

A Política Externa Independente em revista: de como ocorre a impressão definitiva da dimensão africana na política externa brasileira

An overview of the Brazil's Independent Foreign Policy: how does it occur the insertion of the African dimension into the Brazilian external relations

Fernando Sousa Leite
Mestrando em História
Universidade de Brasília
fernandosleite@hotmail.com

Recebido em: 03/12/2015

Aprovado em: 09/04/2016

RESUMO: O presente artigo objetiva identificar a inserção do componente africano no âmbito da Política Externa Independente (1961-64) como resultado da influência do pensamento de Gilberto Freyre, interpretado como uma raiz esquecida da PEI que continua a fundamentar o discurso brasileiro hodierno quando da inflexão diplomática em direção à África.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa independente, Gilberto Freyre, Aproximação com a África.

ABSTRACT: This article aims to present the bases of Brazil's Independent Foreign Policy (1961-64) as being influenced by Gilberto Freyre's thinking, as well by his concepts, especially in what concerns the diplomatic movement towards Africa observed in that period and that still sustains its roots in the contemporary Brazilian foreign affairs. Furthermore, it objectives to elucidate how the Brazil's Independent Foreign Policy included the African dimension into Brazilian external relations.

KEYWORDS: Brazil's Independent Foreign Policy, Gilberto Freyre, Africa rapprochement.

Breve histórico da política externa do Brasil republicano até meados do século XX

Na década de 1960, o Brasil conviveu com uma série de mudanças tanto no âmbito doméstico quanto no contexto externo. Internamente, o país assistia ao avanço dos meios de

comunicação – em especial do rádio e da televisão –, a crescente urbanização, o aumento dos níveis de alfabetização da população e a evolução de seu processo de substituição de importações. Convém lembrar que em 1956 a produção industrial passou a ser superior à produção agrícola, ainda que essa superação na pauta de exportações somente tenha ocorrido no início dos anos 1970.¹ A década em comento no país, de acordo com Antônio José Barbosa, configuraria uma “sociedade em movimento”, em alusão ao termo cunhado por João Manuel Cardoso de Mello e Fernando A. Novais, segundo os quais

Os trinta anos que vão de 1950 a 1980 – anos de transformações assombrosas, que, pela rapidez e profundidade, dificilmente encontraram paralelo neste século – não poderiam deixar de aparecer aos seus protagonistas senão sob uma forma: *a de uma sociedade em movimento*.²

Internacionalmente, a Guerra Fria aquecia as relações internacionais, como denota a construção do Muro de Berlim, em 1961, quando ocorre a materialização da cisão entre Ocidente e Oriente, por meio da divisão da cidade em zonas de ocupação. Anteriormente, a Conferência de Bandung, realizada em 1955, punha em pauta a descolonização afro-asiática e prenunciava o surgimento do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA), que buscava a inserção internacional dos Estados recém-emancipados politicamente para além dos tradicionais alinhamentos com o Leste socialista ou com o Oeste capitalista. O sucesso da Revolução Cubana, em 1959, e sua posterior declaração de apoio à política propugnada pelo Império soviético indicava que a América também se encontrava sujeita à influência do movimento socialista, que poderia angariar aliados na região.

A Guerra Fria intensificava sua presença e seus efeitos no continente americano, ampliando o campo da disputa política-ideológica. Isso, por certo, não seria aceito pelos Estados Unidos, que teria de priorizar seus homólogos no hemisfério Ocidental. Até então, a atenção da potência norte-americana estava voltada às reconstruções europeia e japonesa, por meio dos planos Marshall e Colombo, respectivamente. Nesse sentido, o Império americano efetuou a tentativa frustrada de invasão da Baía dos Porcos. Em seguida, a denominada crise dos mísseis representaria o clímax do conflito ideológico entre EUA e URSS, que felizmente encontraria um

¹ LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

² BARBOSA, Antonio José. Parlamento, política externa e o Golpe de 1964. *In: Estevão Chaves de Rezende Martins*. (Org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. 1.ed. Brasília: IBRI, 2003, p. 252.

anticlímax que dissipava a possibilidade consequente e imediata de ocorrência de uma hecatombe nuclear.

A política exterior brasileira titubeava em seu intento de definir lugar que cabia ao país em meados do século XX. O paradigma americanista de atuação exterior do Brasil nessa centúria – inaugurado pelo regime republicano e consolidado quando da gestão de Barão do Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – orientará a diplomacia nacional até 1961. Nesse ínterim, os formuladores da política externa procuraram, por vezes, adaptar suas ações às mudanças que ocorriam no cenário internacional, com vistas a obter os recursos de poder necessários para a promoção do desenvolvimento nacional, em um contexto em que predominava, domesticamente, o nacional-desenvolvimentismo. No curso do primeiro mandato de Getúlio Vargas, por exemplo, aproveitou-se da rivalidade entre Estados Unidos e Alemanha, a fim de conseguir ativos para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e para o reaparelhamento das Forças Armadas.

A barganha nacionalista de Vargas, utilizada como estratégia de sua política de equidistância pragmática, encontraria seu fim com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, em 1942, o que traria bons dividendos políticos ao país, como demonstra a presença de delegações brasileiras nas principais reuniões responsáveis por erigir o ordenamento mundial no período pós-conflagração, a exemplo das conferências de Bretton Woods e de São Francisco. Com o fim do Estado Novo, o presidente Eurico Gaspar Dutra reforça “o alinhamento, que sob Vargas tinha um caráter instrumental”, mas que passa a se tornar “a prática e a finalidade da política exterior brasileira”³. Essa iniciativa de Dutra, Gerson Moura qualificaria como “alinhamento sem recompensa”⁴.

Quando do segundo governo Vargas, iniciado em 1951, o líder populista buscará pautar sua política externa pelos mesmos pressupostos que a orientam em seu primeiro mandato. Dessa forma, pode-se conjecturar que o *modus operandi* do presidente natural de São Borja encontre respaldo naquilo que Koselleck denomina “contemporaneidade do não contemporâneo”, ou “não contemporâneo no contemporâneo”⁵, isto é, que o sujeito histórico sempre faz uso de

³ VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *História das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 68.

⁴ _____. *História das relações internacionais do Brasil*. p. 67.

⁵ KOSELLECK, Reinhart. “Espaço de experiência' e 'Horizonte de expectativa': duas categorias históricas". In: KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado*. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio/Contratempo, 2006, p. 317.

noções passadas para efetuar a interpretação da conjuntura em que vive, não sendo nunca, portanto, contemporâneo de fato.

A conjuntura internacional do pós-guerra havia se alterado substantivamente. O hemisfério Ocidental e, em especial, a América do Sul, consolida-se como área de influência americana por excelência, sobretudo após o estabelecimento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Assim, o esforço de retomar a equidistância pragmática redundou naquilo que Mônica Hisrt nomeou como “pragmatismo impossível”, uma vez que a América Latina encontrava-se “marginalizada no quadro de prioridades norte-americanas”⁶.

Após o denominado hiato Café Filho, que assume a Presidência da República depois de ocorrido o suicídio de Vargas, a Operação Pan-Americana (OPA), lançada por Juscelino Kubitschek em 1958, enunciava o prelúdio do fim da ênfase conferida à vertente americana na política externa brasileira. A OPA, ao argumentar que seriam necessários aportes financeiros na região latino-americana a fim de evitar a famigerada infiltração comunista, apesar de não ter logrado êxito em ver atendida a totalidade de suas demandas, foi considerada a precursora da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, e da posterior inauguração da Aliança para o Progresso, durante o governo de John Kennedy, em 1961.

Esse breve ensaio acerca da história da política externa brasileira mostra-se fundamental para elucidar o caminho que teria levado à consecução do paradigma universalista na atuação da diplomacia nacional pela Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros e João Goulart. Essa proposta de adoção de uma perspectiva universalista das relações exteriores do país não seria totalmente aceita quando de sua concepção, como expressa a instauração da ditadura de cunho civil-militar, a partir de 1964. Nessa época, com efeito, as posições adotadas pelo governo em matéria de política externa eram instrumentalizados pela oposição, encontrando eco na opinião pública, em um momento de significativo impulso dos meios de comunicação, considerando-se os padrões vigentes até então.⁷

Jânio Quadros ascende ao poder em 31 de janeiro de 1961, com uma base de sustentação composta pela União Democrática Nacional (UDN). Seu vice-presidente, João Goulart, proveniente da coligação PTB-PSD, obteve margem considerável de votos em sua eleição.

⁶ VIDIGAL; DORATIOTO. *História das relações internacionais do Brasil*. p. 70.

⁷ BARBOSA. Parlamento, política externa e o Golpe de 1964.

Quadros, oriundo das direitas, adotaria uma série de medidas de caráter conservador durante seu mandato, como a proibição de beijos em público, o uso de maiôs nos desfiles televisionados e as rinhas de galo, por exemplo. Acerca das medidas anedóticas adotadas por Jânio Quadros, Lília Moritz Schwarcz e Heloisa Starling aduzem que o presidente

aboliu o uso da gravata no dia a dia do palácio e criou uniforme para o funcionalismo público, no estilo safari [...], a imprensa apelidou aquilo de "pijânio". Em menos de sete meses de governo, Jânio assinou uma série inacreditável de decretos: vetou corridas de cavalos nos dias úteis e rinhas de galos todos os dias; proibiu o uso de lança-perfume nos bailes de Carnaval e de biquíni nas praias; regulamentou o comprimento dos maiôs nos desfiles televisionados dos concursos de misses. E, para arrematar, instalou dois jumentos nordestinos pastando a grama verde do imenso jardim do Palácio da Alvorada – não satisfeito, mandou botar chapéus de palha nos animais por conta do sol forte do cerrado e subir uma imensa grade de ferro para cercar o palácio e proteger os burricos.⁸

Essas suas decisões eram conhecidas pelo público por ocasião de seu exercício como prefeito de São Paulo, quando chegou a proibir a prática de *skateboarding* na cidade⁹. Adicionalmente, no campo econômico, “adotou medidas de caráter ortodoxo”¹⁰, em conformidade com os preceitos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Como explica Soares, “as medidas adotadas por Jânio Quadros foram bem recebidas na comunidade internacional, permitindo o reescalonamento da dívida externa brasileira e a obtenção de novos empréstimos externos”¹¹.

A política externa de Jânio Quadros, a seu turno, enveredaria por rumos alternativos àquilo que se observava no âmbito doméstico. O vitorioso do pleito presidencial de 1960 nomeou Afonso Arinos de Mello Franco, político conservador pertencente aos quadros históricos da UDN, para a pasta do MRE. Quadros e Arinos procedem a desideologização das relações internacionais do país, nas quais o conflito ideológico Leste-Oeste perde espaço para o descompasso entre Norte e Sul em termos econômicos. A ideia seria a de buscar novos mercados, inclusive na África e na Ásia, independentemente da orientação política dos

⁸ SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloísa. *Brasil: uma biografia*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 432.

⁹ Para um registro fílmico desse episódio, vide o documentário intitulado *Vida sobre Rodas* (2010), dirigido por Daniel Baccari.

¹⁰ SOARES, Fernando Antônio Ribeiro. *Economia brasileira: da Primeira República ao Plano Real*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 55.

¹¹ _____. *Economia brasileira: da Primeira República ao Plano Real*, p. 55.

respectivos países parceiros, com o objetivo de obter o desenvolvimento nacional, em acordo com a perspectiva nacional-desenvolvimentista vigente no período em tela.¹²

Rompia-se, portanto, com a tradicional opção do Brasil pelo Ocidente. Como destaca Tânia Manzur,

um dos pontos centrais da política externa de Jânio Quadros foi estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas seguindo o princípio universal: todos os países seriam potenciais parceiros comerciais e diplomáticos, independentemente de seus vínculos a blocos políticos-militares; isso significava, efetivamente, a abertura de relações com os países socialistas e com os novos Estados africanos, muito dos quais vinham tornando-se independentes exatamente naquele momento.¹³

A esse movimento diplomático nacional dar-se-ia o epíteto Política Externa Independente (PEI). A PEI continuaria em execução na gestão de João Goulart – inclusive no período em que vigeu a emenda parlamentarista, adotada para conter os ânimos golpistas dos setores contrários à posse de Jango –, somente sendo interrompida com o encerramento da chamada República Liberal, em 1964. Esse exercício inovador da diplomacia pátria forneceu importantes contribuições e princípios que seriam introduzidas ao seu acumulado histórico.¹⁴ Nesse sentido, os fundamentos da PEI, a exemplo do independentismo, universalismo e desenvolvimentismo, são retomados durante o tempo do regime de exceção brasileiro, mormente com o governo de Ernesto Geisel, e se reafirmariam após a redemocratização do país, sobremaneira na transição dos séculos XX e XXI.¹⁵

De maneira concisa, o professor Teixeira da Silva sintetiza a PEI em três grandes vertentes, a saber:

a ampliação e democratização das relações externas do Brasil, denominada de “mundialização”, com abertura para os novos países pós-coloniais, os países do Leste Europeu e a China Popular;

adoção da visão de um mundo dividido por ricos (Norte) e pobres (Sul), valorizando as relações Norte/Sul em detrimento da aceitação dos blocos Ocidente/Oriente, típicos da Guerra Fria;

¹² CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

¹³ MANZUR, Tânia. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. Lua Nova (Impresso), v. 93, p. 169-199, 2014.

¹⁴ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁵ _____. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio.

adoção de uma estrita política de não intervenção nos assuntos internos dos países – o que se chocava com a ação estadunidense na América Latina – e de reconhecimento das novas soberanias nacionais.¹⁶

Neste artigo, pretende-se concentrar naquilo que faz referência às atitudes da PEI relativas à África, com o intuito de identificar nesse momento o nascimento de uma política externa do Brasil para aquele continente, que passaria a compor, posteriormente, um dos "cenários obrigatórios"¹⁷ da diplomacia nacional, conforme expressão de Gelson Fonseca Jr.

O pensamento de Gilberto Freyre: uma raiz africanista esquecida da PEI?

A produção de Gilberto Freyre, cuja principal obra – *Casa-grande & senzala* – data de 1933, insere-se em um momento de intenso desenvolvimento intelectual na sociedade brasileira, que se preocupava em explicar o Brasil em suas múltiplas facetas. Juntamente com Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior, Freyre confirma a famosa impressão de Antônio Carlos Jobim, para quem o Brasil não seria para principiantes¹⁸. Como caracterizam Mariza Veloso e Angélica Madeira, “existe [no período entre 1920 e 1940] uma preocupação central com a ideia de construção da nação, ideia que se desdobra na necessidade de distinguir traços culturais típicos: é preciso dizer o que *é* o Brasil”¹⁹.

Freyre atribui ênfase ao negro como elemento civilizador, valorizando a incorporação de sua cultura. Pode-se argumentar que uma das principais contribuições do sociólogo pernambucano para o ideário social do Brasil foi o deslocamento do pensamento sobre o Brasil em termos de raça para a dimensão cultural, o que constitui ponto culminante para o advento da modernidade no pensamento social brasileiro²⁰. Não deixa de ser interessante atentar que datam dessa época o advento do movimento modernista brasileiro, em 1922, a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930, trazendo consigo alguns intelectuais para tomar posse em cargos

¹⁶ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. O Brasil no Mundo: política externa e de defesa, 1945-2012. In: Daniel Aarão Reis Filho (Org.). *Modernização, ditadura e democracia no Brasil (1945-2012)*. 01 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014, v. 05, p.136.

¹⁷ FONSECA JÚNIOR, Gelson. Política Externa Brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano. *Relações Internacionais* (Lisboa), v. 6, 2011.

¹⁸ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.). *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 16.

¹⁹ VELOSO, Mariza; Madeira, Angélica. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 137.

²⁰ _____. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*.

importantes, bem como a fundação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, entre outros.

Ideia constante na obra de Freyre refere-se à facilidade que o Brasil apresenta em assimilar ou contemporizar costumes ou valores provenientes de alhures, o que o pensador pernambucano qualifica como “antagonismos em equilíbrio”²¹. Essa característica da sociedade nacional seria sublinhada por historiadores das relações internacionais brasileiros, como Amado Luiz Cervo, que a identifica como fruto da imigração portuguesa.

Os portugueses contavam com vantagens sobre os outros imigrantes. Estabeleciam-se de preferência na cidade, onde se dedicavam ao comércio e à criação de pequenas empresas. Não foram decisivos para o processo de industrialização do Brasil porque não dispunham de grandes capitais nem de experiência. Reforçaram, contudo, traços da cultura brasileira, feita de convivências de contrários e de tolerância, no momento em que a nação tinha seu perfil étnico modificado pelo aporte de outras matrizes no exterior.²²

No que se refere às relações entre Brasil, Portugal e as colônias deste situadas na África e na Ásia, Gilberto Freyre confere relevo ao caráter português, que atribuíu a sua presença em territórios do ultramar àquilo que se denominava colonialismo diferente, o que significava,

admitir a premissa de que a forma de colonialismo de Portugal era moral e substantivamente diferente de outras formas de colonialismo. Segundo essa interpretação, a miscigenação, o catecismo e a educação elementar tinham feito das colônias portuguesas 'ilhas de tranquilidade' na África.²³

Em seus livros intitulados *O mundo que o português criou* e *Um brasileiro em terras portuguesas*, publicados respectivamente em 1940 e 1953, Freyre introduz as ideias de lusotropicalismo e de unidade de sentimento e cultura no âmbito do mundo luso-afro-asiático de formação portuguesa, que enfatizavam, por exemplo, a predisposição do povo português para a miscigenação.

O pensamento de Freyre pode ser interpretado como condizente com o discurso oficial. Basta ter em mente que data de 1953 a assinatura do Tratado de Amizade e Consulta, que

²¹ ARAÚJO, Ricardo Benzaquen de. Chuvas de Verão. 'Antagonismos em equilíbrio' em Casa-Grande & Senzala de Gilberto Freyre. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz (org.). *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 201.

²² CERVO, Amado Luiz. As relações entre Portugal e o Brasil: o peso da História. Meridiano 47, vol. 1, n.º 2, 2000, p. 5.

²³ DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: O Brasil e o desafio da descolonização africana, 1950-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 2011, p. 20.

obrigava o Brasil a não manter postura de enfrentamento com relação a Lisboa e que levou o país a apoiar a entrada de Portugal na ONU em 1955²⁴. Sobre o arranjo bilateral, Cervo esclarece que

o Tratado [de 1953] estabeleceu a consulta mútua sobre os problemas internacionais de interesse comum, a equiparação aos respectivos nacionais de portugueses e brasileiros, seu direito de circular e estabelecer-se no outro país e o tratamento de nação mais favorecida a ser aplicado aos cidadãos de ambos os países.²⁵

Frise-se que até o governo de JK predominou certo distanciamento com relação à África – de acordo com o disposto no arranjo bilateral de 1953 –, em um momento em que ocorria “*Le soleil des indépendances*”, dando origem a dezesseis novos Estados independentes na África e que se declarava, na ONU, 1960 como o ano da África.²⁶ Como conclui Teixeira da Silva,

o principal óbice a uma política mais dinâmica [de JK] no cenário internacional advinha da histórica solidariedade brasileira ao regime salazarista português ao seu ultracolonialismo na África. Várias novas nações – Índia, Indonésia, Gana e Senegal – condenaram o silêncio brasileiro e seu voto de proteção a Lisboa na ONU.²⁷

Sobre a influência do pensamento freyreano na posterior formulação da PEI, pode-se indicar proximidade entre Freyre e Arinos – futuro chanceler de Jânio Quadros –, confirmada por Veloso e Madeira, quando afirmam que aquele “mantém relações de amizade e troca de ideias com importantes representantes dos modernistas que estão no Rio de Janeiro, e também em Recife”, listando o político mineiro entre seus contatos. Em termos de afinidade intelectual, as autoras registram “o gosto que Gilberto Freyre tem pela palavra ‘civilização’”, predileção essa que seria compartilhada por “Mário de Andrade, Carlos Drummond, Sérgio Buarque e Afonso Arinos”²⁸. Juntamente com Afonso Arinos, Freyre aponta San Tiago Dantas, ministro das Relações Exteriores de João Goulart, “como alguns dos representantes daquilo que denomina nova história social e cultural do país, que enfatizava o sentido de totalidade humana no processo histórico, com vistas a descrever e a interpretar a formação do Brasil e do brasileiro”²⁹.

²⁴ PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antonio Carlos. O Itamaraty e a África: As Origens da Política Africana do Brasil. In: *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), v. 39, 2007.

²⁵ _____. As relações entre Portugal e o Brasil: o peso da História.

²⁶ _____. O Itamaraty e a África: As Origens da Política Africana do Brasil.

²⁷ TEIXEIRA DA SILVA. O Brasil no Mundo: política externa e de defesa, 1945-2012, p. 135.

²⁸ VELOSO; MADEIRA. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*, p. 138.

²⁹ LEITE, Fernando Sousa. “Raízes africanas da política externa brasileira: pensamento freyreano, Política Externa Independente e contribuições para o acumulado histórico da diplomacia nacional”. In: XXVIII Simpósio Nacional de História, 2015, Florianópolis. XXVIII Simpósio Nacional de História (ANPUH-Brasil), 2015, p. 6.

Cabe ressaltar que a execução da PEI não esteve restrita a esses dois chanceleres, compreendendo também mandatos de outros três na pasta do MRE – nomeadamente Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Araújo Castro. No entanto, a PEI foi “estruturada em conjunto por Quadros e Afonso Arinos” e “sistematizada posteriormente por San Tiago Dantas”³⁰.

A ascensão de Jânio Quadros à presidência da República e de Afonso Arinos à chefia do Ministério das Relações Exteriores denota o ensaio de uma convergência africana, sem prejuízo para a manutenção das tradicionais relações mantidas com o parceiro lusitano. Assim, aproximava-se do ideário de Gilberto Freyre de formação de uma comunidade luso-africano-brasileira – processo que ocorre não sem críticas e resistências diversas.³¹ Nesse sentido, expõe Cervo que

O importante Tratado de 1953 por vezes foi de utilidade quando invocado pelo governo português para obter o apoio do Brasil à sua política de colonialismo tardio, embora aquele mesmo governo, por decisão unilateral, houvesse excluído os territórios ultramarinos dos direitos inerentes ao Tratado. Mas não demoveu os governos democráticos de Jânio Quadros e João Goulart de alardear na ONU a política anticolonialista brasileira, provocando mal-estar nas relações bilaterais.³²

Sem dúvida, a PEI foi um dos elementos que contribuíram para a solução autoritária de 1964. O restabelecimento de relações com países da órbita soviética – como Hungria, Romênia e Bulgária –, as condecorações de Yuri Gagarin e de Che Guevara, o distanciamento do colonialismo de Portugal na ONU, tradicional parceiro do Brasil e, posteriormente, a retomada do relacionamento diplomático com a URSS, a defesa do desarmamento e o voto contrário do país quanto à suspensão de Cuba na OEA foram ações que não encontraram respaldo de setores conservadores da sociedade nacional, refletido pelos veículos de informações disponíveis para a expressão da opinião pública e pelo Parlamento. Como verifica Teixeira da Silva,

Embora não possamos afirmar que a PEI foi a causa do golpe de 1964, sem dúvida alguma contribuiu imensamente para sua consumação. Numa situação de intensa crise social e econômica, o governo de Jango pouco se deteve sobre a política exterior, que foi, malgrado o caráter esquerdista do governo, menos “espetacular” do que sob Quadros. De qualquer forma, a aproximação do

[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1439866521_ARQUIVO_ANPUHraizesafricanasdapoliticaexternabrasileirapensamentofreyreano,PoliticaExternaIndependentecontribuicoesparaaoacumuladohistoricodadiplomacia nacional.pdf]. Acesso em 02/12/2015.

³⁰ MANZUR. "A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio", 2014, p. 169.

³¹ LEITE. Raízes africanas da política externa brasileira: pensamento freyreano, Política Externa Independente e contribuições para o acumulado histórico da diplomacia nacional, p. 7.

³² CERVO. "As relações entre Portugal e o Brasil: o peso da História", 2000, p. 6.

Brasil com os países não alinhados, sem, contudo, ingressar formalmente no grupo, e com os países socialistas, se manteve.³³

Entre os fatores listados, talvez o apoio tímido aos movimentos políticos emancipacionistas na África tenha sido o menos polêmico, encontrando maior resistência no *lobby* português representado pelo grande número de nacionais daquele país e de seus descendentes em território pátrio. A respeito da tensão existente sobre essa temática, Antônio José Barbosa observa que

A tese de uma comunidade luso-afro-brasileira, que não alterasse o *status* das colônias portuguesas em África, foi muito defendida pelos grupos conservadores. Os defensores da Política Externa Independente, ao contrário, pronunciavam-se pela independência das colônias.³⁴

Aliado às atitudes propugnadas pela PEI, a proposta das reformas de base e a regulamentação da lei de remessa de lucros ao exterior, no âmbito interno, contribuíram para a derrocada da República Liberal. Junte-se a isso o progressivo distanciamento entre os partidos PTB e PSD, que proveram suporte às eleições de Vargas, Dutra e JK, bem como à de João Goulart como vice-presidente – considerado herdeiro político do getulismo –, concomitantemente à aproximação entre UDN e PSD, fator que eclodia o sustentáculo de poder vigente entre 1945 e 1964.³⁵

A PEI em ação: a África no portfólio de relações exteriores do Brasil

Durante a vigência da PEI, inaugurou-se representações diversas do Brasil na África, nomeou-se o primeiro embaixador negro da história nacional – o jornalista Raymundo de Souza Dantas, para o posto em Gana –, fez-se a primeira viagem de um Ministro de Estado das Relações Exteriores ao território africano e se criou a Divisão de África (DAF) no Itamaraty. Constata-se, finalmente, uma série de realizações do Estado brasileiro que denota a elaboração de uma política africana durante o período que compreende a ascensão de Jânio Quadros à presidência da República até a eclosão do regime militar. Naquele contexto, mostrou-se imprescindível o papel desempenhado por Afonso Arinos e San Tiago Dantas, que imprimiram nova roupagem às relações entre Brasil e África.

³³ TEIXEIRA DA SILVA. O Brasil no Mundo: política externa e de defesa, 1945-2012, p. 136.

³⁴ BARBOSA. Parlamento, política externa e o Golpe de 1964. p. 269.

³⁵ _____. Parlamento, política externa e o Golpe de 1964.

A PEI pode ser interpretada como exercício diplomático responsável por efetuar a ligação entre o Brasil e a África, sem descuidar das tradicionais relações com Portugal. Dessa forma, materializava-se a ideia de Freyre que defendia que o estreitamento do relacionamento entre brasileiros e africanos não deveria se fazer em prejuízo do elemento português.³⁶ Esse movimento pode ser analisado como reflexo do próprio pensamento de Freyre e Arinos, para quem, de acordo com Veloso e Madeira,

apesar de os intelectuais se autoatribuírem a missão de especificar o conteúdo singular da cultura brasileira, eles valorizavam também, sobretudo, a etnia portuguesa branca [entre eles, destacando-se Afonso Arinos de Melo Franco, *nota das autoras*], pois, segundo eles, foi ela que ensinou a operatividade material da sociedade, tendo em vista a implementação das técnicas produtivas que permitiram o estabelecimento de uma civilização.³⁷

Deixava-se, portanto, de se exibir um diagrama de política externa para o mundo lusotropical trazendo tão somente Brasil, de um lado; e Portugal, do outro – esquema que vigorou até o governo JK –, e passava-se à conformação de um triângulo, com a África ocupando um dos vértices. Com efeito, em sua mensagem transmitida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1961, Jânio Quadros “sobrelewa o vínculo perene com o povo português”, ao mesmo tempo em que ressalta uma “verdadeira identidade espiritual” com o povo africano, evocando a “imensa dívida”³⁸ que o Brasil teria com ele.

Conforme assinala Saraiva, tratava-se de “convencer os Estados africanos de que as relações históricas do Brasil com Portugal, última metrópole colonial da África, não inibiriam o desenvolvimento de relações com os países da região”³⁹. Nesse sentido, constata-se plena consonância com o raciocínio expresso anteriormente por Gilberto Freyre, que encontraria ecos quando da institucionalização de arranjos de concertação diplomática entre os dois lados do Atlântico Sul no final do século XX, como o Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP), instituído em 1989 durante o governo de José Sarney, que seria considerado o precursor da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996, no curso do mandato de Fernando Henrique Cardoso.

³⁶ LEITE. Raízes africanas da política externa brasileira: pensamento freyreano, Política Externa Independente e contribuições para o acumulado histórico da diplomacia nacional, p. 7.

³⁷ VELOSO; MADEIRA. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*, p. 147.

³⁸ QUADROS, Jânio. Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na Abertura da Sessão Legislativa de 1961. In: *Discursos selecionados do Presidente Jânio Quadros*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, pp. 23-24.

³⁹ SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012, p. 21.

José Augusto de Araújo Castro, último chanceler da PEI, foi o único entre os cinco a ser diplomata de carreira, o que pode refletir a própria internalização do pensamento africanista propugnado por aquele movimento diplomático no próprio serviço exterior brasileiro. A nomeação de Araújo Castro ao posto de ministro de Estado das Relações Exteriores viria a "romper decisivamente com o tabu de não nomear diplomatas de carreira para a Chefia da Casa"⁴⁰.

Entendo que Araújo Castro reforçou e confirmou os princípios da PEI no que concerne ao seu eixo africanista, como apoio à descolonização, à autodeterminação dos povos, à não intervenção e à luta contra o racismo. O ápice dessa confirmação se daria com o ilustre discurso dos 3Ds – por ocasião da abertura da XIV sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas –, que pregava o desarmamento, desenvolvimento e descolonização, em sintonia com as necessidades das nações subdesenvolvidas e pobres.

O diplomata retornará ao cargo de ministro do MRE à época da ditadura civil-militar, quando condena o regime de *apartheid* sul-africano como crime contra a humanidade. Conforme Sardemberg,

Consciente da complexidade racial do nosso país, Araújo Castro preocupava-se com a interface da diplomacia brasileira com o seu próprio panorama étnico. Nesse contexto, sustentou que o *apartheid* não podia ser relegado ao esquecimento, pois que agredia diretamente a vivência brasileira, as nossas aspirações e o modo de organização de nossa sociedade. Essa era a dimensão que dizia respeito, à política africana do Brasil e à nossa posição parlamentar nas Nações Unidas.⁴¹

Amado Cervo define acumulado histórico da diplomacia de determinado país como o agregado de princípios e valores que conduzem sua política exterior.⁴² Ainda de acordo com o autor, esses padrões de conduta conferem previsibilidade à ação externa, tanto para analistas nacionais quanto para estrangeiros, e moldam a conduta externa dos governos, não se alterando em razão da sucessão de mandatários ou mesmo de mudanças de regime,⁴³ Com base nesse conceito, constata-se que a PEI introduziu o componente africano à política externa brasileira,

⁴⁰ SARDERMBERG, Ronaldo Mota. João Augusto de Araújo Castro: Diplomata. In: *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)* (org. José Vicente de Sá Pimentel), vol. 3. Brasília: FUNAG, 2013, p. 1088.

⁴¹ SARDERMBERG. João Augusto de Araújo Castro: Diplomata. p, 1093.

⁴² CERVO. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*.

⁴³ _____. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*.

que – apesar da diferença de ênfase atribuída pelos governos subsequentes – passou a não mais ser desconsiderada no cálculo de ação internacional do país.

Em complemento à ideia desenvolvida por Cervo, pode-se apresentar aquela introduzida por Gelson Fonseca Jr., qual seja a de “cenários obrigatórios’, ou seja, aqueles em que o país é forçado a atuar, tanto quanto quer ser ativa, propor iniciativas, quanto age defensivamente quando as circunstâncias impõem”⁴⁴. Inegavelmente, a África passou a configurar um desses cenários para a atuação exterior do Brasil.

Interessante notar que a PEI é frequentemente interpretada como progressista, apesar de ter sua elaboração e consecução inicialmente a cargo de homens de orientação conversadora, como o eram Afonso Arinos e Jânio Quadros. Versando sobre essa aparente dualidade presente na PEI, Barbosa destaca ser a seguinte a “singularidade da Política Externa Independente” à época:

ela que, na prática, jamais foi revolucionária, ganhou roupagem ideológica que lhe quiseram impor – à esquerda, uma espécie de instrumento de libertação nacional e, à direita, a inocente útil a serviço do comunismo internacional, logo, fantasma a ser exorcizado.⁴⁵

Nas palavras de Veloso e Madeira, Freyre “é um personagem controverso, acusado simultaneamente de progressista e conservador, de democrático e autoritário, e de personalista em sua análise da cultura brasileira”⁴⁶.

A exposição apresentada por Freyre mostrava-se adequada aos anseios da elite dirigente nacional, uma vez que não se fazia por meio de rompantes declaratórios de cunho radical. Do contrário, defendia uma espécie de modernismo conservador de matiz conciliatório entre o Portugal salazarista, seus territórios do ultramar e o Brasil. Em suma, uma transição sem rupturas. De acordo com Veloso e Madeira,

senso histórico não é aceitação pura e simples da mudança, mas o reconhecimento e a aceitação da mudança na continuidade, e da continuidade na mudança. Gilberto Freyre não compreende a realidade como algo parado, estático, estacionado, ao contrário, acredita que há um processo de continuidade, que garante a possibilidade de mudança na sociedade brasileira.⁴⁷

⁴⁴ FONSECA JÚNIOR. "Política Externa Brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano", p. 18.

⁴⁵ BARBOSA. “Parlamento, política externa e o Golpe de 1964”, p. 271.

⁴⁶ VELOSO; MADEIRA. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*, p. 147.

⁴⁷ VELOSO; MADEIRA. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*, pp. 155-156.

Ademais, complementam afirmando que Freyre “vê a continuidade, como a mudança, numa outra perspectiva, não como ruptura, como o marxismo propunha, mas como movimento de transformações graduais”⁴⁸.

A continuidade, como defende Gelson Fonseca Jr., seria um dos traços característicos da política externa brasileira, servindo à sua credibilidade. Com efeito, argumenta o autor

é curioso que chanceleres que promoverem mudanças, como o próprio Rio Branco (no início do século) ou San Tiago Dantas (nos anos 1960), e mesmo presidentes, como Getúlio Vargas, prestaram, no plano do discurso, tributo à continuidade, como se essa reforçasse a legitimidade do que faziam, disfarçando de permanentes as mudanças de orientação que patrocinavam.⁴⁹

Como complementa o autor em outro artigo,

San Tiago não reclama para o que a política externa que desenvolve o rótulo da novidade [...]. O chanceler inova, mas não precisa dizer que inova. Os valores que exalta, como o da atitude pacifista do Brasil, valem mais justamente porque estão sustentados historicamente.⁵⁰

Os contornos da política africana do Brasil desenhados na década de 1960 somente ganharia projeção efetiva, argumenta Fonseca Jr., quando se abandonou o apoio às posições de Portugal na ONU, o que se efetivou em 1974, com a deposição de Marcelo Caetano e do consequente encerramento do regime salazarista. Não obstante a diferença de ênfase atribuída pelos governos subsequentes, a dimensão africana passaria a configurar um dos cenários obrigatórios da política externa brasileira, integrando efetivamente o acumulado histórico e prático da diplomacia nacional. Assim, o serviço exterior do Brasil, bem como o empresariado e a academia teriam de empreender enorme conjugação de forças para a compreensão da África – subsaariana, em especial – em seus múltiplos aspectos, uma vez que o desconhecimento predominava, de parte a parte. Esse exercício de conhecimento mútuo persiste até os dias de hoje, logrando obter avanços significativos, como se constata em função do aumento substantivo da presença do Brasil na África e, paralelamente, da África no Brasil.

⁴⁸ _____. *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*. p. 156.

⁴⁹ FONSECA JÚNIOR. Política Externa Brasileira: padrões e discontinuidades no período republicano, p. 17.

⁵⁰ FONSECA JÚNIOR, Gelson. Francisco Clementino San Tiago Dantas: o conflito Leste-Oeste e os limites do argumento racional. In: *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)* (org. José Vicente de Sá Pimentel), vol. 3. Brasília: FUNAG, 2013, p. 17.