeto na ação da política externa dita “independente” de Quadros e Goulart diante do colonialismo português seria, nesse sentido, mais do que uma concessão ao pensamento conservador e lusófono. Ela refletia, essencialmente, a própria fragilidade de sua constituição política interna, ilustrada pelos embates travados na arena parlamentar. A prematuridade de sua aplicação é constatada na medida em que, anos mais tarde, alguns de seus principais pressupostos seriam novamente alavancados pelo regime sucessor, cuja ambiência interna era controlada pelos rigores do autoritarismo.

Se, externamente, o mundo descortinava novas possibilidades de interação dentro do sistema internacional com a descolonização, forças reativas tentavam impor constrangimentos à tendência que já vinha se desenhando e ganhando substância dentro da diagramação da política externa brasileira. Do movimento dessas “placas tectônicas”, viriam os abalos na posição brasileira frente ao tema.

O papel desempenhado pelo Parlamento, no período de 1961 a 1964, em relação aos assuntos internacionais e ao tema específico do colonialismo, dessa forma, está consignado menos na orientação direta dos atos do Executivo e mais na representação política das forças que se digladiavam na arena interna. Foram da voz rouca do Congresso Nacional que vieram os reclames e as críticas que, tanto Jânio Quadros quanto João Goulart, ao malograrem em cotejar o discurso de suas ações externas com os altos decibéis da confrontação política interna, não souberam dimensionar.

## ANEXO

Texto do Tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal, de 16 de novembro de 1953

*O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:*

*Havendo o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto Legislativo n. 59, de 25 de Outubro de 1954, o Tratado de amizade e Consulta entre Brasil e Portugal, firmado no Rio de Janeiro a 16 de novembro de 2004; e havendo sido ratificado pelo Brasil, por Carta de 29 de Novembro de 1954; e tendo sido efetuada, em Lisboa, a 4 de Janeiro de 1955, a troca dos instrumentos de ratificação entre os Governos do Brasil e Portugal;*

*Decreta que o Tratado de Amizade e Consulta entre o Brasil e Portugal, firmado no Rio de Janeiro, a 16 de Novembro de 1953, apenso por cópia ao presente Decreto, seja executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.*

*Rio de Janeiro, em 13 de Janeiro de 1955, 134º da Independência e 67º da República.*

*João Café Filho*

*Raul Fernandes*

*Tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal*

*O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil e o Presidente da República Portuguesa,*

*Conscientes das afinidades espirituais, morais, étnicas e linguísticas que, após mais de três séculos de história comum, continuam a ligar a Nação Brasileira à Nação Portuguesa, do que resulta uma situação especialíssima para os interesses recíprocos dos dois povos,*

*E animados do desejo de consagrar, em solene instrumento político, os princípios que norteiam a Comunidade Luso-Brasileira no mundo,*

*Resolveram celebrar o presente tratado de Amizade e Consulta, e nomearam para esse feito seus Plenipotenciários, a saber:*

*O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Sua Excelência o Senhor Professor Vicente Ráo, Ministro de Relações Exteriores.*

*O Presidente da República Portuguesa, Sua Excelência o Senhor Doutor Antônio de Faria, Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário de Portugal no Rio de Janeiro;*

*Os quais após haverem exibido seus Plenos Poderes, achados em boa e devida forma, convieram nas disposições seguintes:*

*Art. I – As Altas Partes Contratantes, tendo em mente reafirmar e consolidar a perfeita amizade que existe entre os dois povos irmãos, concordam que, de futuro, se consultarão sempre sobre os problemas internacionais de seu manifesto interesse comum.*

*Art. II – Cada uma das altas Partes Contratantes acorda em conceder aos nacionais da outra tratamento especial, que os equipare aos respectivos nacionais em tudo que de outro modo não estiver diretamente regulado nas disposições constitucionais das duas Nações, quer na esfera jurídica, quer nas esferas comerciais, econômica, financeira e cultural, devendo a proteção das autoridades locais ser tão ampla quanto a concedida aos próprios nacionais.*

*Art. III – No campo comercial e financeiro, levadas em conta as circunstâncias do momento em que cada um dos dois países, as Altas Partes Contratantes concederão todas as possíveis facilidades no sentido de atender os interesses particulares dos nacionais da outra Parte.*

*Art. IV – O tratamento especial consignado neste Tratado abrangerá não somente os Portugueses que tenham o seu domicílio no território brasileiro e os Brasileiros que o tiverem em território português, mas também os que neles permanecerem transitoriamente.*

*Art. V – As altas Partes Contratantes, como prova do elevado intuito que presidiu a celebração deste Tratado, permitirão a livre entrada e saída, o estabelecimento de domicílio e o livre trânsito em Portugal e no Brasil, aos nacionais da outra parte, observadas as disposições estabelecidas em cada uma delas para a defesa da segurança nacional e proteção da saúde pública.*

*Art. VI – Os benefícios concedidos por uma das altas Partes Contratantes a quaisquer estrangeiros no seu território consideram-se **ipso facto** extensivos aos nacionais da outra.*

*Art VII – As Altas Partes Contratantes promoverão a expedição das disposições legislativas e regulamentares que forem necessárias e convenientes para a melhor aplicação dos princípios consignados neste instrumento.*

*Art. VIII – As Altas Partes Contratantes comprometem-se a estudar, sempre que oportuno e necessário, os meios de desenvolver o progresso, a harmonia e o prestígio da Comunidade Luso-Brasileira no mundo.*

*Art. IX – Este Tratado será ratificado, de conformidade com as disposições constitucionais de cada uma das Altas Partes Contratantes, e as ratificações serão trocadas*

*em Lisboa no mais breve prazo possível. Entrará em vigor, imediatamente após a troca das ratificações, pelo prazo de dez anos prorrogável sucessivamente por períodos iguais, se não for denunciado por qualquer das Altas Partes Contratantes com três meses de antecedência.*

*EM FÉ do que os Plenipotenciários acima nomeados assinaram este Tratado, em dois exemplares, no Rio de Janeiro, aos 16 dias do mês de Novembro de 1953.*

*VICENTE RÁO  
ANTÔNIO DE FARIA*

## Fontes e Referências bibliográficas

### 1. Fontes Primárias

Atas das Reuniões “Colóquios da Casa das Pedras”, realizadas de 1 a 5 de novembro de 1961.

Congresso Nacional Brasileiro, Anais. Brasília, Biblioteca do Senado, de 1960 a 1964.

Congresso Nacional Brasileiro, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional. Brasília. De 1964 a 1970.

Ministério das Relações Exteriores. Textos e declarações sobre política externa. De 1960 a 1964.

Ministério das relações Exteriores, Arquivo Histórico do Itamaraty. Documentos Especiais. Brasília. Relatórios, telegramas e cartas.

Ministério das Relações Exteriores. Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos, Boletim Informativo. Rio de Janeiro, DIN, 1961.

Imprensa Oficial. Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente Jânio Quadros. Brasília, 1961.

Programa de Governo – Política Internacional, Apresentado à Câmara dos Deputados pelo presidente do Conselho de Ministros, Tancredo Neves, em 28 de setembro de 1961.

Resumos das atividades da delegação do Brasil à XVI sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas – 28 de dezembro de 1961.

## 2. JORNAIS E SEMANÁRIOS

Jornal Folha de São Paulo

Jornal O Estado de São Paulo

Jornal do Brasil

Jornal O Globo

Revista O Cruzeiro

Revista Manchete

## 3. REVISTAS ESPECIALIZADAS

Revista Brasileira de Política Internacional

Política Externa independente

## 4. BIBLIOGRAFIA

ABSHIRE, D.M. e SAMUELS, M.A. *Portuguese Africa: A Handbook*. Londres: Pall Mall, 1969

ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930 – 1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. 2.v.

ALBUQUERQUE, J. ; SEITENFUS, R. ; Castro Sergio (Orgs). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

ALENCASTRE, A. **Oswaldo Aranha, o mundo afro-asiático e a paz**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do MTPS, 1961.

\_\_\_\_\_. **O Brasil, a África e o futuro**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1980.

ALMEIDA, P. R. de. **História do colonialismo português em África**. Lisboa, Estampa, 1980.

ARCHER, M. **Brasil. Fronteira da África**. São Paulo: Felman-Rego, 1963.

ARINOS, Filho, A. **Diplomacia Independente: Um Legado de Afonso Arinos**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001.

AZEVEDO, T. de. **Democracia racial: ideologia e realidade**. Petrópolis: Editora Vozes, 1975.

BANDEIRA, M. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950 – 1988)**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1990.

BARBOSA, A. J. **O Parlamento e a Política Externa Brasileira (1961–1967)**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2000.

BASTOS, J. P. **Angola e Brasil: duas terras lusíadas no Atlântico**. Lourenço Marques: Minerva Central, 1964.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK – JG**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARONE, E. **A república liberal: evolução política (1945 – 1964)**. São Paulo, Difusão Editorial, 1985.

CARVALHO, H. M. **Política Externa Portuguesa**. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1964.

CASTELLO BRANCO, C. **Introdução à Revolução de 1964: A queda de João Goulart**. Rio de Janeiro, Ed. Arte Nova, 1975.

CASTRO, A. **O sistema colonial português em África**. Lisboa: Editora Caminho, 1978.

CERVO, A. L. e BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ed. Ática, 1992.

CERVO, A. L. e RAPOPORT, M. (orgs). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1998

CERVO, A. L. e MAGALHÃES, J. C. **Depois das Caravelas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

CERVO, A L. **Relações Internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas.** Brasília: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

COX, R. **Approaches to World Order.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.

DANTAS, S T. **Política Externa Independente.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.

DELGADO, L. de A. N. **PTB: Do Getulismo ao Reformismo 1945-1964.** São Paulo: Ed. Marco Zero, 1989.

DIAS, G. S. **Os portugueses em Angola.** Lisboa, Agência Geral das Colônias, 1959.

DONGHI, T. H. **História da América Latina.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

DUFFY, J. *Portugal in África.* Londres, Penguin Books, 1992.

DULCI, O. **A UDN e o anti-populismo no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986.

DUROSELLE, J.B. **Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais.** Brasília/São Paulo: Universidade de Brasília/Imprensa Oficial, 2000.

DUTRA, E. **IBAD: sigla da corrupção.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1963.

ESTEVES, E. M. S. **O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil (1946-1961).** Brasília: Fundação Nacional Pró-Memória, 1984.

FAUSTO, B. **História do Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FONSECA JR, G.. **A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO A. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 2000.

FUNAG, **A palavra do Brasil nas Nações Unidas. (1946-1995)**. Brasília: FUNAG, 1995.

FURTADO, C. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

GÁSPARI, E. **A Ditadura Derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GOMES, T. M. P. **A Opinião Pública e as Relações Internacionais do Brasil – do Império a Castelo**. Brasília: UnB, 1994.

GONÇALVES, W. **As Relações Brasil-Portugal no Governo Kubitschek**. Tese de Doutorado. São Paulo. USP, 1994.

GUDIN, E. **Análise de Problemas Brasileiros 1958-1964**. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1965.

GUERREIRO, R. S. **Lembranças de Um Empregado do Itamaraty**. São Paulo: Ed. Siciliano, 1992.

HIPÓLITO, L. **PSD: De Raposas e Reformistas**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

HURRELL, A. *The quest for autonomy, the evolution of Brazil's role in the international system (1964 – 1985)*. Oxford: Mimeo, 1986. Tese de doutorado.

IANNI, O. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974

\_\_\_\_\_. **O Colapso do Populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. (3ª Ed.).

JAGUARIBE, H. **O Nacionalismo da atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

KISSINGER, H. *Diplomacy*. Nova Iorque, Simon & Shuster, 1994.

LABAKI, A. **1961 – A crise da renúncia e a solução parlamentarista**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

LACERDA, C. **Carlos Lacerda e os anos sessenta: oposição**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Paradoxos e Possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAMPRÊIA, L. F. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões**. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

LECHINI, G. T. *Argentina y África em el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Buenos Aires: Ediciones CLACSO, 2006.

\_\_\_\_\_. *Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el Proceso hasta Menem*. Rosario: Ediciones CERIR, 1995.

LIMA, M. R. S. e CHEIBUB, Z. B. **Relações internacionais e política externa brasileira: debate intelectual e produção acadêmica**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1983.

LINHARES, M. Y. **A luta contra a metrópole (Ásia e África)**. São Paulo: Brasilienses, 1981.

LINS, A. **Missão em Portugal**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1960.

MAGALHÃES, J. C. de. **Breve História das Relações Diplomáticas entre Brasil e Portugal**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MALAN, P. *Relações Econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)*. In FAUSTO, B. (org.) **História Geral da Civilização Brasileira**. São Paulo – Rio de Janeiro: DIFEL, 1980, p. 150.

MANZUR, T. M. P. G. **Opinião e Política Exterior do Brasil (1961-1964)**. Curitiba: Juruá, 2009.

MARCUN, J. *The Angolan Revolution: Exile Politic and Guerrilla Warfare, 1950-1962*. Londres, MIT Press, 1969.

MARTINS, E. C. R. **Cultura e Poder**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

MENEZES, A. J. Bezerra de. **Ásia, África e a política externa independente do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o mundo ágio-africano**. Rio de Janeiro: GRD, 1960.

NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, W. F. **A importância atual do Atlântico Sul**. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais, 1961.

PAULO, H. **Aqui também é Portugal: A Colônia Portuguesa no Brasil e o Salazarismo**. Coimbra: Quarteto, 2000.

PINHEIRO, L. **Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960**, dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PUC, 1988.

\_\_\_\_\_. **Política Externa Brasileira 1889-2002**. Coleção Descobrimdo o Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2004.

PRADO, M. L. **O populismo na América Latina**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

QUADROS, J. **Nova Política Externa do Brasil**. Rio de Janeiro. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano IV, nº 6, dezembro de 1961.

QUINTANERO, T. **Cuba e Brasil: Da Revolução ao Golpe (1959 – 1964): Uma interpretação sobre a Política externa Independente**. Belo Horizonte: UFMG, 1988.

RENOUVIN, P. ; DUROSELLE, J. B. **Introdução a História das Relações Internacionais**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.

RESENDE, C. A. R. **Política Externa Independente: as relações com os Estados Unidos na busca por autonomia.** Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2009.

RODRIGUES, J. H. **Brasil e África: Outro horizonte.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

\_\_\_\_\_. **Interesse Nacional e Política Externa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SADER, E. **A Revolução Cubana.** São Paulo: Moderna, 1985.

SARAIVA, J. F. S. (org.). **Relações Internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 aos dias de hoje).** Brasília: IBRI: 2001.

\_\_\_\_\_. **O Lugar da África: A dimensão atlântica da política Externa Brasileira de 1946a nossos dias.** Brasília: *Ed. Unb*, 1996.

\_\_\_\_\_. **Formação da África Contemporânea.** São Paulo: Atual, 1987

SELCHER, W. A. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956 -1972.* Gainesville: The Univ. of Florida Press, 1974.

SILVA, G. do C. e. **Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1967.

SKIDMORE, T. E. **Brasil: De Getúlio a Castelo, 1930-1964.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 – 1964).** São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976.

STORRS, K. L. **Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964: Background, Tenets, Linkage to Domestic Policies and Aftermath,** tese de doutorado. Cornell, Cornell University, 1973.

TRACHTENBERG, M. **The craft of international history: a guide to method.** Oxford : Princeton Univ. Press, 2006.

VICTOR, M. **Cinco Anos que abalaram o Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

VILLA, M. **Jango: um perfil. (1945-1964)**. São Paulo: Ed. Globo, 2004.

VIZENTINI, P F. **Relações Internacionais e Desenvolvimento: O Nacionalismo e a Política Externa Independente**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

WEFFORT, F. C. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1978.

VICENTE COSTA PITHON BARRETO

**POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-1964): O PARLAMENTO E O  
CASO DO COLONIALISMO PORTUGUÊS NA ÁFRICA**

Brasília

2010

FIM