

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - FAJS**

**LUCAS CAVENDISH GONÇALVES**

**AS INTERFERÊNCIAS IMPERIALISTAS NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA  
EXTERNA BRASILEIRA**

**BRASÍLIA**  
**2021**  
**LUCAS CAVENDISH GONÇALVES**

**AS INTERFERÊNCIAS IMPERIALISTAS NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA  
EXTERNA BRASILEIRA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Luciano da Rosa Munoz

**BRASÍLIA, 30 DE NOVEMBRO DE 2021**

**LUCAS CAVENDISH GONÇALVES**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

## **AS INTERFERÊNCIAS IMPERIALISTAS NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

**Lucas Cavendish Gonçalves**

### **RESUMO**

O presente artigo busca entender como o processo de formação da política externa brasileira pode ter sido influenciada ao sofrer interferências de potências imperialistas, e como essas intervenções significaram um retrocesso ou um malefício para a consolidação e concretização da política externa do Brasil. Dividido em três capítulos sendo eles, o primeiro: política externa e identidade; o segundo: Política Externa Independente; e por último: política externa para a África e os desdobramentos da PEI. Serão utilizados autores dos movimentos Pós-Colonialismo e do Giro Decolonial para a interpretação do caso problema, e o artigo foi construído a partir de uma análise crítica utilizando dessas escolas de pensamento das Relações Internacionais e de observações e paralelos referente a acontecimentos na história da política externa brasileira.

**Palavras-chave:** Pós-colonialismo. Giro Decolonial. Política Externa Independente. Política Externa Brasileira. Política Externa para a África. Neocolonialismo. Imperialismo.

**Keywords:** Postcolonialism. Decolonial Turn. Independent Foreign Policy. Brazilian Foreign Policy. Foreign Policy toward Africa. Neocolonialism. Imperialism.

### **ABSTRACT**

This article seeks to understand how the process of formation of Brazilian foreign policy may have been influenced by interference from imperialist powers, and how

these interventions meant a setback or harm to the consolidation and achievement of Brazil's foreign policy. Divided into three chapters, the first: foreign policy and identity; the second: Independent Foreign Policy; and finally: foreign policy for Africa and the development of the PEI. Authors of Post-Colonialism and Decolonial Turn will be used for the interpretation of the problem case, and the article was built from a critical analysis using these schools of thought of International Relations and observations and parallels concerning events in the history of Brazilian foreign policy.

### **Sumário:**

Introdução. Capítulo 1 - Política Externa e Identidade. Capítulo 2 - A Política Externa Independente. Capítulo 3 - Política Externa para a África e Desdobramentos da PEI. Considerações Finais. Referências.

## **INTRODUÇÃO**

É certo que a trajetória da política externa brasileira teve um caminho incerto e não faltaram controvérsias ao longo de sua formação, mesmo quando observamos seus casos de sucesso. Por isso, é importante buscar compreender onde e como, durante esse longo e contínuo processo de consolidação das relações internacionais do Brasil, houve influências negativas e retardantes no andamento deste processo, e examinar como essas intervenções vieram a se mostrarem maléficas ou até abomináveis para uma saudável consolidação de nossa política externa. Assim, o objetivo desse artigo é apontar, analisar e destrinchar essas influências e interferências imperialistas na formação e consolidação

da política externa brasileira, com o propósito de oferecer à comunidade acadêmica e aos demais interessados uma leitura que possa instigar a questionarem as heranças e nossas histórias, para entender, na medida do possível, todas as nuances que cercam este tema complexo e conturbado. O tema será abordado com base em dois movimentos teóricos das Relações Internacionais, sendo eles os Pós-Colonialistas e os autores pertencentes ao Giro Decolonial, onde ambos propõe uma reinterpretação da história das relações internacionais, porém utilizando-se de uma visão própria, livre de preconceitos e qualquer conhecimento enviesado por aqueles que sempre escreveram a história que popularmente é conhecida e estudada. Primeiramente, uma análise da formação da política externa brasileira e sua identidade a partir da interpretação do que é Setor Societal, segundo Barry Buzan, em seu artigo *Security, a New Framework for Analysis* (1998), aplicando então sua teoria no caso Brasil. Em seguida, para fugir de um estudo prolixo para um mais concreto, será utilizado um recorte temporal onde a Política Externa Independente, arquitetada e proposta pelo ex-presidente Jânio Quadros, será o principal objeto de estudo e interpretação. Por último, mas não menos importante, os impactos e desdobramentos da PEI partindo de uma análise que há de focar na Política Externa para a África, plano que nasceu dentro das manobras que compunham a nova face da política externa brasileira segundo a PEI.

## **CAPÍTULO 1**

### **POLÍTICA EXTERNA E IDENTIDADE**

A política externa de um Estado tem raízes em diversos aspectos que, somados, podem formar o que definimos como identidade. Cultura, contexto histórico, hábitos, costumes, língua, religião, etnia, crenças políticas e tantos outros. A identidade de um povo não necessariamente reflete a identidade do Estado (ou governo) onde essa reside, podendo criar dicotomias e afastamentos entre povo e Estado. Ainda sim, quando estudamos a formação de um Estado e seu contexto histórico, é possível delimitar a

origem de uma certa identidade em comum de seu povo, que acaba formando também bases e fundações que sustentam o governo que governa esse Estado.

Já que o intuito deste artigo define o Brasil como estudo de caso, essa interpretação da identidade para a formação da política externa brasileira é de extrema importância para tentar delimitar aqui as estruturas e arcabouços que sustentam e guiam nossa política externa, em um contexto não necessariamente contemporâneo, mas sim geral.

Antes, vamos observar a questão do Brasil para com a construção da identidade de seu povo, utilizando rapidamente da interpretação do que é o Setor Societal (BUZAN, 1988). O estudo do Setor Societal busca entender como a identidade de uma comunidade é formada, e como isso pode impactar na construção da identidade de um Estado. Uma comunidade existe e é mantida pela comunhão das pessoas que compõem esse grupo e simpatizam por um ideal ou contexto em comum. Seja por religião, credo, história, origens, etnia, língua, cultura ou até sangue, esses laços são formados e acabam por, de uma forma ou de outra, ditar o condicionamento daquele Estado, já que essa mesma comunidade acaba refletindo sua existência em lideranças políticas dentro do Estado. E, quando levamos em conta um sistema de governo democrático, por exemplo, essas lideranças políticas acabam também por refletir na agenda internacional daquele Estado, influenciando então sua posição e posicionamento no cenário internacional. Ou seja, como a construção da identidade nacional pode influenciar na tomada de decisões no âmbito internacional de um Estado?

No caso do Brasil, a construção da sua identidade é bem conturbada. Utilizarei daqui para frente o artigo de Feliciano de Sá Guimarães: “The uneasy ‘well-placed’ state: Brazil within Latin America and the West. Segundo Feliciano, o Brasil se enquadra como um Estado “deslocado” (misplaced State), ou seja, o discurso diplomático do Brasil por muito tempo buscou um “meio lugar”, onde tentava um malabarismo entre se identificar como um país latino americano ou um país pertencente ao ocidente. Essa dicotomia acabou por dificultar uma interpretação de onde o Brasil realmente se encontrava, e como devia ser vista sua identidade internacional. Uma

característica de estados deslocados é a de que esses experimentam um certo nível de dissonância cognitiva entre sua localização geográfica e seu sentimento de pertencimento local, e suas narrativas nacionais para com suas aspirações regionais e sua percepção para os outros (GUIMARÃES, 2020). Separo aqui então três maiores influências na formação da identidade da política externa brasileira, e que também, em suas diferenças, contribuíram para uma dificuldade em se analisar essa identidade, sendo essas: a primeira, a ligação histórica com Portugal; a segunda, uma mudança institucional na relação da nossa política externa para uma agenda mais autônoma de alinhamento com países africanos; e por último, a constante influência de termos como “poder não ocidental, líder regional, poder emergente”, e outras situações que colocam o Brasil em diferentes posições a depender do contexto de análise.

Essas influências e a própria questão do deslocamento acaba refletindo em um Estado que apresenta uma obsessão quase que compulsiva com a validação dos outros Estados para algum fim ou “título” que o Estado deslocado almeja, principalmente essa validação partindo de seus respectivos vizinhos ou nações as quais esse Estado aspira. Outro aspecto do Estado deslocado é a forma como ele enfatiza sua singularidade perante a região em que se encontra (GUIMARÃES, 2020), característica muito observada no distanciamento do Brasil com seus vizinhos seguindo uma argumentação de “poder emergente”, evocando então um certo senso de superioridade e liderança na América Latina.

Agora, onde essa construção da identidade brasileira reflete uma influência imperialista negativa em sua formação? A formação da identidade da política externa brasileira começou pela sua relação com o império português, a Monarquia Constitucional liderada por D. Pedro I e pela família real de Bragança (LAFER, 2000, 03). Ou seja, em sua primeira concepção, temos uma forte influência do imperialismo português atuando como infraestrutura dessa política externa, e mesmo depois da independência brasileira, segundo Luis Claudio Villafane Santos, em seu livro - *O Dia em que Adiaram o Carnaval* - o principal objetivo dos diplomatas de países recém independentes é a de garantir o reconhecimento de nações européias, podendo desde

cedo observar a influência dessas nações imperialistas nos novos Estados que se romperam de seus laços coloniais.

Outro fato a se levar em conta é de que a legitimação do Estado brasileiro, nossa independência, não foi conquistada através de uma grande ruptura ou revolução como foi visto em na América espanhola, mas sim através de uma continuidade da ordem e delimitações territoriais já antes estabelecidas pelo império português. Essa questão levou também a ser uma grande influência para que o Brasil fosse visto como “diferente” dentro da América Latina, contribuindo então para a problemática crescente da concepção de que o Brasil é um Estado “sem lugar”, já que não era enxergado pelos vizinhos como um dos seus. É levado em conta principalmente a questão da língua, mas não bastasse os pontos apresentados, a própria política externa brasileira se mostrou muitas vezes com a intenção de se distanciar de seus vizinhos, buscando uma imagem forte e de liderança do Brasil dentro da América, de certa forma “marginalizando” seus vizinhos. Segundo Celso Lafer (2000, 3), a percepção de que ser brasileiro também significava ser latinoamericano veio somente depois da doutrina do Destino Manifesto, no fim do século XIX. A doutrina, de certa forma, influenciou os diplomatas e intelectuais brasileiros a enfatizar o que o Brasil tinha em comum com a América Latina. Até então, a monarquia da família Bragança tinha sido a base para a identidade internacional do Brasil nas américas: um império entre repúblicas, um grande território falante do português que se manteve unido enquanto os espanhóis se fragmentaram (GUIMARÃES, 2020).

Não obstante, ao longo da maioria do século XIX, o Brasil enfatizou a sua unicidade com relação aos seus vizinhos, o separando pelo tamanho continental do país e uma diferença linguística e sociológica, tal qual era o costume de Portugal na Europa, uma nação singular e conservadora, cercada por “inimigos” (lê-se diferentes). Isso causou com que seus vizinhos também acabassem vendo o Brasil como um diferente em seu meio. Intelectuais latino-espanhóis, por volta dos anos de 1850 e 1860, sustentavam a ideia, também levada pro Simon Bolívar, de uma consciência e identidade conjunta América-Espanhola, que era mais forte e presente que “nacionalismos locais e

regionais”, e eles nunca chegaram a incluir o Brasil dentro nessa categoria. Esse distanciamento que o corpo diplomático brasileiro orquestrou, ainda que algum tempo depois tenha tomado outros rumos (que serão discutidos nos próximos capítulos), marcou de forma negativa a visão que os outros países tinham do Brasil, e não obstante a nossa própria visão e formação de opinião e cultura como nação, que também seguiu direta ou indiretamente os passos diplomáticos ao se distanciar dos Estados hispano-americanos.

Esses fatores, somados a uma narrativa de poder emergente que busca um distanciamento com outros Estados vizinhos, sustentam uma concepção nociva do Brasil como um “outro” dentro da América Latina, excluindo-se de maneira tal qual soberba, de certa forma, de uma construção conjunta do que de fato são países latino-americanos, como visto no parágrafo anterior.

Essas primeiras problemáticas, principalmente por terem acontecido tão cedo e justamente em um período crítico de formação de identidade, acabaram por abalar a construção sólida de uma identidade nacional própria brasileira. As influências imperialistas, tanto indireta (como a busca prioritária por um reconhecimento europeu na independência do Brasil) como direta (os fortes laços com a coroa portuguesa e sua ideia de afastamento dos espanhóis) nos leva a crer que a construção da identidade brasileira para sua política externa foi extremamente abalada. E, como sabemos, ainda que por meio deste artigo essas questões tenham se tornado mais claras, situações tão subjetivas como as apresentadas tendem a ser difíceis de se lidar, ainda mais quando essas são tão extendidas que acabam a se perder pelo tempo.

Por exemplo, temos como reflexo dessas problemáticas a segunda tentativa de ingresso ao Conselho de Segurança das Nações Unidas pelo Brasil em 1985, com a redemocratização do país (a primeira, sem sucesso, sendo ainda na redação da Carta de São Francisco que fundou a ONU). Em um primeiro momento, muitos Estados declararam apoio a pretensão brasileira, inclusive alguns dos atuais membros permanentes, sendo eles: China, França, Reino Unido e Rússia, restando apenas a posição dos Estados Unidos. Ainda que ao mais tardar a resposta estadunidense tenha

sido favorável a reforma mas não ao ingresso do Brasil no CS, mas sim do Japão, a principal oposição dessa conquista brasileira se encontrava não nos países do norte, mas sim em solo latino-americano. O pouco apoio nada entusiasta de alguns vizinhos do Brasil somado a uma firme oposição da Argentina acaba por minar o projeto de ingresso ao CS brasileiro, mostrando claramente como o Brasil não é visto como um representante, nem ao menos semelhante latino-americano, capaz de dar voz às necessidades dos países hispano-americanos.

O modelo brasileiro de reforma do CS é contraposto por uma proposta argentina que defende uma outra abordagem que busca maior representatividade, aumentando o número de cadeiras não permanentes e uma nova rotina de rotatividade entre eles (SEITENFUS, 2007). O importante a se perceber nesse estudo de caso é que a Argentina e outros países vizinhos não aceitam a proposta brasileira do Brasil ser um representante ou até porta-voz da América Latina (sob o aspecto da geopolítica), justamente por ele não ser compreendido como um país latino americano (em uma concepção de identidade), logo podendo ter seus ideais e objetivos políticos dissonantes de seus vizinhos, podendo ser visto até como “ameaça” aos Estados vizinhos. Uma das maneiras que Brasília encontrou para contornar essa oposição, e a que nos importa, foi a de abandonar o discurso segundo o qual o Brasil estaria no CS nas condições de representante da América Latina, substituindo-o pelo argumento de que o país possuía fortes características de peso no cenário internacional dado outros fatores que não de representatividade identitária, características essas como peso demográfico, extensão territorial, importância econômica e uma vontade de servir a paz.

Esse caso faz referência ao que foi apontado ao decorrer deste capítulo quando se observa uma falta de confiabilidade ou de um sentimento de unidade do Brasil para com seus Estados vizinhos hispano-americanos. O fenômeno então decorre justamente de todos os fatores observados anteriormente, que levaram, alguns com intenção e outros de forma indireta, a concepção de que o Brasil possui um processo de construção de identidade conturbado e problemático, causando situações adversas e de repercussões negativas para sua política externa, como a do seu ingresso no CS. E como é foco deste

artigo, podemos dizer que uma forte influência imperialista tanto direta (como a presença da participação e reconhecimento da coroa portuguesa na criação dos primeiros moldes da política externa brasileira pós independência), quanto indireta (na constante busca por aprovação de outras nações imperialistas visando um lugar no Sistema Internacional), tiveram desdobramentos negativos que se estenderam e se diversificaram com o tempo, diminuindo e aumentando sua intensidade, mas mostrando-se sempre uma questão problemática para a saudável e concreta concepção da política externa brasileira.

Veremos nos próximos capítulos como a mudança da política externa brasileira ao longo de diferentes períodos conseguiu trazer mais estrutura e certeza a uma identidade própria e consciente do Brasil como ator internacional, significando também uma mudança positiva quando comparada com a incerteza e a influência negativa que vimos no capítulo que se encerra.

## **CAPÍTULO 2**

### **A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE**

Agora será abordado, de forma analítica, o período que corresponde mais precisamente aos anos de 1960 a 1964, onde ocorreu o governo de Jânio Quadros e posteriormente, após sua renúncia, de seu vice, João Goulart, que deu continuidade à política externa que Jânio arquitetou, mais conhecida como PEI, que será abordada neste capítulo e também será a principal temática que guiará o capítulo final.

A política externa brasileira nesses anos tomou novos rumos, pautada agora em uma ideia da busca pela internacionalização do Brasil sem se adequar aos moldes já existentes, ainda que em um contexto de Guerra Fria, adotando um discurso inovador levando em conta uma série de objetivos, que serão expostos aqui, mas com a proposta do nacional-desenvolvimentismo liderando essa política.

O nacional-desenvolvimentismo pode ser entendido como a busca do desenvolvimento interno pela via da política externa. Nessa linha de pensamento,

utiliza-se da política externa e de todos os recursos que podem ser captados por ela como formas de alavancar o desenvolvimento interno do país, e viabilizar a superação de obstáculos internos que impossibilitam esse desenvolvimento, para então superar o subdesenvolvimento (Moura, 1980). Temos como exemplo desta política no Brasil o ex-presidente Getúlio Vargas, que, inserido no contexto da Segunda Guerra Mundial, tentou utilizar-se das vantagens que faziam do Brasil um país chave de interesse para os dois blocos (capitalista e socialista, a grosso modo), para buscar o desenvolvimento interno do Brasil a partir de investimentos e parcerias formadas pela aliança a um desses blocos. Ou seja, a política exterior do primeiro governo Vargas (1930-1945) teve em sua essência práticas notoriamente elaboradas que visavam conquistar benefícios que fomentam o desenvolvimento nacional a partir dessa barganha internacional. Porém, o nacional-desenvolvimentismo praticado por Vargas foi pautado também sob a logística da equidistância pragmática, onde Vargas tentou (e conseguiu) obter vantagens de breves aproximações de ambos os blocos, mas nunca totalmente se juntando a nenhum deles. Por esse motivo a menção desse período da Política Externa brasileira, ainda que tenha influenciado a PEI de Jânio Quadros, nos servirá apenas para o entendimento da própria PEI, sendo que a mesma, diferente da lógica da equidistância pragmática, possui uma linha de execução nada imparcial, deixando bem claro a nova posição do Brasil perante o Sistema Internacional e seus atores.

Já no governo de Kubitschek, por exemplo, o nacional desenvolvimentismo ficou mais evidente, mais nítido e também o fato de ter sido explicitamente estabelecido como fundamento da política externa. Soluções para problemas nacionais eram buscadas no contexto externo e o projeto de desenvolvimento nacional baseava-se em uma política de atração ao capital estrangeiro (MANZUR, 2014). Concretizando então seu plano de desenvolvimento interno do Brasil por vias externas, Juscelino viabilizou uma enorme e massiva entrada de capital estrangeiro para impulsionar as indústrias brasileiras, principalmente a recente automobilística, sob uma prerrogativa de “solidariedade continental” por parte dos Estados Unidos, a fim de não permitir que a dita ameaça comunista se instalasse em seus “quintais”.

Entretanto, não se restringiu apenas ao contexto regional, pautando também sua política exterior pela busca do desenvolvimento econômico nacional com bases pragmáticas, sem necessárias vinculações ideológicas (MANZUR, 2014). Ou seja, podemos observar como algumas das inovadoras e ousadas ideias apresentadas pela Política Externa Independente já vinham sendo sugeridas, ou pelo menos cotadas, em governos anteriores, e podemos afirmar com certeza que serviram de influência para a consolidação da PEI por Jânio Quadros e, posteriormente, João Goulart.

Daqui até o fim do capítulo, adentramos então de fato na Política Externa Independente de Jânio Quadros, que oficialmente se desdobrou logo no início de seu governo, em uma proposição apresentada por ele próprio, em mensagem ao Congresso Nacional. Fortemente influenciado pelo pensamento independentista de Afonso Arinos de Mello Franco, seu ministro das Relações Exteriores desde os primeiros momentos, Jânio Quadros destinava à política exterior um papel fundamental na busca pelo desenvolvimento do país, pela superação da pobreza e pelo alcance da justiça social (MANZUR, 2014).

Em suma, a PEI visava o desenvolvimento nacional ao se aproveitar de qualquer contato, independentemente de sua ideologia ou posição no cenário internacional, colocando sempre o Brasil em primeiro lugar. Ainda sim, importante reconhecer que a PEI possuía sim uma base ideológica: independentismo, universalismo e desenvolvimentismo eram os pontos principais que guiavam a PEI e o jogo político que girava em torno dela. Porém, o que se evitava na prática era a sujeição ou subordinação perante qualquer amarra ideológica que pudesse ser um limitador de voo do principal objetivo alçado por ela, o desenvolvimento nacional. Por exemplo, a universalização comercial do Brasil em busca de novas oportunidades que resultassem em seu crescimento interno certamente viriam também acompanhadas de uma certa aproximação política, e essa deveria ser feita de maneira cuidadosa e analítica, visando sempre colocar o Brasil e seu engrandecimento como prioridade em detrimento de um acordo comercial que priorizasse relações políticas sobre as comerciais.

Continuando, além dos princípios fundamentais citados acima que são a base ideológica da Política Externa Independente de Jânio, ainda podemos destacar outros essenciais para o seu entendimento, e que certamente também faziam parte do arcabouço dessa política, como por exemplo: princípios da boa convivência internacional; a preservação da paz; o fortalecimento dos princípios da não intervenção e autodeterminação dos povos; o fortalecimento do mercado externo e o apoio à emancipação dos territórios não autônomos (MANZUR, 2014).

Faz-se lembrar o fiel comprometimento com esses princípios fundamentais quando a posição brasileira perante a crise dos mísseis em Cuba deixou, de certa forma, o Brasil mal visto pelos Estados Unidos quando defendeu o princípio de não intervenção estrangeira direta ou indireta em território cubano, bem como não reconhecer qualquer governo resultante de ação desse tipo (MANZUR, 2014).

Já pauta multilateral, bastante enfatizada por Jânio, o foco era voltado para organismos internacionais formados por países não participantes de nenhum dos grandes blocos. Nesta decisão, percebemos a busca, novamente, por um meio lugar no contexto internacional da guerra fria, com um foco maior em estratégias e aproximações que fossem render bons frutos ao país, deixando de lado, em um primeiro momento, os desdobramentos puramente políticos. Agora, quanto às relações dentro da América Latina, Jânio procurou uma aproximação com seus vizinhos, em especial a Argentina, cujo presidente à época, Arturo Frondizi, compartilhava ideias similares com a proposta da Política Externa Independente.

Por mais que o foco de análise da PEI neste capítulo seja majoritariamente internacional, como é de se esperar, vale também adentrar nos impactos internos da Política Externa Independente no Brasil. A PEI veio em um momento em que os meios de comunicação estavam se dissipando no Brasil com mais consistência, e isso, somado com altos índices de alfabetização e com a urbanização do país, a opinião pública nunca foi tão presente quanto neste período. O que podemos observar disso? A opinião pública, mais do que nunca, tanto importava quanto influenciava na tomada de decisões do Ministério das Relações Exteriores, já que a insatisfação ou satisfação do povo fazia

parte também de um jogo político e de poder interno, como já conhecido há muito tempo em um sistema de governo democrático. No governo de Jânio Quadros, a opinião nacional se dividia em quatro correntes principais: liberal-associacionismo, liberal-nacionalismo, universal-independentismo e radical nacionalismo (MANZUR, 2014). Cada uma delas possui suas diferenças e similaridades, mas cabe a análise neste capítulo somente o universal-independentismo e o radical-nacionalismo, já que os princípios defendidos por essas correntes são encontrados na aplicação e consolidação da Política Externa Independente.

Brevemente passaremos por cima dessas duas, e entenderemos quais suas influências sobre a PEI. Primeiramente, o universal-independentismo preconizava uma inserção internacional independente e autônoma do Brasil, favorável ao alargamento das possibilidades internacionais do país, com a universalização das relações econômicas e políticas do Estado. Os universal-independentistas buscavam uma expansão das relações internacionais brasileiras mas livre de constrangimentos, sendo esses, por exemplo, qualquer afiliação extremamente direta e formal com algum bloco ou ideologia que estivesse em jogo, além das relações comerciais, por exemplo, e que pudesse prejudicar o Brasil em outras relações comerciais já existentes. Já o radical-nacionalismo possuía uma característica marcante de uma visão de mundo anti-imperialista, que se revelava essencialmente anti-ianque. Segundo os radicais-nacionalistas, na busca pelo desenvolvimento era necessário, a todo custo, evitar uma relação de subserviência ao imperialismo dos Estados Unidos, considerado por eles próprios uma ameaça muito maior que a do comunismo à época. Essa relação deveria ser tão evitada que até mesmo uma relação direta e especial com países comunistas era preferível a dos EUA (MANZUR, 2014), e isso certamente despertava a raiva de outras frentes populares contrárias aos moldes de ação da Política Externa Independente.

É possível perceber que essas duas correntes possuem elementos que compõem a infraestrutura da PEI na busca pelo desenvolvimento brasileiro, tanto que a opinião pública foi polarizada até ser dividida em duas frentes: liberal-ocidentalista e

nacional-revisionista, sendo esta última a de nosso interesse, já que traduzia as aspirações de Jânio Quadros e João Goulart sobre a Política Externa Independente. Os nacional-revisionistas concebiam como fundamental a implementação de reformas na estrutura econômica, social e política brasileira, e mostravam-se contrários à vinculação associada e dependente a qualquer das potências, mas, em geral, prefeririam um relacionamento especial com a União Soviética ao relacionamento com os Estados Unidos. Evitavam, contudo, uma associação aberta ao comunismo, ainda que o maior inimigo a ser combatido era, segundo a opinião pública dos nacional-revisionistas, a ação imperialista norte-americana (MANZUR, 2014).

Finalizando, e para que possamos adentrar o próximo capítulo com toda o contexto necessário, a Política Externa Independente foi com certeza um divisor de águas na história da política externa brasileira, tanto na sua formação quanto consolidação, pois ao mesmo tempo que introduziu novos moldes, fez com que esses perdurassem ao longo do tempo em outros governos, e teve seu papel fundamental na libertação do Brasil de um política externa que antes podia ser descrita como subserviente, incerta e até maleável perante forças externas.

### **CAPÍTULO 3**

#### **POLÍTICA EXTERNA PARA A ÁFRICA E DESDOBRAMENTOS DA PEI**

Agora adentramos de fato a PEI e seus desdobramentos para entender como, ainda que em um momento revolucionário da Política Externa brasileira, podemos identificar fortes influências de ideais imperialistas, ou ao menos de uma mentalidade imperialista.

Quadros destinava a política exterior a um papel fundamental na busca pelo desenvolvimento do país, pela superação da pobreza e pelo alcance da justiça social. Defendia que o Brasil poderia e deveria estabelecer contatos proveitosos, mesmo se isso significasse dialogar com países de ideologias diversas, desde que essa atitude sirva para o interesse próprio do Brasil. A Política Externa Independente foi também

conceitual e estruturalmente pensada para favorecer a independência política do Brasil e o desenvolvimento nacional. Valorizavam-se, além das anteriores, o universalismo, que é justamente a proposta de buscar novos contatos e parcerias internacionais independente de ideologias, o que se evitava na prática era a sujeição a constrangimentos ou limitações ideológicas, que pudessem atrapalhar o voo do Brasil (MANZUR, 2014). Além dessas características, a Política Externa Independente também visava métodos de ação e posicionamento que asseguravam a boa convivência internacional, como a preservação da paz, o fortalecimento dos princípios de não intervenção e da autodeterminação dos povos, bem como o fortalecimento do mercado externo e o apoio à emancipação dos territórios não autônomos, sendo alguns desses últimos fortemente observados na política externa para a África.

Para começarmos, é importante deixar claro que a PEI não veio para desafiar o tradicional alinhamento aos Estados Unidos que vinha desde a Segunda Guerra Mundial, mas sim de inserir novos conteúdos e opções que facilitassem uma busca de maior autonomia para o País no cenário internacional (SARAIVA, 1993). Inclusive, na própria carta expositória da nova Política Externa Independente, escrita por Jânio Quadros, Jânio aponta o Brasil como uma “nação do Ocidente” pautada sobre “ideais democráticos” e de “antecedentes cristãos”, e atesta que “ideais comuns de vida e de organização nos aproximam mais das grandes nações do bloco ocidental”, e busca inserir o Brasil como representante desse bloco Ocidental na América do Sul. Ora, já podemos observar que na sua própria concepção a PEI, ainda que busque ser inovadora ao se opor ao colonialismo e se desvencilhar de antigos laços imperialistas, ainda busca tanto se equiparar aos Estados historicamente conhecidos por liderarem incursões imperialistas, muitas vezes no próprio Brasil, e procura ser parte de um grupo maior. Acredito que a interpretação que surge dessa contradição é que Jânio busca ascender o Brasil para um novo patamar no cenário da Política Externa, ao assumir uma posição anti-colonialista e de reconhecimento de novos aliados, mas ainda assim busca uma certa relação e até aprovação dessas nações desenvolvidas e imperialistas. Podemos enxergar essa situação neste seguinte trecho de sua carta:

Neste ponto talvez seja apropriado se referir a ideologia prejudicial das democracias capitalistas, que estão sempre prontas para rejeitar a ideia da intervenção estatal em Estados onde o estado controla a economia, ou nada será conquistado. Não estamos em posição de deixar correrem livres as forças econômicas do livre mercado em nosso território, simplesmente porque essas forças, que são controladas por fora, jogam seu próprio jogo, e não aquele de nosso país.”. E continua: “O governo brasileiro não tem preconceito contra o capital externo, muito pelo contrário, precisa veemente de sua ajuda. A única condição é a nacionalização dos lucros, pois pelo contrário o capital externo não se tornará mais um símbolo de progresso, mas sim um sanguessuga se beneficiando de nosso esforço nacional. (QUADROS, Jânio. Brazil’s New Foreign Policy, 1961)

Outros exemplos de influências imperialistas na formação e aplicação da PEI podem ser observados ao longo de sua execução. Tomamos como exemplo a aproximação do Brasil para o continente africano, pautado sobre uma concepção do que veio a ser chamado de *culturalismo*. O culturalismo era a ideia de que o Brasil tinha uma série de laços culturais fortes com as nações africanas, e por isso fazia-se justificável essa aproximação. O presidente Jânio Quadros fala sobre uma “ponte”, e insistia na ideia de que o Brasil era produto histórico de duas heranças, uma ocidental e outra africana (SARAIVA, 1993). Essa afirmação foi enfatizada por termos como “familiaridade” e “história em comum” entre esses dois lados, e foi sustentada por uma série de mitos e mentiras contadas por diplomatas e representantes brasileiros sobre a não existência do racismo no Brasil, por ser um país miscigenado e livre de preconceitos por conta de uma igualdade racial entre os brasileiros, por possuir dentro deles pessoas de várias etnias e culturas diferentes, o que foi provado mentira mais tarde por delegações.

A aproximação com o continente africano, quando não pautada nas falácias sociais, era sustentada por uma ideia de que o Brasil tinha a “obrigação” de ajudar as

nações emergentes africanas a se desvencilhar de laços imperialistas e buscar sua própria autonomia perante o sistema internacional. Ou seja, Jânio quis passar a imagem de um Brasil “caridoso” e “prestativo” que buscava somente um interesse comum, como se fosse o representante de novos países que estavam na luta contra o imperialismo. Porém, alguns primeiros funcionários dos governos africanos expressaram certa desconfiança para com esse novo discurso brasileiro de solidariedade cultural (SARAIVA, 1993). Os motivos? Alguns estudiosos africanos já começaram a perceber as falácias do culturalismo ao notar que nenhum grande cargo da diplomacia brasileira era verdadeiramente ocupado por pessoas negras, e também quando relatos de jornalistas e outros estudiosos que vieram ao Brasil por meio de programas culturais de intercâmbio e de trabalho começaram a relatar que o Brasil que estava sendo vendido não era bem assim. A verdade é que o Brasil continuava a viver uma séria falta de conhecimento da realidade africana da época. O verdadeiro silêncio cultivado pela elite brasileira após o fim da escravidão persistia nas instituições de ensino superior e na educação em geral do Brasil (SARAIVA, 1993). Esse silêncio era justamente sustentado por ideais e concepções extremamente colonialistas e imperialistas, que perduraram ao longo de séculos pela coroa portuguesa e que acabaram por se enraizar de maneira quase que irremediável em várias instituições brasileiras que não só a da educação. Tal qual o racismo estrutural, que também é fruto da existência de preconceitos imperialistas, essas concepções que foram trazidas de fora e agora enraizadas até em nossa cultura e continuam a atuar em desserviço de uma real Política Externa brasileira, livre de influências que não representam e nunca representaram a real vontade e necessidade do povo brasileiro.

A principal questão a ser identificada na PEI para a África, ainda mais quando buscamos expor as influências imperialistas na formação da Política externa brasileira é que: mesmo em um momento onde nossa Política Externa buscou independência e autenticidade, ela pautou-se em discursos e noções imperialistas ao propor o Brasil como um mediador entre o “ocidente” e os “países em desenvolvimento”, sustentado também por um discurso solidário e filantrópico de ajuda para a África, que acaba

lembrando muito o “fardo do homem branco”, como se o Brasil tivesse a missão de tutela sobre o desenvolvimento dos países africanos, somente sob a prerrogativa do culturalismo.

Surge a interpretação de que o Brasil de Jânio Quadros buscava se destacar como condutor e representante das nações subdesenvolvidas, se apresentando como um certo “líder” das mesmas, justificando-se por características geográficas, poderio econômico, proximidade com essas nações e, quando não indiretas, a própria menção do Brasil como um país capitalista democrático ocidental, presente na carta de Jânio.

O mesmo diplomata que serviu sob a Política Externa (também nacional-desenvolvimentista) de JK, o embaixador Adolpho Justo Bezerra de Menezes, argumentou em seu livro *Ásia, África e a Política Independente do Brasil*, em favor das virtudes brasileiras que favoreciam uma ativa participação do Brasil na política externa da África, e em segundo lugar ele reiterou a opinião generalizada entre muitos diplomatas brasileiros de que o Brasil estava em ótima posição para liderar o bloco de nações afro-asiáticas (SARAIVA, 1993). Vemos mais uma vez essa proposta da liderança brasileira com respaldo em uma suposta representatividade, mesmo essa não sendo totalmente aceita entre os próprios representados, Um discurso mais “eu por vocês”, substituindo o “nós”. A visão de que o Brasil buscava segundos interesses com a aproximação com a África não é tão descartada assim, como podemos observar em Manzur (2014, p. 185): “Jânio procurava, com isso (a aproximação), projetar a liderança política do Brasil no hemisfério sul para, posteriormente, pleitear um tratamento privilegiado dos Estados Unidos.”.

Sem dúvidas novos laços foram formados com algumas nações africanas, principalmente as falantes de língua portuguesa, e a PEI, de modo geral, definitivamente representou um marco na Política Externa brasileira por ser a primeira que buscou-se desvencilhar o Brasil de antigas relações e formalidades que prendiam o país a uma relação de parasitismo com nações imperialistas. Mas ainda sim proponho aqui observarmos que mesmo nessa nova política pode-se perceber certas atitudes e

estratégias que remetem a herança imperialista que está tão presente em nossas instituições e na mente do povo.

Ainda sobre a aproximação com a África, por mais que o discurso da diplomacia brasileira defendesse o anticolonialismo e o princípio da autodeterminação dos povos e da não intervenção, na prática o governo brasileiro era hesitante quanto apoiar ou não o movimento independentista das colônias africanas. Essa indefinição, segundo Tânia Maria Manzur (2014), vinha justamente do apego às relações especiais com as antigas metrópoles, tais como Portugal e França. Mesmo que em um cenário progressista da Política Externa, os representantes brasileiros eram instruídos a referir-se às colônias portuguesas como meras extensões de território de Portugal (MANZUR, 2014). Em contraste, uma vez selada a autonomia de qualquer país africano, o Brasil era uma das primeiras nações a afirmar e reconhecer o novo Estado (MANZUR, 2009).

Se Jânio Quadros, e posteriormente João Goulart, revolucionaram com a PEI quando fizeram com que o Brasil alcançasse sua própria relevância no cenário internacional ao buscar novas parcerias e novos meios de se fazer política visando o desenvolvimento nacional, os governos militares trataram de regredir essas novas conquistas. Um dos motivos do Golpe de 1964 foi que os militares e as elites brasileiras concordaram que o país estava tomando rumos muito mais voltados ao bloco socialistas, inclusive com a direta reaproximação da URSS e da China, acontecimento esse que apenas fazia parte do esforço empenhado por João Goulart para dar continuidade a PEI, buscando o desenvolvimento do país com parceiros que poderiam suprir os interesses do Brasil. Outro importante acontecimento que fortaleceu a ideia de um Brasil alinhado ao bloco socialista foi a crise de mísseis de Cuba, onde João Goulart não saiu diretamente em defesa de Cuba, mas os princípios que guiavam a Política Externa Independente, como por exemplo a autodeterminação dos povos, resolução pacífica de controvérsias e o anti-colonialismo levaram o governo brasileiro a simpatizar mais com os caribenhos do que com os Estados Unidos. João Goulart e seu governo eram contra o isolamento de Cuba, às sanções econômicas e às sanções diplomáticas. Além desses, o

Brasil foi contra a exclusão de Cuba da OEA, que ocorreu a despeito da posição de alguns países (MANZUR, 2014).

No primeiro governo militar pós-1964, em função dos realinhamentos políticos que se fizeram em favor do centro hegemônico localizado ao Norte, houve um retrocesso em relação à política africana ensaiada pelo Brasil no período da Política Externa Independente. Mas isso não significou o fim do discurso culturalista para a África. Ele só adquiriu sentido diverso (SARAIVA, 1993). Ou seja, as atenções foram voltadas exclusivamente para a África do Sul, em um diálogo que também incluía os interesses portugueses na região.

Observamos então no governo militar um declínio na missão do afastamento do Brasil de antigos laços imperialistas, que agora voltam a influenciar fortemente as tomadas de decisões da política externa brasileira. Inclusive, o Brasil passou a ser visto como instrumento de mediação entre Portugal e o continente africano, onde o Brasil teria plena confiança na missão civilizadora de Portugal na África. Dessa situação podemos claramente perceber a utilização do discurso culturalista para justificar a aproximação do Brasil com a África, para então advogar por bandeiras e interesses imperialistas portugueses, que agora voltavam a ocupar espaço na formação da política externa brasileira, deixando para trás o teor revolucionário e nacionalista que estava guiando a nossa política externa.

Ainda assim, um segundo momento de revisão do discurso culturalista ocorreu em meados da década de 70. Naquele momento o continente africano representou uma renovada importância para as redefinições do Brasil no contexto internacional. Foi quando a África apareceu como um espaço no qual o Brasil poderia alcançar grande influência política e intercâmbios comerciais favoráveis. Porém, essa revisão de nada deve lembrar os pontos principais da PEI, já que agora a aproximação se deve puramente por interesses comerciais e de influência política, onde o Brasil tinha agora o “aval” para barganhar em uma posição mais hegemônica, diga-se fortemente influenciada por estratégias imperialistas de dominação (SARAIVA, 1993).

Atrás das vantagens comerciais e do jogo político, o Brasil novamente se projetava como um poder industrial tropical e miscigenado racialmente para a África, porém agora em uma posição mais intimidadora e direta, o que pode facilmente ser interpretada como uma herança imperialista para atingir certo nível de influência em devida área. A infelicidade do apagamento da experiência ganha com a PEI é um grande golpe para a formação de uma Política Externa brasileira livre de amarras ou influências de outros para com ela. Ainda que, de certa forma, encontrou-se neste capítulo críticas à Política Externa Independente, é inegável as mudanças que ela trouxe naquela época para o Brasil, e como ela pode influenciar, por exemplo, as tomadas de decisão de outros governos no que se refere ao posicionamento do Ministério das Relações Exteriores e do Brasil no cenário internacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É de conhecimento geral que todos os Estados que antes foram colônia em algum momento de sua história sofreram e sofrem para se libertarem dos grilhões do colonialismo, e como esperado ao decorrer deste artigo foi possível perceber como essa herança pode ser altamente prejudicial também na formação de uma saudável e concreta política externa. As relações de metrópole-colônia ainda se perpetuam mesmo depois da quebra dessa relação direta de vassalo, e ainda existe nos dias atuais, sendo que um dos principais motivos para tal decorre justamente de uma noção equívoca de que as ex-colônias não estão mais envolvidas nessa problemática, mas não é esse o caso. Todos os séculos de exploração, interferência, roubo, apropriação de terras, genocídios, limpeza étnica, apagamento de cultura e saques não são facilmente superados assim, pois as consequências desses acontecimentos perpetuam ao longo da história em diversas partes da estrutura de um Estado. Foi possível perceber e entender como a política externa brasileira foi altamente influenciada por potências imperialistas européias ou pelos Estados Unidos em seu papel de hegemon, e a partir desse entendimento, chegou-se a uma melhor compreensão do conturbado processo de formação da política externa brasileira, principalmente quando leva-se em conta que a estrutura da mesma encontra-se enraizada em velhos hábitos e preconceitos.

Ironicamente, em uma tentativa de elevar o status econômico e social do país internamente, o que certamente também teria seu notável impacto internacional, ex presidentes como Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e até mesmo Jânio Quadros podem ter se aventurado em velhos caminhos e atitudes imperialistas. Mesmo em um momento de ressignificação da política externa brasileira, tanto Jânio Quadros quanto o seu corpo diplomático tiveram problemas em deixar para trás velhos hábitos nocivos, que certamente tornaram a missão mais difícil, e se não, não tão inovadora assim. De qualquer forma, é inegável o sentimento de mudança que essas novas políticas buscavam, e por mais que tivessem falhas, apresentaram uma real alteração na forma de se enxergar e fazer política externa no Brasil. Por isso, um vislumbre de esperança se forma pela experiência e aprendizado daqui retirados ao compreender que é mais do que necessário conhecer o passado em todas tonalidades para então entender o presente.

## REFERÊNCIAS

BALESTRIN, Luciana. América Latina e o Giro Decolonial. Revista Brasileira de Ciência Política, no11. Brasília, maio - agosto de 2013.

CRUZ. José Humberto de Brito. ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DA DIPLOMACIA BRASILEIRA NO PERÍODO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-1964). Cadernos do IPRI Nº2, 1989.

FONSECA JR, Gelson. A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. 1998.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. (2020): The uneasy ‘well-placed’ state: Brazil within Latin America and the West, Cambridge Review of International Affairs, DOI: 10.1080/09557571.2020.1723059.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A Política Externa Independente (PEI): Antecedentes, Apogeu e Declínio. Lua Nova, São Paulo, 2014.

MELLO, Alexandra. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 8, n. 15, 1995.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2005.

RICUPERO, Rubens. Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990), Vol 1, 2ª edição. 2006

SARAIVA, José Flávio. Construção e Desconstrução do Discurso Culturalista na Política Africana no Brasil. Brasília, 1993.

SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. 2007.

VIEIRA, Marco A: (Re-)imagining the ‘Self’ of Ontological Security: The Case of Brazil’s Ambivalent Postcolonial Subjectivity, University of Birmingham, UK. 2018.

Brazil's New Foreign Policy. Author(s): Jânio Quadros. Source: Foreign Affairs, Vol. 40, No. 1 (Oct., 1961), pp. 19-27. Published by: Council on Foreign Relations. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20029529> .

América Latina/Internacional, Vol 1, N°2, Outono-Inverno, 1994. Publicada semestralmente pela área de Relações Internacionais de FLACSO/Argentina.