

**África na política externa portuguesa : dos primórdios ao problema
das províncias ultramarinas**

Pedro Barreira Silva da Rocha

**Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de
Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília**

Orientação: Prof. Dr. Pio Penna Filho

Universidade de Brasília

Brasília, 2010

ROCHA, Pedro Barreira Silva da. *África na política externa portuguesa : dos primórdios ao problema das províncias ultramarinas.*

RESUMO

O trabalho tem a proposta de avaliar a política externa de Portugal no que toca à manutenção de seu império africano. Examina sua origem, desde a concepção da idéia da África Meridional Portuguesa, até a descolonização africana inserida nos debates da Organização das Nações Unidas. Propõe-se, ainda, a averiguar se o conceito de “província ultramarina” tinha utilização prévia ao uso apresentado por ocasião dos referidos debates na ONU ou se sua criação foi premeditada com fins políticos. Portugal, ao tentar efetivar seu projeto do mapa cor-de-rosa, malogra perante o ultimato imposto pela Grã-Bretanha. Vendo prescrito o princípio do direito histórico, o país lança-se à ocupação efetiva de seus territórios africanos. O país ainda entra na I Guerra Mundial com o expresso objetivo de assegurar a manutenção de seus domínios coloniais africanos. Durante o Estado Novo, a ditadura salazarista se esforça para, na contramão do processo de descolonização, manter inalterada a integridade do império colonial português. Para esse fim, concede às colônias o *status* de províncias ultramarinas, oficialmente entendidas como parte inalienável de uma nação portuguesa íntegra, pluricontinental e plurirracial. Nas Nações Unidas, Portugal vale-se de exaustiva defesa jurídica com o intuito de convencer a Assembléia-Geral da organização a respeito do caráter peculiar de seus territórios ultramarinos. Um estudo mais aprofundado dos debates legislativos a respeito da iminente alteração constitucional que transformaria as colônias em províncias ultramarinas, entretanto, revela que tal modificação foi realizada segundo conveniência política.

Palavras-chave: Portugal; Política Externa; África portuguesa; Partilha da África; Corrida à África; Conferência de Berlim; Mapa cor-de-rosa; Ultimato britânico; Estado Novo; Descolonização; Províncias ultramarinas; Nações Unidas; Assembléia-Geral; Vinculante; Carta das Nações Unidas; Capítulo XI; Artigo 73.

ROCHA, Pedro Barreira Silva da. *África na política externa portuguesa : dos primórdios ao problema das províncias ultramarinas.*

ABSTRACT

This paper has the purpose of evaluating Portugal's foreign policy with regard to the maintenance of its African empire. Its exam starts on such empire origins, beginning on the conception of the idea of Portuguese Southern Africa, and goes until Africa's decolonization within the United Nations' debates for that matter. It is also a goal to assess if the concept of "overseas province" was used prior to the timeframe of those discussions in the UN or whether its creation was intended aiming at political gains. Trying to carry out its rose-colored map project, Portugal sees its intentions turned down by the British ultimatum. Realizing the downfall of historical rights principle in international law, Portugal rushes into actually settling its African domains. That country also takes part in the First World War for the almost-sole reason of being able to keep its colonial domains. During the Estado Novo-period, Salazar's dictatorship makes an effort to keep unchanged the integrity of the Portuguese colonial empire. For that aim a new status is given to the Portuguese colonies. From that moment on, Portugal's so-called overseas provinces are officially understood as being an inseparable part of a sole multicontinental and multiracial Portuguese nation. Within the United Nations, Portugal uses a comprehensive legal defense in order to convince UN's General Assembly of the uniqueness of Portugal overseas territories. A more profound study of parliamentary discussions on the then-imminent constitutional change on the status of those territories, however, reveals that such a change was made according to political convenience.

Key Words: Portugal; foreign policy; Portuguese Africa; Scramble for Africa; Berlin Conference; Rose-colored map; Pink map; British Ultimatum; Estado Novo; Portuguese Second Republic; Decolonization; Overseas provinces; United Nations; General Assembly; Legally binding; Charter of the United Nations; Chapter XI; Article 73.

Sumário

1 - INTRODUÇÃO AO PROBLEMA	5
2 – PRELÚDIO À COLONIZAÇÃO AFRICANA	8
CRESCIMENTO DO INTERESSE PELA ÁFRICA	8
SANHA PELA ÁFRICA	12
DISPUTA DIPLOMÁTICA E ULTIMATO	19
INTERPRETAÇÕES HISTÓRICAS	24
3 - SÉCULO XX E ESTADO NOVO	27
PERIODIZAÇÃO DO IMPÉRIO PORTUGUÊS NA ÁFRICA	27
PORTUGAL LANÇA-SE À OCUPAÇÃO EFETIVA	27
PORTUGAL E A ALIANÇA ANGLO-ALEMÃ	28
PORTUGAL E O “PERIGO ESPANHOL”	32
PORTUGAL FAZ DA GUERRA UMA SOLUÇÃO	33
LEGISLAÇÃO COLONIAL	35
IDEOLOGIA IMPERIAL	42
NOVO CONLUIO INGLÊS	43
4 - PORTUGAL E A DESCOLONIZAÇÃO INSERIDA NA AGENDA INTERNACIONAL	46
ASCENSÃO A UMA NOVA ORDEM MUNDIAL	46
ESCALADA DA CORRENTE ANTICOLONIAL	48
AS PROVÍNCIAS ULTRAMARINAS	56
ATAQUE À POSIÇÃO PORTUGUESA E SUA DEFESA	59
INDEPENDÊNCIAS EM SÉRIE E RUMO AO FIM	66
5 – CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
RESOLUÇÕES DA ASSEMBLÉIA-GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	76
ANEXO	79

1 - Introdução ao problema

Portugal já adentrara seu outono imperial. O início do século XX, ao fim do qual, com a entrega de Macau à China, chega ao fim o império luso, observara a transformação de um sistema declinante. A jóia-da-coroa portuguesa, antes o Brasil, passaria a recair sobre o continente africano. O império colonial português, que se iniciara antes de tudo na África, rota naturalizada rumo ao Oriente, com sua costa desbravada e feitorias lá deixadas, acabaria por ser também o maior protagonista da expansão imperial nos séculos XIX e XX. A África, cujo contato marítimo português materializou-se ainda no século XV por meio do Infante Dom Henrique, da Casa de Avis, permaneceria no império de Portugal ainda durante a Dinastia de Bragança e a república portuguesa, tendo sua emancipação apenas no cortinar do curto século XX.

Causadora de júbilo e de desgosto à política imperial portuguesa nos séculos XIX e XX, a África retoma protagonismo na política externa portuguesa em meio à Corrida à África. Em meio à frenética competição internacional por quinhões naquele continente, o mapa cor-de-rosa português é a materialização do pleito a que o país julga fazer jus em razão de sua atribuída primazia histórica de expansão marítima e de exploração daquelas terras. Tratado pelas potências coloniais europeias como coadjuvante, Portugal obtém frutos aquém daqueles a que julgava ter direito, sendo seu maior algoz seu secular aliado do Tratado de Windsor de 1386. Iniciado o século XX, não obstante a aversão monárquica da república instaurada – ao agente, portanto, que se envolvia em contenda com a Inglaterra em busca de posses africanas –, a afeição ao império português é aspecto pacífico no país, cabendo aos republicanos desenvolver ampla anglofobia e manter bem assente a exploração colonial africana.

A república portuguesa, destacadamente o período do Estado Novo, marcaria a ascensão e a queda da política africanista de Portugal. Se, por um lado, esse regime desenvolve um sistema particular para aquele continente e para o império como um todo, terá de defendê-lo internacionalmente e presenciar a decadência da estabilidade do império.

Perante as Nações Unidas, na qual se instaura uma tendência em prol do processo de descolonização, Portugal isolar-se-á na defesa de seu império. Sua alegação é a de que, desprovido de colônias, Portugal tem tão-somente províncias ultramarinas que, conjuntamente com a metrópole, integram a nação portuguesa, de caráter irrevogavelmente plurirracial e pluricontinental.

A presente monografia, portanto, irá apresentar a história da política externa de Portugal para a África, desde fins do século XIX, e, seguindo para a segunda metade do século XX, se proporá a entender a alegação portuguesa para justificar seu império nessa época. Ao contrário do que habitualmente acontecia nos demais impérios europeus com posses africanas, tais domínios, para Portugal, não eram colônias propriamente ditas, mas, sim, províncias ultramarinas e mera extensão extracontinental de seu território europeu e peninsular. Tentar-se-á responder, portanto, a esta pergunta: “o conceito de província ultramarina surgiu como expressa forma de se justificar perante a comunidade internacional, em época na qual a descolonização fazia parte do temário internacional, sendo, assim, mero malabarismo lingüístico que permitisse a Portugal não abdicar de seus territórios ultramarinos, ou, por outro lado, tal conceito já era empregado desde muito antes do início da descolonização africana?” Complementarmente, poder-se-á ter uma resposta à dúvida se tal alegação, de que as províncias são meras extensões inalienáveis de um Portugal uno, respondia a legítimo e sincero sentimento de Portugal perante seu império africano.

Para lograr sucesso em seu propósito, a monografia irá realizar pesquisas em livros de relatos históricos e em obras de Marcello Caetano, o último dirigente do Estado Novo português e que participou ativamente do período.

A divisão do estudo, em capítulos, dar-se-á da seguinte forma: 1 - Introdução ao problema; 2 – Prelúdio à colonização africana; 3 – Século XX e Estado Novo; 4 – Portugal e a descolonização inserida na agenda internacional; 5 – Conclusão.

No segundo capítulo, *Prelúdio à colonização africana*, apresentar-se-á ao leitor a forma como seu deu a inserção de Portugal na Corrida à África. Nessa seção, é descrito o projeto-síntese de Portugal para sua política africana da época, nomeado

de mapa cor-de-rosa. O desfecho dessa pretensão, bem como do capítulo, dá-se com a ocorrência do Ultimato Britânico, delineador da vindoura política externa portuguesa e da transformação interna que viverá poucas décadas à frente.

No terceiro capítulo, *Século XX e Estado Novo*, vê-se como o Estado Novo português valeu-se de ideologias e de doutrinas que justifiquem e normatizem o império colonial por si controlado, permitindo-se mesmo criar um saber colonial que teorize o fenômeno colonial no qual Portugal seria um agente civilizatório a serviço da cristandade.

No quarto capítulo, *Portugal e a descolonização inserida na agenda internacional*, analisa-se a atuação portuguesa de defesa da causa de seu império africano junto à Assembléia-Geral das Nações Unidas. Estuda-se a criação e o uso da denominação “províncias ultramarinas”, atribuída aos territórios até pouco tempo antes entendidos como colônias, e toma-se conhecimento das acusações da Assembléia-Geral e das alegações de defesa apresentadas por Portugal. Ao fim, conclui-se a respeito da finalidade com que o conceito de província ultramarina foi criado e utilizado. A esse capítulo, segue-se a conclusão do estudo.

2 – Prelúdio à colonização africana

Crescimento do interesse pela África

Em fins do século XIX, a epopéia do império português aproximava-se de um ponto de transformação. O império que já tivera seu foco preponderante de atuação sobre a Ásia e, num segundo momento, sobre a América, tinha agora, com a independência do Brasil, sua antiga jóia-da-coroa, que mudar seu foco de atuação. Presente com feitorias na África desde o século XV, Portugal, com a alvorada da Corrida à África, na segunda metade do século XIX, passa a preocupar-se com os destinos políticos daquele continente. É verdadeiramente ilustrativo observar que, realizada sua independência, em 1822, o Brasil “tentou separar Angola de Portugal e estabelecer uma Federação Transatlântica, reunindo o Brasil, Angola e Moçambique”¹. Motivada sobremaneira pela farta mão-de-obra com que esses territórios africanos alimentaram e ainda teriam a oferecer ao território recém-independente, tal pretensão só veio a cessar quando, em 1825, Brasil e Portugal assinam o Tratado de Paz e Aliança, em cujo artigo 3º o Brasil se comprometia a não aceitar, para sua associação, a oferta de qualquer domínio português. Esse tratado, onde também Portugal reconhecia a independência brasileira, teve sua assinatura costurada pela Grã-Bretanha, a quem não interessava a continuação do tráfico de escravos, contra o qual vinha agindo desde fins do século XVIII. Assim, abandonado qualquer resquício de idéia sobre uma eventual recuperação do território brasileiro, tornou-se imediata a idéia de compensar em Angola e em Moçambique os mercados que se haviam perdido, pois, independente o Brasil, alçava-se a África ao papel de protagonista no exercício do colonialismo português.²

Até à volta da metade do século XIX, não era a administração portuguesa que determinava o ritmo das transformações de Angola e Moçambique, mas, sim, o sistema de forças econômicas e sociais locais em resposta a determinantes externos tais como as mudanças no tráfico escravagista. Entretanto, dada a necessidade de se

¹ ANDERSON, Perry. *Portugal e o fim do ultracolonialismo*. Rio de Janeiro : Editora Civilização Brasileira, 1966. p. 28.

² ALEXANDRE, Valentim. *Origens do colonialismo português moderno*. 1ª edição. Lisboa : Sá da Costa Editora, 1979. p. 28-29, 33-34, 40.

preencher a lacuna deixada pela perda do Brasil, assim como em razão da percepção de que as potências européias tinham crescentes interesses sobre a África, não raro conflituosos com os interesses portugueses, os anos de 1800 trouxeram um projeto colonial segundo o qual a expansão africana seria um projeto político global, abrangendo e indo além da esfera econômica. O alicerce de tal projeto residia na consciência do atraso português frente a países europeus já partícipes da Revolução Industrial, aliada à convicção de que tal atraso seria superado tendo as colônias como importante meio.³ Em 10 de dezembro de 1836, Portugal, por meio de decreto, assume-se oficialmente abolicionista, vindo, com isso, a intentar reconverter a economia de suas colônias, aplicando capital em atividades produtivas.⁴ Por sua vez, o Conselho Ultramarino⁵, recriado em 1851, viria a promulgar conjunto de medidas, como a reforma das pautas coloniais e o estabelecimento de carreiras marítimas regulares para as costas ocidental e oriental da África.⁶ Tais medidas faziam-se necessárias, ainda, em razão da pouca atenção que os territórios africanos vinham recebendo por parte da metrópole, tendo a década de 1830 registrado poucos índices mercantis entre Portugal e Angola, por exemplo; o ano de 1832 registrou meros dois navios atracando em Luanda provenientes de Lisboa.⁷ Não obstante as decisões tomadas, é de se destacar que, na primeira metade do século XIX, Portugal passava por anos conturbados. Passadas as guerras napoleônicas e a perda do Brasil em 1822, João VI morrera em 1826, tendo o trono sido usurpado pelo Príncipe Miguel, que, em 1832, travaria uma guerra civil com seu irmão Pedro, que fora imperador do Brasil até o ano anterior. Passada a guerra, Portugal, quando Maria II assume o poder, passa por grande instabilidade econômica e política. Dessa forma, as colônias foram negligenciadas, tendo a penetração ao interior africano ficado relegada a iniciativas privadas, sem intervenção do Estado.⁸

Portugal acalentava desde muito o desejo de dominar todo um território contíguo, ligando o Oceano Atlântico ao Índico, no sul africano. Em outras palavras,

³ ALEXANDRE, op. cit. p. 70.

⁴ ALEXANDRE, op. cit. p. 45-46.

⁵ Órgão ao qual cabia a administração burocrática do império português.

⁶ ALEXANDRE, op. cit. p. 55.

⁷ ALEXANDRE, op. cit. p. 43.

⁸ NOWELL, Charles E. *The rose-colored map : Portugal's attempt to build an African empire from the Atlantic to the Indian ocean*. Lisboa : Junta de Investigações Científicas do Ultramar, 1982. p. 13.

desejava um território único que percorresse desde Angola até Moçambique, cristalizando, assim, o projeto da África Meridional Portuguesa. Em um primeiro momento, Portugal tinha a intenção de dar suporte a seu pleito territorial em solo africano por meio do princípio de direito histórico. Isto é, a primazia da ocupação ou, até, da descoberta do território significaria o direito adquirido por meio do qual, pela alegação portuguesa, o país teria direito a explorar as áreas pleiteadas de Angola, Moçambique e o espaço que as separam. Tal princípio, de origem portuguesa, e que fora por vezes reconhecido internacionalmente, chegou mesmo a regular algumas questões coloniais até o ano de 1875.⁹ Entretanto, percebendo o crescente interesse pelo continente africano por parte das potências europeias, e verificando que elas organizavam continuamente expedições exploratórias e de ocupação da África, Portugal verificou a inviabilidade de, posteriormente, vir a valer-se do princípio de direito histórico, motivo pelo qual passou a investir na idéia de efetiva ocupação dos territórios pleiteados. Desde o início do século XIX, é verdade, a Grã-Bretanha sempre refutara a Portugal suas alegações de direito de posse sobre terras descobertas porém não efetivamente ocupadas.¹⁰ Angola e Moçambique, até o fim do terceiro quartel do século XIX, ainda eram povoadas preponderantemente em seus litorais, quando muito havendo alguns entrepostos comerciais e guarnições militares presentes no interior.¹¹

A exploração do continente africano deu-se, pelos países europeus, de forma irregular. Relegada a segundo plano durante boa parte do século XIX, as últimas décadas dos Oitocentos presenciaram a aceleração da exploração e ocupação de terras africanas ainda ocultas. A década de 1840, entretanto, já registrara empreendimentos significativos, como, por exemplo, o início da presença do missionário escocês David Livingstone no continente. Durante inacreditáveis 12 anos, de 1802 a 1814, Pedro João Batista e Amaro José, atendendo a pedido do então Capitão-Geral de Angola, Fernando de Noronha, conseguem cruzar, ida e volta, a distância que separava os assentamentos de Cassange e Tete, cada qual presente, respectivamente, em Angola e Moçambique. Tendo chegado à cidade moçambicana

⁹ TEIXEIRA, Nuno Severiano. *O ultimatum inglês : política externa e política interna no Portugal de 1890*. Lisboa : Publicações Alfa, 1990. p. 43.

¹⁰ ALEXANDRE, op. cit. p. 189.

¹¹ NOWELL, op. cit. p. 20-21.

em Maio de 1811, a dupla, que ficara retida em duas ocasiões por líderes tribais que suspeitavam de suas atividades, logrou executar a primeira tentativa bem-sucedida de cruzar o território que separava esses dois domínios lusos.¹² Em 1852, após a chegada à região costeira de Benguela, em Angola, de três muçulmanos que alegavam ter vindo de Zanzibar, as autoridades locais anunciaram um prêmio a quem fosse por terra até Moçambique e, voltando pela mesma rota, apresentasse uma carta do governador moçambicano. A tentativa de tal feito coube a Silva Porto, que foi acompanhado por pombeiros¹³ e os muçulmanos acima referidos. Pouco antes da metade do percurso, Silva Porto adoece e solicita que alguns de seus pombeiros, liderados por João da Silva, completem a travessia. Silva Porto, antes de seguir para Bié, retornando assim a Angola, teve mesmo a oportunidade de encontrar o missionário David Livingstone. Os pombeiros que prosseguiram a jornada conseguiram chegar a Moçambique, tendo, contudo, as autoridades locais demonstrado indiferença ao feito e vindo a submetê-los a trabalhos forçados. Passados dez meses, os pombeiros retornam por mar a Benguela, a bordo da fragata Dom Fernando, sem a carta requerida às autoridades de Moçambique. Essa expedição de Silva Porto marcou o término das expedições preliminares da África a serviço de Portugal. As seguintes viriam a ser expedições científicas patrocinadas pelo Estado português.¹⁴

A questão africana, ao longo do século XIX, fazia-se crescentemente presente na agenda internacional. Àquela altura, fazia-se ouvir o pleito pelo fim do tráfico escravagista. O político inglês William Wilberforce foi o primeiro panfletário contra o tráfico negreiro, ainda em 1773. Esse movimento, que encontrou grande eco junto à opinião pública, acabou por ver publicada, em março de 1807, lei que proibia o tráfico de escravos para as colônias inglesas.¹⁵ A alegação pelo fim do tráfico e da escravidão serviria para fins comerciais e mercantis, tendo, entretanto, realmente surgido com a semente da dignidade humana como motivação. A África, portanto,

¹² NOWELL, op. cit. p. 10-11.

¹³ A definição de pombeiro é “comerciante ou preposto seu que se embrenhava pelo interior da África a fim de trazer informações para os traficantes ou para negociar pessoalmente escravos”. In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro : Objetiva, 2001.

¹⁴ NOWELL, op. cit. p. 18.

¹⁵ CAETANO, Marcello. *Portugal e a internacionalização dos problemas africanos : história duma batalha: da liberdade dos mares às Nações Unidas*. 4ª edição. Lisboa : Edições Ática, 1971a. p. 58.

passa a integrar crescentemente a ordem-do-dia internacional, de forma que expedições científicas, com o propósito de conhecer o interior do continente e de assentar domínios sobre suas terras, e missões religiosas, com o propósito de evangelizar os nativos, atuam com presença crescente naquele continente. Cria vulto a idéia de que o equilíbrio de poder europeu poderia vir a se estender a zonas alheias à Europa, embasadas até na idéia jurídica de *res nullius*.^{16 17} Em 1876, em Bruxelas, com a presença do Rei Leopoldo II, é fundada a Associação Internacional Africana, que tinha o propósito de explorar a África Central e nela criar estações civilizadoras, nomeadamente entre as regiões de Luanda e Zanzibar. Não obstante a presença portuguesa nas redondezas dessa região, e o interesse luso em legitimar sua posse sobre ela, nenhum representante português é convidado para integrar a reunião de criação da referida associação. Tal fato, naturalmente, reforça na administração portuguesa a sensação de que é premente a ação.¹⁸ A busca por influências crescentes sobre territórios coloniais, e a abolição da escravatura, associada ao fim do exclusivismo de embarcações metropolitanas em portos coloniais, marcava, então, o fim da idéia de pacto colonial, segundo a qual, muito vigente nos séculos XVII e XVIII, caberia à metrópole a exclusividade do comércio e do usufruto da colônia.

Sanha pela África

Em 1875, contudo, inicia-se a viabilização da efetiva ocupação dos territórios pleiteados por Portugal. Nesse ano, são criadas (i) a Comissão Central Permanente de Geografia, que, submetida ao Ministério da Marinha e Ultramar, teria o propósito de aconselhar respectivo ministro e o rei no que toca aos passos a serem tomados a respeito da questão africana, e (ii) a Sociedade de Geografia de Lisboa. Esta, em seu início, era formada majoritariamente por cientistas, políticos, jornalistas, militares e intelectuais.¹⁹ No ano seguinte, em 28 de junho de 1876, a Comissão Central Permanente de Geografia encaminha ao então monarca português, Rei Luís, a

¹⁶ TEIXEIRA, op. cit. p. 39.

¹⁷ A definição de *res nullius* é “coisa de ninguém”. In: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles, op. cit..

¹⁸ CAETANO (1971a), p. 82 e 84.

¹⁹ NOWELL, op. cit. p. 21.

recomendação para que uma expedição portuguesa explore a África Central.²⁰ Tal documento relatava que “Portugal não deve ficar de braços cruzados enquanto ingleses, alemães, italianos e americanos avançam para resolver os grandes problemas geográficos ainda pendentes de solução”²¹, devendo o principal propósito da expedição “ser aquele que foi o das demais; a conexão entre as duas costas no que diz respeito, sobretudo, aos pontos ocupados por nós; um melhor entendimento do interior; e mais especialmente daquela interessante região lacustre que pode servir como ponto intermediário”.²² Passados alguns meses, em 26 de outubro do mesmo ano de 1876, é a Sociedade de Geografia de Lisboa que, por sua vez, também encaminha recomendações ao rei português com fins à exploração africana.

A essa altura, aquele que era considerado o homem forte do país, João de Andrade Corvo, acumulando então os cargos de Ministro dos Negócios Estrangeiros (o mesmo que Ministro das Relações Exteriores) e de Ministro da Marinha e Ultramar, adotava a postura de que Portugal não deveria incorrer em planos grandiloqüentes. Entretanto, sua posição não encontrou eco nos demais ministérios e junto à opinião pública portuguesa. Por fim, ainda no ano de 1876, João Corvo é procurado pelo Capitão Alexandre Alberto da Rocha Serpa Pinto, que ofereceu-se para participar da iminente expedição portuguesa ao sul da África Central. Assim, em julho de 1877, tem início a expedição que, liderada por Serpa Pinto, Hermenegildo Capelo e Roberto Ivens, parte rumo à África. Formalmente, a expedição deveria se encarregar de mapear o interior de Angola e, se possível, investigar as bacias dos rios Zaire e Zambezi. Tais diretrizes haveriam de ser seguidas pelos disciplinados Capelo e Ivens. Entretanto, Serpa Pinto, a quem caberia maior glória na história, tinha planos próprios e estava mais alinhado com a proposta vencida da Sociedade de Geografia de Lisboa, a quem a expedição deveria percorrer o continente de costa a costa, abrindo mercados e rotas ao interior de forma a facilitar

²⁰ NOWELL, op. cit. p. 21-22.

²¹ “Portugal should not sit with arms folded while Englishmen, German, Italians, and Americans proceeded to solve the great geographical problems still needing solution”, in: NOWELL, op. cit. p. 22.

²² “be what that of other expeditions has been; the connection of the two coasts with respect, above all, to the points occupied by us; the more perfect understanding of the interior; and most especially of that interesting lake region that can serve as an intermediary point...”, in: Ibid.

uma futura penetração portuguesa na região.²³ Tendo a expedição partido de Benguela e chegado a Bié, Serpa Pinto separa-se de Capelo e Ivens em razão de diferenças de opinião quanto ao rumo que a expedição deveria tomar. Serpa Pinto ainda rumaria até a contracosta africana, terminando sua aventura em 1879 na região de Durban – não propriamente em Moçambique mas, ainda assim, na costa oriental da África. Capelo e Ivens, por seu turno, viriam a se afastar relativamente pouco da costa africana, passando por Bié e Cassange, terminando sua rota em Luanda, em 1880.²⁴ Regressado a Lisboa, Serpa Pinto é recebido como herói, expondo publicamente o relato de sua viagem em Portugal e, também, na Inglaterra e na França. Em que pese o grande apelo evocado por seu feito, não foram poucos os estudiosos que viram, em seus relatos, pouco usufruto científico, apontando pouco rigor em seus apontamentos e o fato de ter cruzado apenas por locais já previamente conhecidos por outros exploradores europeus. O relato da viagem de Serpa Pinto viria a ser publicado em 1881.²⁵ Um ano antes, Capelo e Ivens regressaram a Portugal, não tendo sido recebidos com o mesmo entusiasmo que seu antigo companheiro de expedição. Tendo também palestrado em Londres, suas observações de viagem tiveram maior consenso quanto à utilidade científica.

O regresso das duas expedições fez a Sociedade de Geografia de Lisboa recomendar ao governo português que fossem estabelecidas estações civilizatórias na África Central, de forma a, levando a cultura portuguesa ao interior, aumentar a influência nacional naquela região e, posteriormente, sua soberania. De forma a viabilizar esse projeto, tal Sociedade começa a coletar dinheiro. Em adição, é elaborado um mapa, ainda de forma não oficial, em que é exposta a área de possessões portuguesas sobre as quais o país alegaria ter legítima aspiração e incontestável direito de nela ampliar sua influência e sua soberania.²⁶ Tal mapa, uma versão preliminar da citada África Meridional Portuguesa, veio a ficar mais conhecido na historiografia como o “mapa cor-de-rosa”, dada a cor utilizada para tingir os territórios pleiteados. Em 1881, chega ao poder o Partido Regenerador, e o

²³ NOWELL, op. cit. p. 25-26.

²⁴ NOWELL, op. cit. p. Map II.

²⁵ SERPA PINTO, Alexandre. *Como eu atravessei Àfrica do Atlântico ao Mar Indico, viagem de Benguella á contra-costa, a-travès regiões desconhecidas; determinações geographicas e estudos ethnographicos*. Dois volumes. Londres : Sampson Low, Marston, Searle e Rivingston Editores, 1881.

²⁶ NOWELL, op. cit. p. 45-51.

posto de Ministro da Marinha e Ultramar é assumido por Júlio de Vilhena, simpático ao expansionismo na África, que delineia uma política a ser seguida naquele continente, altamente alicerçada na recomendação de estabelecer as referidas estações civilizatórias. Fato é que, após essas diretrizes do novo ministro, uma verba muito aquém da pretendida conseguiu ser levantada junto a investidores privados, motivo que leva Vilhena a retirar seu apoio à proposta da expansão civilizatória movida com fundos privados.²⁷

Outras expedições, exploratórias no aspecto geográfico e com a proposta de estabelecer relações de vassalagem com os chefes locais, ainda se seguiriam na África. Financiadas pelo estado português, não viriam a obter resultados altamente expressivos em benefício do pleito português de tornar real seu sonho do mapa cor-de-rosa. O interior africano, que era essencialmente a porção daquele continente ainda sem extensivos domínios europeus, era ainda controlado por inúmeros reis nativos e chefes tribais. As expedições ditas civilizatórias a serem empreendidas no interior africano, nomeadamente aquelas realizadas a serviço de Portugal, visavam a que os chefes locais estabelecessem relações de vassalagem com a coroa portuguesa, jurando fidelidade e submissão ao monarca. De forma a demonstrar o controle e a influência sobre aquele território por parte da força européia, era solicitado ao chefe local que, em seus domínios, hasteasse a bandeira portuguesa. A aceitação à vassalagem era obtida por meio da promessa de ajuda e proteção à nação africana e, substancialmente, por meio da oferta de presentes. Não eram poucos os chefes tribais que demonstravam-se tão-somente interessados na obtenção de inúmeros presentes, que freqüentemente eram bebidas etílicas. As expedições, lideradas por um ou alguns homens apontados por autoridades do estado, eram compostas majoritariamente por carregadores, recrutados localmente assim que os expedicionários chegavam à África. Não raro ocorriam deserções, quase sempre durante a noite, enfraquecendo a coluna e sua capacidade de carregar mantimentos e artigos bélicos. Havia a regra de, em momentos de dificuldade para avançar, abandonar mantimentos ou artigos que se mostrassem supérfluos, sempre queimando-os de forma a não serem aproveitados por carregadores que viessem a desertar. Era freqüente o acometimento de doenças nos líderes das expedições, sendo Serpa Pinto, inclusive, particularmente inclinado a

²⁷ NOWELL, op. cit. p. 51-52.

sofrer de longos quadros de febre delirante. Dado o caráter inóspito do interior africano, as expedições, via de regra, realizavam paradas de várias semanas, em um mesmo local, quando os integrantes mostrassem-se severamente estafados e pobremente nutridos. Os régulos, além de aceitar a influência de um estado europeu em seu território, eram ainda necessários para autorizar a passagem das colunas pelos territórios por si controlados. Por fim, os líderes das expedições, invariavelmente, carregavam um diário onde, no mínimo, eram relatados os acontecimentos diários que lhes iam acontecendo a si e à expedição como um todo. Tal como foram os casos de Serpa Pinto e de Capelo e Ivens, uma vez retornados à Europa, tais diários eram freqüentemente publicados como memórias de viagem. Contudo, eram também freqüentes as anotações de caráter científico, versando sobre observações astronômicas, geográficas, demográficas e etnográficas, bem como as coletas de espécimes zoológicas, botânicas e minerais.

Inglaterra e Portugal, países de amizade formalizada no centenário Tratado de Windsor, de 1386, tiveram no continente africano, no século XIX, motivo para a mais profunda discórdia. Nesse século, alegando a necessidade de se reprimir o tráfico escravista ou um suposto abandono do território por Portugal, a Inglaterra assumiu posições formalmente litigiosas com Portugal em três oportunidades, alegando direito sobre a utilização de áreas que Portugal compreendia como suas. Na questão do Ambriz, Portugal, a fim de que a Inglaterra cessasse suas alegações, realizou ocupação efetiva da região em maio de 1855; na questão da ilha de Bolama, a Grã-Bretanha instalou feitorias e assinou contratos com régulos, o que desencadeou um processo de arbitragem, no qual o presidente dos Estados Unidos da América, Ulysses Grant, em abril de 1870, deu ganho à alegação portuguesa; por fim, na questão da baía de Lourenço Marques, enviados britânicos hastearam a bandeira inglesa em vários locais do sul da baía, fato que gerou novo processo de arbitragem, pelo qual, em julho de 1875, o então presidente francês, Marechal Mac Mahon, proferiu sentença favorável a Portugal.²⁸ Portanto, é de se realçar que, ao longo do século XIX, a questão africana, desdobrada em diferentes vertentes – como o escravismo, seu tráfico e a soberania sobre territórios –, foi motivo de diferentes e

²⁸ CAETANO (1971a), p. 69-78.

crescentes contendas entre a Grã-Bretanha e Portugal. Entretanto, não seria necessário um novo século para que houvesse um desfecho a esse enredo.

David Livingstone, missionário escocês a quem muito deveu a expansão britânica na África, chegou a ser dado como perdido ou potencialmente morto, pois passou longo período sem que notícias suas chegassem à Europa. Dessa forma, coube ao jornalista Henry Morton Stanley, em caráter profissional, ir encontrar Livingstone no coração africano, feito alcançado em fins de 1871. Tal fato, associado a novas expedições suas e a relatos de aventureiros que atravessaram a África e publicaram relatos de viagem de grande apelo popular, aumentou ainda mais o desejo pela exploração africana junto à opinião pública europeia. Stanley chegou mesmo a servir aos intentos do rei belga Leopoldo II, por meio da Comissão de Estudos do Alto Congo, tendo a missão, em 1879, de “subir o rio Zaire e tomar posse das duas margens do Stanley Pool”.²⁹ A expedição de Stanley, financiada por Leopoldo II, teve ainda a competição de Pierre Brazza, explorador financiado pela França. Tal sanha pelos territórios africanos foi mais um fator a contribuir para a premência portuguesa em lançar explorações de reconhecimento e posse de territórios na África.

As corridas de Leopoldo e da França à região do Zaire criaram alarme em Portugal, que, historicamente, pleiteava o domínio sobre a região da bacia do Zaire. A Inglaterra, que, outrossim, recusava-se desde longa data a reconhecer tal domínio, acabou por, preocupada com os avanços belga e francês, assinar, em fevereiro de 1884, o Tratado do Zaire com Portugal, pelo qual reconhecia a soberania portuguesa sobre o território da costa ocidental africana situada entre os paralelos 5° 12' e 8° de latitude sul, prolongando-se, pelo interior, no rio Zaire até Noqui.³⁰ Mal o tratado é assinado, inúmeras chancelarias europeias opõem-se ao seu conteúdo, não lhe dando reconhecimento, de tal forma que o governo inglês, em maio de 1844, comunica ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Portugal, a impossibilidade de ratificar o tratado em sua forma original. Aquiescendo ao imbróglie internacional que se formara, o encarregado pelo referido ministério, Barbosa Du Bocage, sugere a realização de uma conferência na qual se resolva o referido tema e onde possa haver

²⁹ CAETANO (1971a), p. 83.

³⁰ CAETANO (1971a), p. 89-90.

“simultânea confrontação de todos os interesses”.³¹ Estava lançada, portanto, a proposta daquilo que viria a resultar na Conferência de Berlim, para a qual Portugal é convidado em 12 de outubro daquele ano de 1884. Tal Conferência, formalmente, propunha-se a deliberar sobre (i) a liberdade de comércio na bacia e embocadura do Congo, (ii) a aplicação aos rios Congo e Níger dos princípios adotados pelo Congresso de Viena para consagrar a liberdade de navegação em vários rios internacionais, e (iii) a definição das formalidades a observar para que as novas ocupações na costa africana sejam consideradas efetivas. A se destacar, houve coletivo reconhecimento da soberania territorial e da bandeira da Associação Internacional do Congo, em que pese grandes resistências por parte de Portugal e França, a quem caberiam definir fronteiras com o território de Leopoldo II. Aprovado o Ato Geral da referida conferência em 26 de fevereiro de 1885, o mesmo versou sobre seis grandes tópicos, no qual se comenta aqui o mais relevante, seu Capítulo VI, que passa por ser a “declaração que introduz nas relações internacionais regras uniformes relativas às ocupações que possam no futuro verificar-se nas costas do continente africano”.³² Essencialmente, tal capítulo, composto de apenas dois breves artigos, trata da ocupação da costa africana. Isto é, a Conferência de Berlim, em si mesma, não tratou da partilha da África, deliberando, sim, sobre eventual ocupação futura de territórios na costa africana, condicionada à comunicação, pelo seu agente, aos demais signatários do Ato, bem como à necessidade de a posse estar associada à necessidade do exercício da autoridade.³³ Dessa forma, como apontou o embaixador inglês presente à Conferência, a declaração acabaria por ter um valor prático reduzido, até porque a costa africana já estava quase ela toda ocupada.³⁴ Diz-nos Marcello Caetano que a Conferência de Berlim evidenciou, por meio de seus signatários, nos quais se encontravam países escandinavos e os Estados Unidos, que o problema colonial deixava de ser restrito às potências colonizadoras, passando a ser tratado como matéria afeita à expansão cultural e comercial das nações civilizadas. Defende aquele autor que, desse modo, “as Potências coloniais sujeitavam-se a normas elaboradas e votadas em grande parte por Potências não-coloniais, que

³¹ CAETANO (1971a), p. 93.

³² CAETANO (1971a), p. 103-104.

³³ BRUNSCHWIG, Henri. *A partilha da África Negra*. São Paulo : Editora Perspectiva, 1974. p. 45.

³⁴ CAETANO (1971a), p. 110-117.

queriam gozar os benefícios provenientes das colônias sem suportarem os respectivos encargos.”³⁵

Disputa diplomática e Ultimato

Passada a Conferência de Berlim e o pessimismo que Portugal trouxe de seu resultado, Bocage retoma as ações com vistas a viabilizar a efetivação do mapa cor-de-rosa. Com domínios franceses e alemães, para além do território belga, sendo vizinhos aos de Portugal, julgaram-se necessárias as concordâncias francesa e alemã com o pleito português de corredor africano de costa a costa. No tratado com a França, cujos debates duraram de outubro de 1885 a maio de 1886, sedimenta-se o conceito incipiente de esfera de influência, segundo o qual se assegurava o consentimento alheio para, futuramente, na dita esfera de influência efetivar-se uma soberania ainda não realizada. Solicitado à França o reconhecimento sobre a região entre Angola e Moçambique, houve grande relutância por parte dos franceses em reconhecer autoridade portuguesa sobre uma área ainda desconhecida, para além de se tratar de uma demanda que fugia ao escopo original do acordo, que era o de delimitar fronteiras. Ao fim dos debates, os plenipotenciários franceses concordaram em apensar o mapa cor-de-rosa apresentado pela delegação portuguesa, “a título de informação”, afirmando, no artigo 4º do tratado, que o governo francês reconhece o direito português de exercer sua soberania nos territórios que separam Angola e Moçambique, reservando-se os direitos já adquiridos por outras potências, e abstém-se de ocupar o dito território.^{36 37}

Em dezembro de 1886, decorreram os debates com fins a definir as fronteiras entre os domínios alemães e portugueses no sudoeste africano. A principal divergência dava-se quanto à posse sobre a região de Cabo Frio: para os portugueses, a região, na latitude 18º 24’ Sul, era o limite meridional de Angola; para os germânicos, sua colônia tinha seu limite setentrional no paralelo 18º Sul. Ao fim daquela que se definiu “Declaração entre os governos de Portugal e da Alemanha

³⁵ CAETANO (1971a), p. 110.

³⁶ CAETANO (1971a), p. 120-125.

³⁷ NOWELL, op. cit. p. 127-128.

sobre a delimitação das possessões e da esfera de influência de ambos os países na África meridional”, Portugal fizera algumas concessões territoriais à Alemanha, recebendo uma declaração, quase igual em conteúdo à redigida pela França, a respeito do pleito português de fazer da zona entre Angola e Moçambique sua esfera de influência.³⁸

Assinados os acordos com França e Alemanha, começava, por fim, o ápice das discordâncias diplomáticas entre Portugal e Inglaterra quanto às pretensões lusas no interior africano. Após discussões parlamentares em Portugal quanto ao conteúdo do acordo com a Alemanha, são publicados os Livros Brancos, em cujo conteúdo viam-se os pleitos geográficos portugueses delineados sob a forma do mapa cor-de-rosa.³⁹ Na seqüência, a Inglaterra faz chegar, em 13 de agosto de 1887, um memorando no qual se lia que

nos territórios em que Portugal parece assim atribuir-se a supremacia e onde, a não ser perto do litoral e em certas partes do rio Zambeze, nenhum vestígio de autoridade ou jurisdição portuguesa existe, há regiões em que estão situados estabelecimentos britânicos e outras em que a Grã-Bretanha tem um interesse excepcional.⁴⁰

Acrescido o memorando de que “o Governo de S. M. não pode reconhecer a soberania portuguesa em territórios que não sejam ocupados por Portugal de maneira bastante eficaz para lhe permitir manter a ordem, proteger os estrangeiros e coibir os indígenas”,⁴¹ cristalizava-se a interpretação inglesa, como que a expandir o estabelecido pelo Ato de Berlim, de que o pleito por um território não poderia ser meramente verbal, devendo ser efetivado por meio da ocupação efetiva e dotada de autoridade – quer na costa africana, como explicitado pelo texto do Ato de Berlim, quer pela interpretação expandida por parte da Grã-Bretanha, que considerava o conteúdo do artigo do Ato de Berlim aplicável a todo o território africano. No que toca aos “interesses excepcionais”, possivelmente estavam associados ao desejo do

³⁸ CAETANO (1971a), p. 125-128.

³⁹ NOWELL, op. cit. p. 139.

⁴⁰ CAETANO (1971a), p. 131.

⁴¹ Ibid.

magnata britânico Cecil Rhodes, convicto expansionista, de construir uma ferrovia interligando a Cidade do Cabo ao Cairo.⁴²

Tem-se iniciada, então, uma batalha diplomática que irá perdurar por pouco mais de dois anos. De início, o governo português adota a proposta de retardar ao máximo qualquer decisão sobre o conflito de interesses a respeito das zonas de influência na África Central.⁴³ De forma a poder lastrear futuramente a alegação quanto ao direito de Portugal sobre a soberania da zona entre Angola e Moçambique, haja vista a prescrição do princípio do direito histórico e a consagração do princípio de ocupação efetiva, o então ministro Barros Gomes, dos Negócios Estrangeiros, estabelece secretamente diferentes expedições de ocupação dos territórios pleiteados que, nos anos vindouros, irão à África tentar permitir um ganho à causa portuguesa. É de se registrar, contudo, a presença de um informante português, com acesso a informações privilegiadas, que propôs-se a informar o *Foreign Office* inglês.⁴⁴ Conforme aponta Marcello Caetano, quando a Câmara dos Pares, um das casas legislativas de então, resolve votar por unanimidade uma moção em que instiga o governo português a manter com firmeza os direitos reconhecidos nos acordos com França e Inglaterra, fato praticamente igualado na seqüência pela Câmara dos Deputados, tem-se consagrada portanto, como política nacional – algo suprapartidário, portanto, reconhecido como política do Estado português, e não apenas de um dado governo –, a política externa, explicitada pelo mapa cor-de-rosa, iniciada pelo ex-ministro José Barbosa Du Bocage, do Partido Regenerador, e prosseguida por Henrique de Barros Gomes, do Partido Progressista.⁴⁵ Barros Gomes, para além de promover secretamente expedições de ocupação no território africano, procurou ainda costurar uma aliança com a Alemanha, propondo aos teutônicos a idéia de que haveria interesses em comum entre Portugal e Alemanha. Contudo, conforme o tempo viria a provar, Portugal, em que pese os acordos assinados, nunca esteve amparado por diplomacias estrangeiras. Marcello Caetano vai mais além e, a propósito do desamparo da Inglaterra, formalmente um aliado multissecular de Portugal, relata normas que diz serem constantes nas relações

⁴² CAETANO (1971a), p. 128-132.

⁴³ TEIXEIRA, op. cit. p. 57.

⁴⁴ NOWELL, op. cit. p. 142 e 192-193.

⁴⁵ CAETANO (1971a), p. 134-135.

externas daquele país ibérico: (a) Portugal é afetado ou ameaçado nos seus interesses ultramarinos sempre que se imiscui ou é envolvido nas questões internas do Continente europeu; e (b) a política externa de Portugal quando tenha em conta os interesses do Ultramar só pode encontrar apoio eficiente e proveitoso numa Potência marítima, de preferência atlântica e que também tenha interesses tradicionais extra-europeus.⁴⁶ Sem nunca romper incisivamente com a centenária aliada Inglaterra, procurou-se desenvolver expedições na África que permitissem a aquisição de um incisivo argumento de defesa às causas nacionais perante os ingleses, bem como flertar com os alemães, como que a sugerir uma tímida e improvável mudança de alinhamento por parte da diplomacia lusitana. Conforme aponta Nuno Teixeira, a Alemanha veio a se constituir como real alternativa à aliança britânica – originada pelo supracitado Tratado de Windsor, ainda do século XIV –, de forma que a política externa portuguesa do século XIX pode ser dividida em dois grandes períodos: aquele até 1870, no qual a Inglaterra tem a hegemonia, não restando alternativas a serem buscadas por Portugal em termos de novas alianças, e após em 1871, quando, ainda que a aliança inglesa venha a permanecer, surgem viabilidades potenciais para a feitura de nova aliança, em particular com a Alemanha. Aponta ainda o autor que, por ser um pequeno país, Portugal sofre naturalmente a pressão no sentido externo-interno.⁴⁷

Portanto, após embates diplomáticos que perduram por mais de dois anos, associados a presenças supostamente secretas de expedições portuguesas na África, vem o desfecho. O intrépido Serpa Pinto retornara à África e encontrava-se acompanhado do jovem tenente João de Azevedo Coutinho. Aproximando-se do Vale do Chire, área previamente controlada por Portugal, encontram hasteada a bandeira inglesa e hostilidade por parte dos nativos da região, os Macololos, antigos aliados portugueses. Em vista desses fatos, Azevedo Coutinho, em resposta a ataque dos nativos ordenado pelo régulo Mlauri, submete a população nativa e lhes causa 184 baixas. Estava aí criado o fato que viria a ser visto pela Inglaterra como *casus belli*. Ainda que possivelmente apenas um pretexto para enfim encerrar o embate com Portugal, a Inglaterra faz chegar à chancelaria portuguesa um memorando que,

⁴⁶ In: CAETANO (1971a), p. 128.

⁴⁷ TEIXEIRA, op. cit. p. 28 e 31-32.

para a historiografia portuguesa, é considerado “O Ultimato Britânico”. Datado de 11 de janeiro de 1890, o memorando relata que não entende como suficientes as seguranças oferecidas pelo governo português, motivo pelo qual demandava que se retirem todas as forças militares portuguesas do Chire e dos territórios dos Macololos e das Machonas⁴⁸. Continua o documento dizendo que, na hipótese de uma resposta a essa demanda não ser recebida na mesma tarde em que se recebeu o memorando, George Glynn Petre, embaixador da Grã-Bretanha junto a Portugal, ver-se-á obrigado a deixar Lisboa. O documento encerra-se com a afirmação de que, aguardando ordens de Petre, está o navio Enchantress, em Vigo, cidade espanhola pouco ao norte de Portugal.^{49 50 51 52}

Ainda que oficialmente apenas um memorando, é evidente o tom intimidador do documento, no qual se vê a ameaça de rompimento de relações diplomáticas e ameaça de ataque naval. Era, portanto, *de facto*, um ultimato. Reunido o governo português, a decisão final do Rei Carlos é a de aquiescer à demanda britânica. A reação ao ultimato e à decisão do governo português faz-se sentir vivamente em Portugal. Fortes protestos ocorrem e um grande sentimento de anglofobia eclode no país, comparada apenas à repulsa pela Alemanha na França pós-1870, segundo embaixador inglês.⁵³ O povo português torna-se agente de grandes manifestações contrárias à Inglaterra, incluindo algumas verdadeiramente pitorescas, como trocar, em Lisboa, o leiteiro da “Travessa dos Inglesinhos” para “Travessa dos Ladrões”, bem como substituir “Travessa do Enviado de Inglaterra” por “Travessa do Diabo Que o Carregue”. São ainda registradas mudanças na linguagem quotidiana, com o termo “libra” sendo ora substituído por “ladra”, ou, ainda, a imprensa vindo a usar o termo inglês como sinônimo de ladrão.⁵⁴ Do sentimento de comoção nacional, surge peça musical de cunho patriótico, composta por Alfredo Keil e por Lopes de

⁴⁸ No original, em inglês, as grafias são *Makololo* e *Mashona*.

⁴⁹ CAETANO (1971a), p. 128-140.

⁵⁰ TEIXEIRA, op. cit. p. 60-61.

⁵¹ ALEXANDRE, op. cit. p. 189-195.

⁵² NOWELL, op. cit. p. 193-195.

⁵³ ALEXANDRE, op. cit. p. 192.

⁵⁴ TEIXEIRA, op. cit. p. 125-126.

Mendonça, que anos à frente tornar-se-á aquele que é hoje o hino nacional português.⁵⁵

A par dos protestos populares, o resultado mais imediato provocado pelo ultimato britânico, em nível doméstico português, foi a queda do governo do partido progressista, vindo a ser substituído pelo partido regenerador. A proposta de tratado luso-britânico que se seguiu ao ultimato, já em agosto de 1890, foi recebido igualmente com grande revolta pela população portuguesa. Seu texto continha disposições entendidas como uma afronta à dignidade nacional, uma vez que excluía à soberania portuguesa regiões relevantes entre Angola e Moçambique, tais como a do lago Niassa e do Chire, como ainda determinava a necessidade de prévia anuência inglesa em caso de eventual alienação portuguesa de parte de seu território em Moçambique. Em razão do novo clamor geral, nova troca de governo ocorre. Por fim, em 11 de junho de 1891, assina-se novo tratado com a Inglaterra, ratificado em 27 do mesmo mês em meio à ausência de protestos.^{56 57}

Interpretações históricas

A historiografia portuguesa, habitualmente, entende o ultimato britânico como um marco a partir do qual há cisão. Não há incorreção nesse ponto. Entretanto, há leituras alternativas que o encaram sem grande pessimismo. Valentim Alexandre entende que, frente ao quadro de abandono das colônias africanas, associado à acomodação trazida pela fé no princípio do direito histórico, a competição internacional pelo exercício da soberania na África, associada à realização da Conferência de Berlim e de seus desdobramentos, trabalharam, antes, para que Portugal não desaparecesse da África e viesse a nela se consolidar.⁵⁸ Perry Anderson complementa essa idéia – de certa afoção portuguesa para não perder aquilo que considerava assegurado – relatando que Portugal esteve presente na África antes de qualquer outra potência europeia, por meio de suas feitorias, ainda que sua entrada no “páreo africano” tenha sido quase a última.⁵⁹ Ainda que essa afirmação

⁵⁵ TEIXEIRA, op. cit. p. 129.

⁵⁶ ALEXANDRE, op. cit. p. 192-193.

⁵⁷ CAETANO (1971a), p. 140-147.

⁵⁸ ALEXANDRE, op. cit. p. 59.

⁵⁹ ALEXANDRE, op. cit. p. 31.

proporcione adequada reflexão, é prudente a ponderação de Marcello Caetano, para quem, em que pese a crença exagerada no princípio do direito histórico, não é correto atribuir incúria à administração portuguesa na África numa época em que todas as potências européias ainda estavam a despertar para o continente africano e, ao contrário de *players* chegados ao jogo à undécima hora, Portugal já muito fizera no continente.⁶⁰ Perry Anderson relata ainda que Portugal decidiu tardiamente pela entrada na busca por campo na África Central. Diz que, passadas as travessias de Serpa Pinto e a segunda de Capelo e Ivens, em 1884, pouco fez-se para consolidar esses empreendimentos, dada a ausência de sistemas de controle político e militar, bem como a ausência de empresas pioneiras que viessem a explorar o interior. O autor prossegue, relatando que só após 1890 surgem companhias concessionárias em Moçambique; ainda assim, formadas preponderantemente por capital estrangeiro. O autor completa dizendo que, enquanto as colônias ditas “normais” eram fruto de uma expansão industrial metropolitana, as colônias portuguesas, peculiares, eram ainda reminiscências estagnadas das feitorias quinhentistas.⁶¹ Tal conclusão encontra eco no português Valentim Alexandre, para quem o colonialismo português é definido como anômalo, uma vez que não se faz pela necessidade de exportação de produção capitalista; antes, a formação social portuguesa, no século XIX, tem baixo grau de concentração capitalista, escassez de capitais metropolitanos e ausência de burguesia mercantil.⁶² Esse autor, portanto, desprovido de encantamentos românticos, afirma que o mapa cor-de-rosa era tão-somente um mapa, não correspondendo a ocupações efetivas por parte da metrópole portuguesa. Complementa alertando que, na partilha final dos territórios, coube a Portugal territórios até então não-ocupados e nem mesmo reivindicados, como Lunda.

O ultimato, enfim, para Valentim Alexandre, causador da reação antibritânica, deu vazão ao nacionalismo, popular em país de capitalismo dependente, e permitiu gerar o “mito da espoliação”, um dos alicerces ideológicos do vindouro regime autoritário dos anos de 1930 e 1940.⁶³ Segundo esse autor, foram ainda criados outros mitos que terão importância na evolução política portuguesa

⁶⁰ CAETANO (1971a), p. 138.

⁶¹ ANDERSON, op. cit. p. 35-38.

⁶² ALEXANDRE, op. cit. p. 10-12.

⁶³ ALEXANDRE, op. cit. p. 6.

durante o século XX, como o mito do caráter “sagrado” dos territórios coloniais, e a idéia de “vocação colonial” por parte do povo português. Portanto, o ultimato britânico serve como episódio final naquilo que vem a determinar, quase que em sua plenitude, as efetivas fronteiras do império português na África do século XX. Tal episódio, ainda que não imediatamente, vem a enfraquecer incisivamente a monarquia portuguesa. Caetano aponta que “questiúnculas partidárias” foram co-responsáveis pela lentidão das decisões portuguesas em relação à África Central no século XIX.⁶⁴ Entendeu-se que o Partido Progressista fora responsável pela aceitação do ultimato, enquanto que o Partido Regenerador acordara com a Inglaterra um tratado inadequado a Portugal. Os partidos monárquicos estavam desprestigiados, ganhando prestígio daí o Partido Republicano, que publica manifesto antimonárquico em 31 de janeiro.⁶⁵ Ainda tardaria vinte anos para que a monarquia tombasse.

⁶⁴ CAETANO (1971a), p. 138.

⁶⁵ TEIXEIRA, op. cit. p. 150-151

3 - Século XX e Estado Novo

Periodização do império português na África

O século XX, além de trazer em seu bojo o nascimento da Primeira República Portuguesa, presenciaria o declínio e termo do Império Português. Os Novecentos acabariam por permitir a ascensão e a queda do autoritário Estado Novo português, a quem, por mais de quarenta anos, coube o controle das posses africanas de Portugal. Partindo-se da questão colonial surgida em fins do século XIX, pode-se traçar uma periodização de três tempos: (i) até a década de 1870, as colônias portuguesas estavam à própria sorte, estando o regime liberal português demasiado envolvido com sua instabilidade política e lutas partidárias; (ii) no período da década de 1870, estendendo-se até o Ultimato Britânico, de 11 de janeiro de 1890, despertaram-se interesse e ações em prol das colônias africanas; e (iii) desde o fim do século XIX e ao longo dos primeiros três quartos do século XX, a “política clara de aproveitamento dos territórios africanos”.⁶⁶ Caberia, portanto, à cambaleante monarquia e à vindoura Primeira República portuguesa, a tarefa de dar início ao terceiro império português, após o primeiro, sediado nas posses da Ásia, e o segundo, referente ao Brasil.⁶⁷ Portanto, conforme se depreende do capítulo anterior, o período de 1884 a 1891 caracterizou-se por ser uma época de debates e de estabelecimentos de princípios quanto à ocupação africana. O período seguinte, de 1891 a 1914, início da I Guerra Mundial, foi marcado pela consolidação das ocupações territoriais no continente africano. Após o término do conflito, nova doutrinação será criada.⁶⁸

Portugal lança-se à ocupação efetiva

Assinado o tratado anglo-português de junho de 1891, pelo qual se definiam quase que integralmente as fronteiras finais das posses portuguesas⁶⁹, cabia agora, então, a Portugal, a ocupação efetiva desses territórios, sob pena de, não o fazendo,

⁶⁶ ALEXANDRE, op. cit. p. 9.

⁶⁷ THOMAZ, Omar Ribeiro. *Ecos do Atlântico Sul : representações sobre o terceiro império português*. Rio de Janeiro : Editora UFRJ/Fapesp, 2002. p. 21.

⁶⁸ CATEANO (1971a), p. 163.

⁶⁹ A fronteira de Angola com a Rodésia do Norte virá a ser definida em 30 de maio de 1905, segundo arbitragem do rei da Itália. (In: THOMAZ, op. cit. p. 63).

vir a perder o direito sobre eles à luz do *modus operandi* da dominação europeia sobre a África. Moçambique, que à altura era o território mais desguarnecido e menos explorado, teve, a partir de 1895, uma campanha que visou a sobrepujar o poder dos régulos locais e a sedimentar a soberania portuguesa sobre a região. Nessa campanha dos domínios orientais, tiveram destacado papel António Enes e Mouzinho de Albuquerque, cujas idéias sobre a administração colonial tornaram-se altamente influentes.^{70 71} Iniciadas em 1895, as campanhas de ocupação de Moçambique perduraram até 1899; em Angola, foram de 1907 a 1914; na então Guiné portuguesa, atual Guiné-Bissau, ocorreram em 1916.⁷² Entretanto, ainda em 1917, nova força expedicionária teve de ser enviada ao sul angolano, de forma que as campanhas pelas ocupações de Angola e de Moçambique vieram a ter pleno sucesso apenas ao final da I Guerra Mundial.⁷³

Portugal e a aliança anglo-alemã

Entretanto, ainda antes da instituição de uma república em Portugal, o país já sofrera nova ameaça aos seus territórios africanos. Em 1891, com o recente ultimato presente na memória nacional, Portugal enfrentava crise financeira que o motivou a suspender o pagamento de juros de sua dívida externa. Dessa forma, com *déficits* em suas contas públicas, o país, em 1897, aventa a possibilidade de um empréstimo a ser contraído junto à sua aliada Inglaterra, dando-lhe, como garantia contra eventual inadimplência, o rendimento das alfândegas coloniais lusas. À altura, agravava-se a situação na África do Sul, de forma que era iminente o início da Segunda Guerra dos Boêres. Dessa forma, desejando a neutralidade germânica, a Inglaterra mostra-se receptiva à interpelação teutônica, que, ao saber da sondagem portuguesa, dá conhecimento de seu interesse em participar de qualquer operação na qual potencialmente se conseguisse direitos sobre as colônias portuguesas. Chegando a um acordo, em 30 de agosto de 1898, esses dois países assinam duas convenções e uma nota, todas de conteúdo secreto. De acordo com o conteúdo de tais documentos

⁷⁰ THOMAZ op. cit. p. 67 e 73.

⁷¹ CAETANO (1971a), p. 164-166.

⁷² CAETANO, Prof. Doutor Marcelo. *Tradições, princípios e métodos da colonização portuguesa*. Lisboa : Agência Geral do Ultramar, 1951. p. 26.

⁷³ ANDERSON, op. cit. p. 34.

diplomáticos, os dois países acordam que: (i) empréstimos a Portugal só seriam feitos mediante a garantia das alfândegas coloniais, definindo-se quais alfândegas caberiam ao usufruto de qual das duas potências; (ii) a determinação das esferas de influência inglesa e alemã sobre as colônias portuguesas, que passariam a lhes pertencer na hipótese de Portugal não vir a honrar os encargos de sua dívida; e (iii) na hipótese de um dos dois países vir a obter qualquer vantagem, em sua esfera de influência, diretamente do governo português, deveria o outro país obter vantagem análoga em sua própria esfera de influência. Passado um mês, em 30 de setembro, os representantes inglês e alemão têm declinado sua oferta de empréstimo a Portugal sob caução de rendimentos aduaneiros das colônias. O chefe do governo português, José Luciano de Castro, já alertado e prevenido da assinatura dos acordos, ainda que ignorante quanto ao seu conteúdo, valeu-se de assistência previamente oferecida pela França, que fizera a proposta a Portugal justamente com o interesse de desencantar os planos anglo-germânicos. Valendo-se do iminente conflito em que a Inglaterra se envolveria no extremo austral do continente africano, Portugal aproveitou para reforçar, formalmente, a aliança com a Inglaterra, de forma a evitar futuras novas situações em que se visse como presa perante a sanha inglesa. Assim, em 14 de outubro de 1899, assinam Portugal e Inglaterra o Tratado de Windsor (mero homônimo daquele do século XIV), pelo qual ratificam sua aliança histórica, comprometendo-se a, em caso de guerra, não tomarem posições conflitantes, e cabendo, ainda, à Inglaterra, “defender e proteger todas as conquistas ou colônias pertencentes à Coroa de Portugal contra todos os seus inimigos presentes e futuros”.⁷⁴ Por fim, Portugal, segundo esse acordo, em caso de guerra entre a Grã-Bretanha e o Transvaal, não poderia declarar-se neutro e não deveria permitir importação e tráfico de armas e munições àquela região sul-africana.⁷⁵

Em 1910, surge a Primeira República portuguesa, cercada quer pelo vizinho ibérico, ainda dotado de uma casa real, quer pelo histórico aliado, também monárquico, que ainda guardava laços de sangue com a Casa de Bragança. Logo de início, representantes do governo republicano provisório, antes ainda da instituição efetiva da república, deslocam-se ao *Foreign Office* inglês com o intuito de averiguar

⁷⁴ CAETANO (1971a), p. 178.

⁷⁵ CAETANO (1971a), p. 174-179.

a vontade britânica de manter-se fiel à continuidade de sua aliança com Portugal e de não intervir em favor da restauração monárquica. Dessa visita, os republicanos recebem a posição de que a Inglaterra manter-se-á à margem dos acontecimentos internos em Portugal e que a aliança é em nível nacional, não a sendo em nível governamental.⁷⁶ Entretanto, conforme o futuro próximo viria a mostrar, as monarquias européias manter-se-iam de sobreaviso, prontas para hostilidades sob pequenos pretextos. As monarquias, a princípio, encaravam a república em Portugal como um mau precedente; à Espanha coube o temor de que o movimento republicano se expandisse e, ainda, que ela perdesse influência sobre Portugal; à Alemanha coube o temor de não poder vir a ingerir sobre as colônias portuguesas. Dessa forma, não foram poucos os governos europeus que, após instituída a república em Portugal, tardaram dez meses para conceder seu pleno reconhecimento do novo regime.⁷⁷ Em Portugal, substituído o primeiro embaixador inglês durante o novo regime, justamente em razão de sua simpatia para com a república, seu substituto, Arthur Hardinge, visitava as cadeias onde estavam os prisioneiros monárquicos e manifestava que Portugal não contaria com a amizade inglesa enquanto não fosse resolvida a causa dos bens do rei deposto. É de se lembrar que o rei inglês à altura, Jorge V, era primo do rei português destronado, cuja família real residia na Inglaterra. A seguir a mais um incidente diplomático entre os dois países, após não ter sido efetivada a prometida visita de cortesia de um navio de guerra inglês a Lisboa, ato que manifestaria simpatia e respeito ao novo governo republicano, havia, entretanto, alguma noção de que era necessário separar a posição do governo inglês daquela das “altas esferas de influência”, formadas majoritariamente por uma aristocracia monarquista e dona dos meios de imprensa escrita.⁷⁸

Passado o Incidente de Fachoda⁷⁹, Inglaterra e França haviam celebrado a *Entente Cordiale*. A Alemanha, vértice oposto a esses aliados, operava interesses conflitantes. Vivia-se, nas primeiras décadas do século XX, um período de paz

⁷⁶ TORRE GÓMEZ, Hipólito de la. *Na encruzilhada da grande guerra : Portugal – Espanha 1913 – 1919*. Lisboa : Editorial Estampa, 1980. p. 23.

⁷⁷ TORRE GÓMEZ, op. cit. p. 27-30.

⁷⁸ TORRE GÓMEZ, op. cit. p. 33-38.

⁷⁹ O Incidente de Fachoda foi o ápice de uma crítica disputa territorial, entre Inglaterra e França, na região onde hoje se situa o Sudão.

armada, com crescente corrida armamentista. Passada a crise marroquina, a celebração de tratados não dava trégua ao crescente poderio naval germânico, fato que assustava os ingleses, históricos hegemônicos do mar. Malgrado o acordo para dar trégua à expansão naval alemã, e interessados os dois países em manter conversações em uma época de alta tensão internacional, constatou-se a viabilidade em chegar a acordos do ponto de vista colonial na África. Dessa forma, a Inglaterra ainda intentava ser bem-sucedida em desviar o foco alemão de sua expansão do Mar do Norte e da Europa Ocidental, transferindo-o para a África. De forma a permitir à Alemanha a realização de sua África Central Alemã (algo análoga à África Meridional Portuguesa), poder-se-ia colocar ao seu dispor as posses belgas ou portuguesas. Dado o clima de instabilidade interno em Portugal, com um governo recém-empossado e, mais, com um regime recém-criado, e dada a crise financeira, que fazia crer no estrangeiro que o país não se manteria sem crédito externo, considerou-se uma vez mais a transferência à Alemanha das posses portuguesas. À Inglaterra, ressalte-se, sempre estivera em vigor o tratado de 1898, em que pese o Tratado de Windsor do ano seguinte. Chegando-se a 13 de agosto de 1913, acordo anglo-alemão é assinado, repetindo-se as cláusulas de 1898 e estabelecendo-se novos parâmetros para a eventual partilha territorial, concedendo-se, agora, maior quinhão à Alemanha. À Alemanha caberia apenas, portanto, fomentar suas boas relações com a Inglaterra, pois, dependente Portugal desta, poderiam os alemães decidir quando usufruir das cláusulas previstas no tratado. Sua base de ação seria fomentar a alegação de que Portugal não era eficaz em seu combate ao escravagismo, sendo indevido à Inglaterra manter acordo com nação notoriamente fiel à escravidão. Por conseqüência, caberia aos ingleses sacrificar sua aliança portuguesa em prol da manutenção de boas relações com a Alemanha, potencial inimigo bélico de relevo. Como atenuante a um eventual cenário futuro insustentável, Portugal cria a política de “porta aberta” aos portos angolanos, liberando o comércio com todas as nações; mostra-se aberto, ainda, aos investimentos alemães em Angola, dado que era premente o investimento estrangeiro e a Inglaterra estava impedida pelo seu acordo de 1898 e a França não dispunha de tantos recursos. Pressionado por Teixeira Gomes, ministro de Portugal em Londres, que acreditava na fidelidade do governo inglês (acreditando estar este altamente pressionado pelos interesses dos

chocolateiros e dos antiescravistas ingleses), o chanceler inglês, Edward Grey, que já manifestara em parlamento a fidelidade à aliança portuguesa, acusa à Alemanha a inconstitucionalidade, na Inglaterra, de um acordo secreto, motivo pelo qual propõe àquele país a sua publicação. Após hesitar, a Alemanha aquiesce à publicação, o que acabaria por não tomar corpo pela eclosão da I Guerra Mundial.^{80 81} A estes fatos desdobrados pelos acordos secretos entre Inglaterra e Alemanha, Marcello Caetano traçou duas ditas lições, pelas quais relatou que “a desafogada situação financeira do Estado e uma administração regular são essenciais à defesa do Ultramar português”⁸² e que

por mais antigas e estreitas que sejam as alianças, não há pacto de amizade que leve as Nações poderosas a sacrificar os seus interesses ou a moderar as suas cobiças perante uma Nação pequena se esta não for a primeira a ter a consciência, a inteligência e o zelo daquilo que lhe respeita.⁸³

Portugal e o “perigo espanhol”

No período prévio à I Guerra Mundial, Portugal não só se debatia com o perigo da aliança anglo-alemã, como, a leste, temia o “perigo espanhol”. Desde 1820, o movimento liberal em Portugal condenava a influência britânica e a considerava causa para a decadência nacional. A esse movimento, de cariz altamente nacionalista, tornou-se cara a controversa idéia de união ibérica. Analisando os países ibéricos sob uma ótica que os via como atrasados, o liberalismo peninsular ampliava o problema nacional à escala ibérica, de forma que uma federação ibérica, a partir de uma sensação de decadência e de desejo de regeneração, passa a ser vista como solução. Após o ultimato britânico, com a desmoralização monárquica, e a ascensão ao poder dos republicanos em 1910, perde força em Portugal a idéia de união ibérica, passando-se a ver seus defensores como antipatriotas.⁸⁴ Após os acontecimentos de Marrocos⁸⁵, passa a se observar no concerto europeu uma aproximação espanhola ao

⁸⁰ TORREZ GÓMEZ, op. cit. p. 39-54, 80-81.

⁸¹ CAETANO (1971a), p. 180-192.

⁸² CAETANO (1971a), p. 191.

⁸³ CAETANO (1971a), p. 191-192.

⁸⁴ TORRE GÓMEZ, op. cit. p. 20-22.

⁸⁵ Os acontecimentos de Marrocos foram duas crises nas quais a Alemanha procurou ingerir sobre a administração francesa nos Marrocos, o que acabou por estreitar os laços anglo-franceses da Entente Cordiale.

bloco da *Entente Cordiale* e, por extensão, da Tríplice Entente, de forma a formar um bloco mediterrâneo. A Espanha, por seu turno, delineia uma regeneração de sua força naval. Em Portugal, passa-se a temer uma eventual troca de aliados por parte da Inglaterra, com Portugal a ceder, à sua revelia, espaço à Espanha. Em que pese a manifestação inglesa de que sua aliança com Portugal permanece, cresce entre os portugueses o temor eventualmente anexionista que pode surgir após a eclosão da guerra que se desenha no futuro próximo. Dessa forma, os republicanos portugueses, não obstante a má-vontade com que eram vistos em muitos ambientes externos ao país, e cuja administração conflitante motivava a cobiça estrangeira por ingerências e eventuais integrações ao território português, buscam a formulação com a Espanha, entre junho e agosto de 1914, de uma *entente* ibérica, de forma que Portugal pudesse preservar sua aliança inglesa e inserir-se em uma aliança que, ainda com a possível entrada futura da Itália, formaria sólido bloco ocidental e dominaria o Mar Mediterrâneo e o Oceano Atlântico. À sugestão portuguesa segue-se grande receptividade por parte do governo espanhol. Aliado a isso, Portugal ainda pretendia fortalecer suas forças armadas, de forma que, visando à paz por meio da preparação à guerra, não se encontrasse desguarnecido no caso de sua aliança inglesa não se confirmar em um cenário de conflito.

Portugal faz da guerra uma solução

Às vésperas do início da primeira grande guerra, malogra o acordo ibérico, dado que Portugal, alicerçado por seu partido democrático, começa a desenhar a tendência de não se manter neutro durante o vindouro conflito. Havia de se levar em conta o papel inglês na cobiça sobre as colônias portuguesas, a aproximação inglesa à Espanha, potencialmente anexionista, sem a consulta ao histórico aliado que era Portugal, e o certo incômodo que o recém-instituído regime republicano causava à monarquia inglesa. Portanto, a aliança inglesa, secular linha-mestra da política externa portuguesa, não oferecia, àquela altura, garantias a Portugal quanto ao risco que recaía sobre sua continuidade nacional à luz da guerra que eclodiria em breve, de forma que os republicanos, históricos críticos da sobredependência nacional à aliança inglesa, teriam de optar pelo realismo de não abdicar dela, conferindo-a, contudo, mero caráter complementar, a seguir-se a um fortalecimento militar e diplomático. O

premeditado início da I Guerra Mundial, ironicamente, acabou por ser providencial a Portugal. Estando, nesse conflito, Inglaterra e Alemanha em lados opostos, encerrava-se o temor sobre o acordo anglo-alemão de 1913, sem, contudo, extinguir a cobiça alemã sobre os territórios portugueses. Temeroso quanto à sua eventual posição num cenário pós-guerra, com possíveis riscos quanto à soberania em seus territórios africanos e mesmo em seu território metropolitano, caso optasse pela neutralidade, o governo português, do partido democrático, lança-se à I Guerra Mundial, em oposição à recomendação inglesa de manter a neutralidade, ao lado da Tríplice Entente, mas com o objetivo prioritário de defender seus territórios coloniais às invasões alemãs e, reforçando sua posição geopolítica metropolitana, assegurar sua soberania nacional e colher potenciais benefícios nos acordos pós-armistício. Isto é, de forma atípica se comparadas às demais motivações dos outros beligerantes, Portugal entra na guerra, desprovido de desejos de engrandecimento territorial, preocupado, sim, em preservar sua soberania na Europa e no ultramar, procurando afirmar-se como independente à aliança inglesa e a fim de obter prestígio internacional que o mantivesse afastado do rotineiro “perigo espanhol”, quanto mais pelo fato de a Espanha ter se mantido neutra durante o conflito. Entretanto, a chegada do ditatorial Sidónio Pais à presidência portuguesa acabou por afetar a pretendida importância internacional que Portugal se propusera alcançar com a entrada na guerra. Com a imagem de ser germanófilo, o novo governo deu pouco suporte ao Corpo Expedicionário Português que batalhava na França. Chegada a Conferência de Paz em Paris, em 1919, a fim de se definir o que seria do mundo dali em diante, Portugal, manifestamente pró-Inglaterra em sua política externa, chega à capital francesa à sombra de sua histórica aliada, pretendendo tão-somente manter seus territórios coloniais e ter incorporado, a Moçambique, o território de Quionga, perdido para a Alemanha em 1894 – fato este que foi alcançado.⁸⁶ A comitiva portuguesa, inicialmente liderada por Egas Moniz, futuro prêmio Nobel, é substituída posteriormente por integrantes do partido democrata, o mesmo que lançou o país à guerra, presididos por Afonso Costa, de forma a tentar desconstruir o ambiente pouco receptivo que a primeira comitiva encontrara na capital francesa. A nova delegação, contudo, tentará eximir-se à sombra inglesa e mostrar seu país como

⁸⁶ CAETANO (1971a), p. 201.

tendo sido um aliado dos Aliados. Entretanto, o saldo final da conferência seria amargo a Portugal, que não alcançaria o prestígio desejado e, ademais, veria a Espanha, que se mantivera neutra durante a guerra, alcançá-lo em seu detrimento.⁸⁷

Durante a Conferência de Paris, realizada ao longo de vários meses, muitas foram as decisões tomadas. De relevo para este estudo, vale registrar o princípio do presidente Wilson que clamava pelo fim da diplomacia secreta, tão largamente utilizada até então, que daria maior transparência às relações internacionais vindouras. No que tange aos territórios coloniais, criou-se a instituição do mandato, pelo qual uma dada nação, imbuída da “missão sagrada da civilização”, na qualidade de mandatária da Liga das Nações, deveria administrar aqueles territórios “habitados por povos ainda não capazes de se governarem por si nas condições particularmente difíceis do mundo moderno”.⁸⁸ Ou seja, no cenário pós-guerra, os estados historicamente metropolitanos acabam por se ver formalmente atribuídos, por organismo internacional, de missões tutelares e civilizatórias. E, ademais, tais mandatos eram imbuídos de um caráter duplo, pelo qual se atribuía ao estado-outorgado a tarefa de desbravar e de civilizar o território não-autônomo, bem como a de promover o bem-estar e progresso dos nativos de tal território.⁸⁹ Caberia ainda, por fim, ao estado-outorgado, o mister de praticar a política da “porta aberta”, pela qual os territórios coloniais deveriam se manter abertos aos capitais, iniciativas e comércio de qualquer país, não cabendo, portanto, usufruto único por parte da metrópole.

Legislação colonial

Chegado o ano de 1926, uma rebelião do exército português dá origem a uma aliança militar-eclésiástica.⁹⁰ Em que pese a crise política e econômica vivida nos 16 anos da república, em meio a sucessivos governos e a gastos elevados com a participação portuguesa na I Guerra Mundial⁹¹, a continuidade do império português

⁸⁷ TORRE GÓMEZ, op. cit. p. 81, 197-206.

⁸⁸ CAETANO (1971a), p. 195.

⁸⁹ CAETANO (1971a), p. 211-212.

⁹⁰ ANDERSON, op. cit. p. 11.

⁹¹ ANCIÃES, Sílvia Lemgruber Juliane. *A Revolução dos Cravos e a adoção da opção europeia da política externa portuguesa*. Rio de Janeiro : PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2004. p. 40.

fazia-se um “consenso nacional”⁹², e, com a presença dos militares no poder, aqueles que lutaram naquele mesmo conflito em nome das colônias, o projeto colonial tenderia a ser fortalecido.⁹³ Em 1933, assume o cargo de Presidente do Conselho de Ministros (análogo ao de Primeiro-Ministro) António de Oliveira Salazar. O regime de Salazar terá o lema oficial de “Deus, Família e Trabalho”, o que evidencia oficialmente a ligação que o governo mantinha ao catolicismo, presente na estrutura ideológica e política do regime.⁹⁴ Já durante o Estado Novo, mas previamente à ascensão ao poder de Salazar, o regime ditatorial português começa a dar mostras do pulso com que conduzirá e da importância que irá atribuir ao seu território ultramarino. Em 8 de julho de 1930, é publicado, no *Diário do Govêrno* (equivalente ao Diário Oficial, no Brasil), o decreto 18.570, conhecido como *Acto Colonial*, legislação por meio da qual pretende-se atualizar e aprimorar o direito colonial público português e definir a forma como os territórios do ultramar seriam tratados. Em seu prólogo, fala-se da necessidade de atualização da então vigente constituição portuguesa, datada de 1911, dizendo-se que, não obstante a necessidade premente de sua atualização, a se fazer oportunamente, a parte referente às colônias, por ser de reforma mais fácil, poder-se-ia fazer de imediato, donde o Ato Colonial revogava e substituía todo o título V da então Constituição de 1911. Acrescenta esse mesmo preâmbulo que, no que toca ao título V do referido diploma constitucional, “limita-se a assentar a regra da autonomia financeira e descentralização administrativa das colônias e a demarcar neste campo a competência do Congresso, do Poder Executivo e dos governos locais, em sete artigos”.⁹⁵ O Ato Colonial legislou sobre quatro grandes temas, quais sejam: Garantias Gerais, Indígenas, Regime político e administrativo, e Garantias econômicas e financeiras. Destes, destacam-se, para o propósito deste trabalho, os seguintes artigos:

I – Das garantias gerais

[...]

⁹² THOMAZ, op. cit. p. 70.

⁹³ Ibid.

⁹⁴In: ANDERSON, op. cit. p. 69. Conforme se depreende de gravuras de publicidade oficial exibidas na obra de THOMAZ, à página 196, também foi usado o lema “Deus, Pátria e Família”. Ou seja, o trabalho dá lugar à pátria, mas Deus continua presente à frente.

⁹⁵ REPÚBLICA PORTUGUESA. *Diário do Governo*. I Série, Número 156. Lisboa, 8 de julho de 1930.

Art. 2º É da essência orgânica da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar as populações indígenas que neles se compreendam, exercendo também a influência moral que lhe é adstrita pelo Padroado do Oriente.

Art. 3º Os domínios ultramarinos de Portugal denominam-se colónias e constituem o Império Colonial Português.

O território do Império Colonial é o existente à data da publicação deste diploma.

§ único. A Nação Portuguesa não renuncia aos direitos que tenha ou possa vir a ter a qualquer território colonial.

[...]

Art. 5º O Império Colonial Português é solidário nas suas partes componentes e com a metrópole.

[...]

Art. 7º O Estado não aliena, por nenhum modo, qualquer parte dos territórios e direitos coloniais de Portugal, sem prejuízo da rectificação de fronteiras, quando aprovada pelo Congresso.

Art. 8º Nenhuma porção de território colonial pode ser adquirida por Governo ou outra entidade pública de país estrangeiro, por meio de ocupação, cedência ou qualquer outro modo de transmissão. Exceptua-se o terreno ou construção, para instalação restrita de determinada representação consular, enquanto ela subsistir, em local cuja escolha seja aceite pelo Ministro das Colónias, se igual regalia fôr reciprocamente reconhecida ao Governo Português e o Poder Legislativo o autorizar.

[...]

II – Dos indígenas

Art. 15º O Estado garante a protecção e defesa dos indígenas das colónias, conforme os princípios de humanidade e soberania, as disposições deste título e as convenções internacionais que actualmente vigorem ou venham a vigorar.

As autoridades coloniais impedirão e castigarão conforme a lei todos os abusos contra a pessoa e bens dos indígenas.

[...]

Art. 17º A lei garante aos indígenas, nos termos por ela declarados, a propriedade e posse dos seus terrenos e culturas, devendo ser respeitado este princípio em todas as concessões feitas pelo Estado.

Art. 18º O trabalho dos indígenas em serviço do Estado ou dos corpos administrados é remunerado.

Art. 19º São proibidos:

1º Todos os regimes pelos quais o Estado se obrigue a fornecer trabalhadores indígenas a quaisquer empresas de exploração económica;

2º Todos os regimes pelos quais os indígenas existentes em qualquer circunscrição territorial sejam obrigados a prestar trabalho às mesmas empresas, por qualquer título.

[...]

Art. 22º Nas colónias atender-se há ao estado de evolução dos povos nativos, havendo estatutos especiais dos indígenas que estabeleçam para estes, sob influência do direito público e privado português, regimes jurídicos de contemporização com os seus usos e costumes individuais, domésticos e sociais, que não sejam incompatíveis com a moral e com os ditames da humanidade.

Art. 23º O Estado assegura nos seus territórios ultramarinos a liberdade de consciência e o livre exercício dos diversos cultos, com as restrições exigidas pelos direitos e interesses da soberania de Portugal, bem como pela manutenção da ordem pública, e de harmonia com os tratados e convenções internacionais.

Art. 24º As missões religiosas do ultramar, instrumento de civilização e de influência nacional, e os estabelecimentos de formação do pessoal para os serviços delas e do Padroado Português terão personalidade jurídica e serão protegidos e auxiliados pelo Estado, como instituições de ensino.

III – Do regime político e administrativo

[...]

Art. 26 São garantidas às colónias a descentralização administrativa e a autonomia financeira que sejam compatíveis com a Constituição Política da República, o seu estado de desenvolvimento e os seus recursos próprios, sem prejuízo do disposto no artigo 47º.

§ único. Em cada uma das colónias será mantida a unidade política pela existência de uma só capital e de um só governo geral ou de colónia.⁹⁶

Portanto, analisando-se os selecionados artigos acima, depreendem-se alguns dos princípios que nortearão, de maneira quase permanente, a ideologia e a teoria da colonização portuguesa: carácter civilizatório de Portugal, divulgação da fé católica, inalienabilidade de territórios do império português, respeito às individualidades dos silvícolas, oposição à escravidão, e razoável autonomia administrativa e financeira de

⁹⁶ REPÚBLICA PORTUGUESA, op. cit..

cada território ultramarino. Ainda seguiriam, em anos seguintes, a publicação de outros diplomas, como a Carta Orgânica do Império Colonial Português e a Lei Orgânica do Ministério das Colônias, mas vale notar que, essencialmente, os princípios acima enumerados serão aqueles repetidamente colocados como alicerces do império de Portugal na África. Ao contrário do que se passará em outros países coloniais, com destaque para a França, em Portugal não será permitido o livre debate a respeito da problemática colonial, quanto menos no período após a II Guerra Mundial. Em Portugal, opor-se ao projeto colonial era opor-se à nação.⁹⁷

Retomando, assim, a idéia apontada no capítulo anterior, de que os territórios do ultramar português tomariam um aspecto “sagrado”, é prudente observar como a ascensão do Estado Novo português, cujo auge será à volta de 1940, é associado a uma releitura do colonialismo português e à criação de uma ideologia que o justifique à luz de novos valores. Sua indivisibilidade e a idéia de missão civilizadora serão dos mais fortes. A teoria do lusotropicalismo, de Gilberto Freyre, inicialmente rejeitada pelo Estado Novo, vem a ser abraçada na década de 1950, passando a ser a teoria oficial que provaria a singularidade assimiladora da colonização portuguesa.⁹⁸ Ao contrário do que se passaria nas demais nações imperiais, onde as metrópoles percebiam as colônias como territórios estrangeiros subjugados, na ideologia do Estado Novo português, sua unidade territorial pressupunha que a nação estendia-se pelo mundo.⁹⁹ O próprio Salazar afirmaria que

é dever do Estado restabelecer a força do poder. Com ele, serão reavivados todos os conceitos que fizeram a grandeza de nosso passado. Um desses conceitos foi a unidade do território e da grei, como se não existissem mares e raças separando os elementos constitutivos do todo nacional.¹⁰⁰

Ele ainda diria que “a inclusão nos domínios da cristandade é um dos maiores e mais audaciosos feitos da colonização portuguesa”.¹⁰¹ Adriano Moreira, ministro do Ultramar entre 1961 e 1963, apontaria um “colonialismo missionário”, que tem a

⁹⁷ THOMAZ, op. cit. p. 89-90.

⁹⁸ FINE, Leah. *Colorblind Colonialism? : Lusotropicalismo and Portugal's 20th Century Empire in Africa*. Nova Iorque: Barnard College, 2007. Disponível em <<http://history.barnard.edu/sites/default/files/inline/fine-thesis.pdf>>. Acesso em 16/03/2011.

⁹⁹ THOMAZ, op. cit. p. 229.

¹⁰⁰ ANDERSON, op. cit. p. 78.

¹⁰¹ ANDERSON, op. cit. p. 79.

“missão universalista que, durante séculos, o homem português tem levado a efeito e que jamais pode ser confundida com colonização, posta em termos de meros interesses materiais e segregação racial”.¹⁰² Ou seja, o discurso estado-novista baseia-se na idéia de resgate de uma alegada missão civilizatória portuguesa, inerente a todo o registro histórico da presença portuguesa no além-mar, em nome da fé católica, sob a chancela da Igreja Católica. O Cardeal Dom Manuel Cerejeira, patriarca de Lisboa à época do Estado Novo, reconhecia na causa imperial de Portugal o propósito da expansão da fé cristã.¹⁰³ É interessante observar o paralelo que se faz possível entre o messianismo do caráter civilizatório do colonialismo português, continuador das Cruzadas, imbuído da missão de espalhar a fé católica, sob a chancela do Padroado do Oriente, e a idéia estadunidense de Destino Manifesto, alicerçada na concepção da excepcionalidade americana, pela qual cabe aos Estados Unidos da América semear a democracia e a liberdade pelo mundo.

O entusiasmo com as possibilidades do terceiro império português, atrelado à idéia de retomada da glória imperial e civilizadora que se tinha ficado pelo passado, acende em Portugal o desejo de se desenvolver um saber colonial, criando conhecimentos que fossem pertinentes às atividades no ultramar e que fizessem jus ao historial de cinco séculos de ação portuguesa além da Europa. Dessa forma, o Estado Novo vem a patrocinar a fundação da Escola Superior Colonial, que visava à formação acadêmica de um saber colonial que auxiliasse o programa imperial e fornecesse amparo com fins a dar legitimidade ao Estado, assim como à formação de uma burocracia que estivesse competente para tratar dos assuntos afins aos temas do império ultramarino. Intelectuais e políticos, portanto, intentavam demonstrar domínio acerca das terras e populações dos territórios coloniais.¹⁰⁴ Inspirado nas Exposições Universais, cuja primeira edição data de 1851, tendo sido realizada em Londres, o colonialismo como uma disciplina de estudo atinge sua evidência máxima quando, em 1931, é realizada em Paris e Exposição Colonial Internacional, na qual Portugal participa com um pavilhão próprio. Tratava-se de uma exposição na qual reproduziam-se ambientes típicos dos locais coloniais de cada potência européia, tal

¹⁰² ANDERSON, op. cit. p. 80.

¹⁰³ THOMAZ, op. cit. p. 250-251.

¹⁰⁴ THOMAZ, op. cit. P. 21.

qual suas ruas, edifícios peculiares e, inclusive, suas próprias gentes, uma vez que nativos das colônias eram trazidos e exibidos tal qual peças de um museu. Em Portugal, de 1933 a 1940, inúmeras exposições de cunho colonial são realizadas. A se destacar, ocorre, na cidade do Porto, em 1934, a I Exposição Colonial Portuguesa. Porém, como que a marcar o auge do Estado Novo, seria em 1940 que ocorreria a maior das celebrações. Nesse ano, tem lugar o lançamento do filme “Feitiço do Império”, elogio ao que se entendia como uma inescapável felicidade em se usufruir das virtudes da nação portuguesa pluricontinental; conforme diz o filme ao se encerrar, “estar cá ou lá, é tudo a mesma coisa”.¹⁰⁵ Ainda em 1940, passados oitocentos anos da formação do estado português, assim como transcorridos trezentos anos após a restauração da independência portuguesa, com a repulsa à Casa de Habsburgo e a fundação da Casa de Bragança, tem lugar em Lisboa a Exposição do Mundo Português. Tal celebração seria o culminar de toda ideologia do terceiro império português. Celebrando e exibindo a história do país, teria um pavilhão dedicado exclusivamente ao Brasil – e organizado no Brasil –, a fim de demonstrar a viabilidade e afabilidade do projeto colonial português, e, de resto, exibiria ao povo português, em sua metrópole, aquilo que se pretendia ser a sua própria nação nos territórios para além de sua porção européia-peninsular. Ao longo da exposição, podia-se ter a nítida sensação de uma visita efetiva aos demais cantões da nação portuguesa, tomando-se contato com sua geografia típica e as marcas de sua presença humana. Ademais, a presença dos nativos dos territórios do ultramar seria utilizada como instrumento para reforçar a idéia de se tratarem de portugueses de fato, ainda que eventualmente de estágios evolutivos ou civilizacionais distintos.¹⁰⁶

A incorporação ao estatuto de português pleno era regida por uma legislação própria. Ainda que não se colocasse em questão a qualidade de português a todo e qualquer nativo de um dos territórios portugueses – ou da nação portuguesa –, o estatuto do indígena, promulgado pelo decreto-lei 39.666, de 20 de maio de 1954,

¹⁰⁵ THOMAZ, op. cit. p. 197, *apud* RAMOS, J.L., 1993, p.398.

¹⁰⁶ THOMAZ, op. cit. p. 222-223.

considerava que “gozam de estatuto especial [...] os indígenas das províncias da Guiné, Angola e Moçambique”.¹⁰⁷ Complementa o texto, em seu artigo 2º, que

consideram-se indígenas das referidas províncias os indivíduos de raça negra ou seus descendentes que, tendo nascido ou vivendo habitualmente nelas, não possuam ainda a ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integração do direito público e privado dos cidadãos portugueses.¹⁰⁸

O decreto-lei previa, ainda, a concessão de cidadania portuguesa plena àquele indígena que, maior de 18 anos, falasse português corretamente, exercesse atividade que lhe remunerasse suficientemente para seu sustento e dos seus, tivesse histórico de bom comportamento e, por fim, que não tivesse sido refratário ao serviço militar. A rigor, portanto, ainda que destoante da realidade¹⁰⁹, todo nativo do império português era português; não o sendo pleno, estaria apto a sê-lo mediante condições. A legislação sobre os indígenas, logo, trataria de ter o fim de incorporar portugueses de todas as raças “a um patrimônio cultural comum caracterizado pela compreensão da língua e pela fé católica”.¹¹⁰ Subjacente a isso, a colonização adquire um sentido moral que passa pela transformação do colonizado em um português.¹¹¹

Ideologia imperial

O estudioso Perry Anderson aponta que Portugal, no século XX, apresentava o reverso de uma economia imperialista, pois tinha exportação maciça de bens primários e importação substancial de produtos de indústria pesada, o que contribuiria para fazer de Portugal uma potência colonial com uma economia de país subdesenvolvido.¹¹² Naquilo que esse autor define como ultracolonialismo, a atividade imperial de Portugal caracterizar-se-ia por ser, em simultâneo, “a mais primitiva e a mais extremista modalidade de colonialismo”.¹¹³ Quanto ao seu alegado primitivismo, basear-se-ia no fato de o império português ser atípico e desviante quando comparado aos demais, no sentido de que a metrópole é subdesenvolvida e,

¹⁰⁷ REPÚBLICA PORTUGUESA. *Diário do Governo*. I Série, Número 110. Lisboa, 20 de maio de 1954.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ ANDERSON, op. cit. p. 74-75.

¹¹⁰ THOMAZ, op. cit. p. 222.

¹¹¹ THOMAZ, op. cit. p. 223.

¹¹² ANDERSON, op. cit. p. 7-8.

¹¹³ ANDERSON, op. cit. p. 14.

antes de usar suas colônias como mercados de exportação, depende delas para sua sobrevivência. Anderson usa ainda o estatuto do indígena para criticar o que entende ser uma construção ideológica do império português salazarista. Ainda que o estatuto preveja a assimilação de nativos quer da Guiné, quer de Angola, quer de Moçambique, parca é a educação oferecida aos nativos, conforme aponta o censo de 1950 a registrar 99% de analfabetismo, de forma que a quantidade de assimilados revela-se insignificante. Ainda, no que toca à mestiçagem como fato desprovido de tabu ao colono português, diz-nos o autor que a mestiçagem, na África portuguesa, não se revelava crescente, mantendo-se deveras baixa. Portanto, Anderson aponta o que entende ser uma ideologia do estado salazarista, como que a alegar a condição de português a todos os nativos de territórios portugueses, criando, contudo, barreiras de assimilação de inexequível transposição; ou, ainda, apontar uma valência moral que não se verifica na prática. Ampliando seu constructo de ultracolonialismo, ele aponta que, imperialismo de extremos desviantes, a própria ideologia luso-imperial, atípica em si mesma, não seria mera construção, mas, sim, uma mitificação que extrapola a realidade – uma racionalização, portanto. Exemplificando, a assimilação é possível, ainda que quase inexequível, o que não impede a criação do ideal de cidadania portuguesa a todos os nativos de qualquer território de Portugal, metrópole ou ultramar; a idéia de mestiçagem enquanto virtude, atividade desprovida de qualquer discriminação, ainda que não realizada de fato na África Portuguesa, tinha razão de ser, enquanto mitificação da realidade, à medida que, no segundo império português, se realizara com significativo sucesso na colonização brasileira. O Estado Novo salazarista, o qual teria produzido pouco internamente em termos de filosofia, teria sido vasto em gerar uma ideologia para o império; Portugal, assim, estaria, a par de seu regime metropolitano, dependente de suas colônias.¹¹⁴

Novo conluio inglês

Finalmente, antes mesmo do surgimento das Nações Unidas, que tantos problemas haveria de trazer ao Estado Novo, a época imediatamente prévia à II Guerra Mundial também seria profícua em abalar a certeza de solidez do império português. Em 1937, uma vez mais, Inglaterra e Alemanha começam a debater sobre

¹¹⁴ ANDERSON, op. cit. p. 72-85.

a questão colonial. Desta vez, buscava-se uma compensação à Alemanha, desprovida de territórios coloniais, quer na África, quer no Pacífico, desde a assinatura do Tratado de Versalhes. Lloyd George, elemento fulcral de toda e qualquer decisão de relevo tomada em 1919 em Paris, manifestara-se em fevereiro de 1936, na Câmara dos Comuns, a respeito do que entendia ser uma injustiça na distribuição dos mandatos por ocasião daquela conferência. Hitler e Halifax, o representante britânico, debateram eventuais compensações à Alemanha, embora Hitler manifestasse-se sempre em favor apenas da restituição dos territórios alemães prévios a 1919, sem prejuízo de territórios de terceiros, como Bélgica ou Portugal, conforme maciçamente aventava-se na imprensa internacional e receava a chancelaria portuguesa. A Inglaterra, portanto, uma vez mais preocupava-se em conter os avanços bélicos da Alemanha, razão pela qual admitia até restituir àquele país suas antigas colônias mediante garantias de paz dos germânicos. Em face das constantes notícias que envolviam o nome de Portugal em meio a compensações, Portugal demanda uma posição oficial junto ao governo inglês, pelo que, em 21 de dezembro de 1937, o ministro das relações exteriores da Inglaterra, Anthony Eden, manifesta publicamente que, extintos os passados acordos de 1898 e de 1913, intenção nenhuma há de envolver posses de terceiros países em compensações à Alemanha. Contudo, vindo Eden a resignar a seu cargo poucos meses depois, a assunção da pasta por Halifax vem a manter as incertezas no ar, uma vez que, intensamente, a Inglaterra intencionava um apaziguamento europeu. A Alemanha, por seu turno, fiel à sua intenção de tão-somente ver restituídas suas ex-colônias, não se entretinha com uma proposta inglesa de cessão de uma zona africana, grosso modo a bacia do Congo, cuja aceitação demandaria a participação de várias outras potências ainda não consultadas a respeito de tal possibilidade. Tal oferta, sob a ótica alemã, era mera tentativa de retardar as ambições alemãs e permitir um rearmamento inglês. Uma vez que a Alemanha anexa a Áustria em março de 1938, seguindo-se, em setembro, o Acordo de Munique, do qual resulta a anexação à Alemanha dos Sudetos pertencentes então à Tchecoslováquia, malogra, uma vez mais, qualquer possibilidade de avanço e de sucesso das conversações anglo-alemãs. Em 18 de outubro de 1938, o governo britânico, procurando seu homólogo português, propõe

rever e atualizar a aliança anglo-portuguesa.¹¹⁵ A II Guerra Mundial, que em breve se iniciaria, permitiria, ao seu fim, a criação das Nações Unidas, grande protagonista da história do Estado Novo na segunda metade do século XX, assim como do capítulo que se segue.

¹¹⁵ CAETANO (1971a), p. 219-242.

4 - Portugal e a descolonização inserida na agenda internacional

Ascensão a uma nova ordem mundial

A ocorrência da II Guerra Mundial veio a representar o fracasso em que incorreu a Sociedade das Nações. Incapaz de cumprir com seu principal objetivo – a prevenção de uma nova guerra –, era natural que viesse a, no mínimo, ser reformulada. Assinada a Carta do Atlântico, ainda no curso do referido conflito, estavam lançadas as raízes da futura fundação das Nações Unidas. Esse documento, embora não fizesse qualquer referência nominal a colônias, lançava os alicerces daquilo que viria a ser a conduta preponderante, no período posterior ao conflito mundial, a respeito do tratamento dado às colônias ainda existentes no mundo, à luz das Nações Unidas. Viriam a ganhar novo frescor princípios lapidares como vida, liberdade, independência, direito à autodeterminação, e livre acesso a matérias-primas e ao comércio. A Carta do Atlântico, entretanto, que, a rigor, faz menção apenas a práticas aplicáveis aos Estados Unidos da América e à Grã-Bretanha, falava: em seu primeiro artigo, que os países não buscam qualquer alargamento territorial; em seu segundo artigo, que não desejam ver modificações territoriais em desacordo com as vontades dos povos interessados; em seu terceiro artigo, que respeitam o direito dos povos de escolher a forma de governo sob a qual desejam viver; e, em seu quarto artigo, que se esforçarão para assegurar, a todos os estados, acesso a comércio e a matérias-primas necessários à prosperidade econômica daqueles. O mundo que daí se seguiria não mais seria baseado num concerto europeu, senão em um concerto de potências. O conceito de segurança coletiva daria lugar, agora, à idéia de equilíbrio de poderes e, à maneira democrática, as decisões não mais teriam de ser tomadas por unanimidade, como na Sociedade das Nações, mas por meio de maioria de votos, cabendo, a cada Estado, um voto apenas – excluindo-se, aqui, a realidade que se aplica ao Conselho de Segurança.¹¹⁶

É de se ressaltar que, ao final da II Guerra Mundial, o ambiente internacional mostrava-se intensamente anticolonialista. Entretanto, não seria ainda em Dumbarton Oaks que se mencionaria a questão dos territórios não-autônomos, cabendo, enfim, à

¹¹⁶ NOGUEIRA, Franco. *As Nações Unidas e Portugal*. Rio de Janeiro : Edição Brasileira Ática, 1961. p. 28.

Conferência de São Francisco, por ora da redação da Carta das Nações Unidas, a inclusão dos capítulos XI, XII e XIII.¹¹⁷ Tais capítulos, preponderantemente, versam sobre a administração externa de um estado não-autônomo e criam a instituição da tutela (também entendida como fideicomisso) de um estado sobre outro ainda sem condições de administrar-se, vindo a consagrar quatro princípios gerais: primazia dos interesses das populações nativas dos estados sob administração externa; realização do progresso dessas populações nativas associado ao respeito para com suas culturas; entendimento da autonomia administrativa como um valor a se perseguir; e abertura, por parte do estado-administrador, à cooperação internacional e à aplicação da política de boa vizinhança.¹¹⁸ Ao propor a inclusão dos referidos três capítulos citados, a intenção original, por parte dos legisladores, não era tanto a de mudar o mapa do mundo, mas, sim, a de prevenir um colonialismo do tipo “espaço vital”, à maneira da Alemanha nazista.¹¹⁹ Assim, faz-se possível entender a ação internacionalizante, referente às colônias, como dividida em quatro fases distintas: (i) internacionalização de uma ética pela qual a ação colonial deve reger-se; (ii) internacionalização do acesso aos mercados e às matérias-primas daqueles territórios sujeitos à ação colonial (consagração do término do pacto colonial e receptividade à idéia de portos com “porta aberta”; iniciada com a livre navegação da Bacia do Zaire, conforme determinado pelo Ato de Berlim); (iii) internacionalização da censura à ação colonial (iniciada com o sistema de mandatos da Sociedade das Nações); e (iv) internacionalização da administração ultramarina, sujeita a intervenção de terceiros (fortalecida com a ascensão das Nações Unidas).¹²⁰ Tendo seus trabalhos iniciados conjuntamente ao início do período posterior à II Guerra Mundial, a ONU será o palco de um anticolonialismo crescente, motivado, em larga medida, pelo enfraquecimento político e econômico da Europa naquele momento¹²¹ e pelos nacionalismos que se manifestam em regiões previamente submetidas a mandatos.¹²² É de se registrar que, em benefício do crescente sentimento anticolonial presente na

¹¹⁷ A redação integral desses capítulos, em inglês, encontra-se em anexo a este estudo.

¹¹⁸ CAETANO (1971a), p. 243-257.

¹¹⁹ MOREIRA, Adriano. *O ocidente e o ultramar português*. Rio de Janeiro : Irmãos Pongetti Editores, 1961. p. 102.

¹²⁰ MOREIRA, op. cit. p. 97.

¹²¹ NOGUEIRA, op. cit. p. 15.

¹²² THEMIDO, João Hall. *Portugal e o anticolonialismo : aspectos políticos do problema*. Lisboa : Junta de Investigações do Ultramar, 1960. p. 34.

ONU em suas primeiras décadas de atuação, contribuiu a associação em bloco, formado pelos países anticoloniais, e que, conforme outros países ganhavam independência e associavam-se às Nações Unidas, tinha uma quantidade crescente de integrantes, de forma a crescentemente dominar as votações realizadas na Assembléia-Geral da ONU.¹²³ Esse bloco teria participação fundamental na contínua intensificação da conduta anticolonial dos debates a acontecerem na Assembléia-Geral, responsável, sobretudo, por um alargamento na interpretação dada ao capítulo XI da Carta da ONU.¹²⁴ E, ademais, o cenário de Guerra Fria que marcou as primeiras décadas da ONU, com Estados Unidos e União Soviética a tentarem aumentar ao máximo suas esferas de influência, contribuiu para o aumento do fenômeno anticolonial. Ambos os países tencionavam, ao seu modo, cativar os países pertencentes à zona política cinzenta – aqueles países que, desprovidos de poder militar e político, possuíam tão-somente poder político –, pois seus membros, majoritariamente anticoloniais, tinham direito a votos na Assembléia-Geral, e perder a influência sobre eles seria o mesmo que permitir o avanço da ideologia inimiga. Dessa forma, acabou por ser conveniente aos países hegemônicos o suporte ao anticolonialismo – mesmo aos Estados Unidos, de posição mais ambivalente, que tinha vários aliados naturalmente desfavoráveis ao fenômeno da descolonização.

Escalada da corrente anticolonial

A Assembléia-Geral da ONU é formada por diferentes órgãos subsidiários, dentre os quais está o 4º Comitê, responsável por tratar de temas afins à descolonização. O próprio conceito de colônia foi motivo de debate entre as potências coloniais e o bloco anticolonial. Acabaria por prevalecer a idéia de que colônia implica em necessariamente o território administrado possuir ausência de contigüidade em relação ao território onde se encontra a sede dos órgãos do governo; isto é, as colônias, para fins de apreciação na Assembléia-Geral da ONU, passaram a ser entendidas como algo que necessariamente passa por ter caráter ultramarino com relação à metrópole. Entretanto, por ocasião da interpretação do artigo 73 da Carta da ONU, surgiu a “tese belga”, segundo a qual, o referido artigo, ao se referir a

¹²³ THEMIDO, op. cit. p. 30.

¹²⁴ NOGUEIRA, op. cit. p. 19.

“membros das Nações Unidas que têm ou assumem responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não atingiram completamente a autonomia”¹²⁵, pode ser aplicado mesmo à idéia de colônias existentes no território uno e contíguo de um estado metropolitano. Dessa forma, poder-se-ia enquadrar, como colônias, territórios de aborígenes presentes no território do continente americano, ou, ainda, territórios soviéticos de povos que nunca gozaram de autonomia.¹²⁶ A Rússia, estado uno e contíguo, território no qual vivem inúmeras nacionalidades, aumentou sua área geográfica, no período de 1680 a 1917, em sessenta vezes, um dos motivos pelos quais a posição anticolonial soviética, por altura dos debates na ONU, mostrava-se substancialmente estratégica.¹²⁷

O capítulo XI da Carta da ONU, segundo o qual, em restrita síntese, o estado-administrador assume compromissos de prezar pelo bem-estar do povo não-autônomo, devendo reportar à ONU informações técnicas sobre o território administrado, não faz menção a qualquer órgão estatutário que porventura devesse analisar as informações eventualmente recebidas em razão da alínea “e” do artigo 73. Em razão da importância que tal alínea mostrou possuir em inúmeros momentos do debate anticolonial na ONU, convém transcrevê-la a fim de informação e reforço, em que pese sua presença em anexo:

transmitir regularmente ao Secretário-Geral, com finalidades de informação, sujeito a limitações que questões constitucionais ou de segurança possam requerer, informações estatísticas e outras, de natureza técnica, relativas a condições econômicas, sociais e educacionais nos territórios pelos quais eles são respectivamente responsáveis, excluídos aqueles territórios para os quais se aplicam os capítulos XII e XIII.¹²⁸

Dessa forma, a fim de viabilizar a análise sistemática das informações reportadas pelos estados-administradores, a resolução 146, da Assembléia-Geral, de 3 de

¹²⁵ “Members of the United Nations which have or assume responsibilities for the administration of territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government”, In: *Charter of the United Nations*, chapter XI, article 73.

¹²⁶ MOREIRA, op. cit. p. 105-106.

¹²⁷ THEMIDO, op. cit. p. 18.

¹²⁸ “to transmit regularly to the Secretary-General for information purposes, subject to such limitation as security and constitutional considerations may require, statistical and other information of a technical nature relating to economic, social, and educational conditions in the territories for which they are respectively responsible other than those territories to which Chapters XII and XIII apply.”, In: *Charter of the United Nations*, chapter XI, article 73, e.

novembro de 1947, propunha a formação de um comitê especial com o objetivo de examinar a informação submetida por demanda do artigo 73, alínea “e”. Futuramente, esse mesmo comitê vem a adotar a prática de aplicar, a todos os territórios entendidos pela definição prevista no capítulo XI, os mesmos preceitos que, originalmente, aplicar-se-iam apenas aos territórios sob o regime de tutela, previsto apenas nos capítulos XII e XIII. Tal iniciativa, fase ainda inicial da escalada anticolonial na ONU, retrata o avanço da censura à ação colonial, pois, se, ao abrigo dos capítulos XII e XIII, as potências, com poder político sobre os territórios sob o regime de tutela, exercem um poder político que não lhes é original senão outorgado, sendo fideicomissárias da comunidade internacional, o mesmo não se aplica aos territórios entendidos como descritos no capítulo XI, isentos do regime de tutela, pois ali as potências em questão exercem um poder político que lhes é prévio à ONU, não dependendo esse poder do aval da comunidade internacional.¹²⁹ A sujeição ao conteúdo das resoluções da Assembléia-Geral da ONU, registre-se, não é de caráter obrigatório. Ian Brownlie entende que

em geral, estas resoluções não são vinculativas para os Estados membros, mas quando dizem respeito a normas gerais de Direito Internacional a aceitação por votação maioritária faz *prova* das opiniões dos governos emitidas no maior fórum existente para expressão dessas mesmas opiniões.¹³⁰

Esse mesmo autor, em nota de pé-de-página, adiciona que “assim, as resoluções da Assembleia Geral das NU são recomendações que *prima facie* não criam qualquer obrigação jurídica”.¹³¹ Josef Kunz, por seu lado, entende que o “Capítulo XI contém obrigações legais para seus membros que têm ou assumem responsabilidades pela administração de tais territórios; seu cumprimento é, portanto, obrigatório, e não voluntário”.¹³²

No que toca à informação que cabe às potências-administradoras, segundo o artigo 73, alínea “e”, reportar à ONU, o procedimento vigente até 1956 resumia-se

¹²⁹ MOREIRA, op. cit. p. 106-107.

¹³⁰ BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 26. Itálico no original.

¹³¹ BROWNLIE, op. cit. p. 726. Itálico no original.

¹³² “Chapter XI contains legal obligations for the Members who have or assume responsibilities for the administration of such territories; the fulfillment is, therefore, obligatory, not voluntary”, In: KUNZ, Josef L. *Chapter XI of the United Nations charter in action*. In: The American Journal of International Law, Vol. 48, Nº 1. Janeiro de 1954. p. 103-110.

tão-somente ao Secretário-Geral da ONU inquirir por carta, aos membros fundadores da ONU e, posteriormente, aos seus novos integrantes, se, nas condições previstas no artigo 73, aquele dado país administrava algum território não-autônomo. Até 1956, as respostas de cada governo nacional, a serem redigidas conforme melhor lhes era conveniente e ao abrigo de seu regimento constitucional interno, não sofreram contestação. Tomando por referência a resolução 66 da Assembleia-Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1946, pela qual totalizou em 74 o número de territórios espontaneamente assinalados como submissos à letra do artigo 73, esse era o entendimento tácito – o de inquirir os países e de acatar suas respostas –, pois ali registram-se as respostas daqueles membros da ONU que se sentiram enquadrados nos termos desse artigo.

No que diz respeito, por sua vez, à votação que decorre na Assembleia-Geral da ONU, a Carta desta organização limita-se, em seu artigo 18, a informar que os sufrágios devem ser decididos por maioria simples dos delegados presentes à reunião, salvo naquelas votações tidas como importantes, incluídas aí aquelas previstas no mesmo artigo, nas quais a deliberação deve se dar por maioria de dois-terços do colegiado presente. O Artigo 18 prevê ainda que a inclusão de novo tema, no rol de temas importantes, deve ser realizado por votação de maioria simples. Desde o início da organização, todos os projetos de votação relativos a territórios não-autônomos eram votados sob o regime de maioria de dois-terços, o que, ainda que não formalizado, já se tornara uma regra tácita. A escalada anticolonial também fez-se presente sobre o sistema de votação quando, em 1953, a partir de uma sugestão mexicana, alguns projetos vêm a ser votados por maioria simples, o que se torna nova regra até 1956. Neste ano, após sugestão sueca, volta-se à votação por maioria de dois-terços, o que viria a perdurar por apenas mais três anos.¹³³

De forma a ilustrar a ascensão do movimento anticolonial nas deliberações da Assembleia-Geral da ONU, analisa-se agora o fenômeno por meio de algumas das importantes resoluções da Assembleia-Geral da ONU que são afins ao tema. Passada a resolução 66 a que se fez menção, publica-se, em 3 de novembro de 1947, a resolução 142, na qual é exposto o modelo de formulário segundo o qual devem ser

¹³³ NOGUEIRA, op. cit. p. 23-25.

remetidas ao Secretário-Geral as informações enquadradas à luz do artigo 73, alínea “e”. Na mesma data, por meio da resolução 146, cria-se um comitê especial cuja missão seria analisar as informações transmitidas à luz daquela alínea da Carta da ONU. A tal comitê caberia reportar-se à Assembléia-Geral com as recomendações que julgasse convenientes, podendo, ainda, solicitar informações adicionais aos estados-administradores. A seguir, em 3 de novembro de 1948, solicita-se – ou, diplomaticamente, convida (*invites*) –, por meio da resolução 218, atualização das informações já previamente submetidas à luz do artigo 73, alínea “e”; e, por meio da resolução 219, cria-se novo comitê, nos moldes daquele criado pela resolução 146, com o intuito de analisar as informações recebidas – tal qual no outro comitê, a ser formado por igual número de estados que enviam informações à luz do artigo 73 e de demais membros eleitos pelo 4º Comitê da Assembléia-Geral. Pela resolução 222, de mesma data, a Assembléia-Geral solicita que os estados que enviaram informações elencadas na resolução 66, mas que não o fizeram nos anos de 1947 e 1948, o façam num prazo de seis meses. Passado um ano, em 2 de dezembro de 1949, pela resolução 332, novo comitê, nos moldes daquele criado pela resolução 219, é proposto pelo prazo de três anos. Por outra resolução, dessa mesma data, grande passo era tomado: a resolução 334 afirmava que, tendo-se em conta que, daqueles países que submeteram informações quanto a territórios não-autônomos, publicadas na resolução 66, alguns alegaram que cessaram o envio de novas informações em função de mudanças constitucionais, considerava ser da responsabilidade da Assembléia-Geral expressar sua opinião quanto aos princípios que guiaram ou que venham a guiar seus membros por ocasião do preenchimento de informações à luz do artigo 73, alínea “e”; dessa forma, convidava algum comitê que viesse a ser formado, com a finalidade de análises afins àquela alínea, a examinar os fatores que devem ser levados em conta para se considerar se um dado território logrou ou não alcançar plena autonomia (*self-government*). Em seguida, pela resolução 551, de 7 de dezembro de 1951, atualiza-se a proposição de formulário a ser preenchido, proposto na resolução 142, para a submissão de informações à luz do artigo 73, alínea “e”. Em seguida, novo grande passo é dado por meio da resolução 567, de 18 de janeiro de 1952: cria-se um novo comitê *ad hoc*, conhecido como Comitê dos Fatores, cujo objetivo será apreciar os fatores que devem ser levados em conta para decidir se um

território atingiu plena autodeterminação. Já ao fim daquele ano, em 10 de dezembro de 1952, a resolução 648 apresentava o resultado do trabalho desse comitê *ad hoc*. Essa resolução, entre outras conclusões, aprovava, provisoriamente, o trabalho do referido comitê como referência para a estipulação da autodeterminação e, também, criava novo comitê para que prosseguisse e aprofundasse o trabalho do comitê prévio. A resolução 742, por sua vez, de 27 de novembro de 1953, aprovaria os fatores elencados por esse novo comitê. Passado um ano, a resolução 850, de 22 de novembro de 1954, após decisões que declaravam não ser mais necessário o envio de informações quanto aos territórios da Groelândia e de Porto Rico, apontava a importância de se examinar com o devido cuidado a informação quanto à cessão do envio de informações de um dado território que supostamente atingiu autodeterminação de maneira livre. Passados mais de dois anos, em 20 de fevereiro de 1957, a resolução 1.051 determina que as informações sobre término de submissão de informações, à luz do artigo 73, alínea “e”, devem ser comunicadas à Assembléia-Geral, que apreciará a forma como a alegada autodeterminação foi obtida e poderá, ainda, adotar as conclusões que julgar adequadas. Por fim, em 12 de dezembro de 1959, pela resolução 1.467, a Assembléia-Geral cria o Comitê dos Seis, a quem caberá elaborar uma lista com os princípios que determinam se um estado deve ou não, à luz do artigo 73, alínea “e”, submeter informações sobre algum território por si administrado. Portanto, elencadas neste parágrafo as mais importantes resoluções quanto à escalada anticolonial na Assembléia-Geral da ONU até o fim da década de 1950, apreciemos o quadro-resumo a seguir.

Quadro-resumo de resoluções até 1959

Data	Resolução	Síntese
03/11/1947	142 (II)	Modelo de formulário para informações enquadradas à luz do artigo 73, alínea “e”
03/11/1947	146 (II)	Cria-se comitê para analisar as informações enviadas à luz do artigo 73, alínea “e”
03/11/1948	218 (III)	Atualização de informações já submetidas anteriormente à luz do dito artigo
03/11/1948	219 (III)	Criado novo comitê à maneira daquele da resolução 146
03/11/1948	222 (III)	Solicita informações aos estados que as omitiram em 1947 e em 1948
02/12/1949	332 (IV)	Criado novo comitê à maneira daquele da resolução 219
02/12/1949	334 (IV)	Inicia avaliação de fatores que permitirão determinar quando ocorre autonomia
07/12/1951	551 (VI)	Atualiza o formulário proposto da resolução 142
18/01/1952	567 (VI)	É criado o Comitê <i>ad hoc</i> dos Fatores
10/12/1952	648 (VII)	É apresentado o resultado do trabalho do Comitê dos Fatores
27/11/1953	742 (VIII)	Aprova os fatores a serem usados para determinar quando ocorre autonomia
22/11/1954	850 (IX)	Determina exame criterioso sobre suposta autonomia de um território
20/02/1957	1.051 (XI)	Assembléia-Geral atribui-se autonomia para julgar quando ocorre autodeterminação
12/12/1959	1.467 (XIV)	É criado o Comitê dos Seis

Portanto, observando-se o crescendo do clima anticolonial que envolvia as decisões da Assembleia-Geral da ONU – visto até aqui apenas até o fim da década de 1950 –, pode-se usar a avaliação de Adriano Moreira, em que pese ser um internacionalista de afeição ao regime salazarista, para entender, em linhas gerais, os princípios que se delineavam: (i) imposição de critérios para avaliar quando um território não goza de autonomia; (ii) sujeição de questões afins ao artigo 73 da Carta da ONU ao sistema de sufrágio por maioria simples na Assembleia-Geral da ONU, não admitindo que tais questões sejam entendidas como importantes, fato que, se admitido, determinaria a necessidade de o voto ser por maioria de dois-terços; (iii) sedimentação do entendimento de que a Assembleia-Geral da ONU pode determinar se e quando um território deixou de ser não-autônomo para, só daí, não mais ser necessário o envio de informações a seu respeito; e (iv) tentativa de afirmação da competência da Assembleia-Geral da ONU para determinar se um dado estado deve enviar informações a respeito de um dado território sob sua administração.¹³⁴

É de se destacar o conteúdo da resolução 742, que propõe os critérios pelos quais pode se entender que um dado território goza de autonomia. Tal texto lembra um dos princípios celebrados pela resolução 222, segundo a qual todo estado que, por mudanças constitucionais, julgar não mais necessário submeter informações à ONU sobre territórios tidos anteriormente como não-autônomos, deve informar as razões de tal mudança de status. Em síntese, o texto da resolução 742, em suas alíneas 5, 6, e 8, fala que “a validade de qualquer forma de associação entre um território não-autônomo e um país metropolitano, ou qualquer outro, depende essencialmente da vontade livremente expressa de seu povo à época da tomada de decisão”¹³⁵; “a maneira como territórios [...] podem tornar-se plenamente autônomos é primariamente através da independência, ainda que se reconheça que autonomia também pode ser alcançada pela associação a outro estado [...] se isto for feito de

¹³⁴ MOREIRA, op. cit. p. 107.

¹³⁵ “the validity of any form of association between a Non-Self-Governing Territory and a metropolitan or any other country essentially depends on the freely expressed Will of the people at the time of the taking of the decision”, In: GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. 742 (VIII). Factors which should be taken into account in deciding whether a Territory is or is not a Territory whose people not yet attained a full measure of self-government. 27 de novembro de 1953.

maneira livre e igualitária”¹³⁶; e “para se considerar que um território autogoverna-se em assuntos econômicos, sociais ou educacionais, é essencial que sua gente tenha alcançado plenitude de autogoverno”¹³⁷. A resolução 748, por sua vez, de 27 de novembro de 1953, relata que, a partir da entrada em vigor de sua constituição em 25 de julho de 1952, a *Commonwealth* de Porto Rico veio a ser estabelecida, motivo pelo qual os Estados Unidos da América se entenderam no direito de não mais enviar informações à ONU à luz do artigo 73, alínea “e”. Analisando o caso, a ONU declara reconhecer a *Commonwealth* de Porto Rico como expressão livre e democrática de seu povo, entende que houve associação mutuamente acordada entre Porto Rico e os Estados Unidos, reconhece que o povo porto-riquenho exerceu seu direito à autodeterminação, pelo qual a ONU aquiesce à cessão da transmissão de informações por parte dos EUA. Situação semelhante registrou-se na resolução 849 da Assembleia-Geral, de 22 de novembro de 1954, segundo a qual a ONU aquiesce ao desejo do Reino da Dinamarca de não mais reportar sobre a situação da Groelândia, pois a ONU “expressa a opinião de que [...] a Groelândia livremente decidiu por sua integração ao Reino da Dinamarca em iguais bases constitucionais e administrativas”¹³⁸.

As províncias ultramarinas

Em 11 de junho de 1951, por meio da lei nº 2.048, eram introduzidas alterações na Constituição de Portugal. A partir desta lei, finalmente, passam a se chamar as até-então colônias e o império colonial, respectivamente, por “províncias ultramarinas” e “Ultramar Português”. Esse mesmo diploma vinha, também, a revogar o Ato Colonial de 1930.¹³⁹ Seguir-se-iam, por sua vez, mudanças análogas,

¹³⁶ “the manner in which Territories referred to in Chapter XI of the Charter can become fully self-governing is primarily through the attainment of independence, although it is recognized that self-government can also be achieved by association with another State or group of States if this is done freely and on the basis of absolute equality”, In: Ibid.

¹³⁷ “for a Territory to be deemed self-governing in economic, social or educational affairs, it is essential that its people shall have attained a full measure of self-government”, In: Ibid.

¹³⁸ “Expresses the opinion that, from the documentation and the explanations provided, Greenland freely decided on its integration within the Kingdom of Denmark on equal constitutional and administrative basis with the other parts of Denmark”, In: GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. 849 (IX). Cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter in respect of Greenland. 22 de novembro de 1954. Itálico no original.

¹³⁹ THEMIDO, op. cit. p. 57.

como alterar o nome do Ministério das Colônias para Ministério do Ultramar. Em 1953, é promulgada a Lei Orgânica do Ultramar Português.

Em dezembro de 1955, Portugal torna-se membro da Organização das Nações Unidas. Passados poucos meses, em 24 de fevereiro de 1956, remete o Secretário-Geral à delegação portuguesa uma carta na qual inquire o país se, à luz do capítulo XI da Carta Geral da organização, possui, sob sua administração, territórios não-autônomos. Alicerçado em seu preceito constitucional, que prescreve o caráter íntegro do território nacional, aí incluídas as províncias ultramarinas, Portugal declara, em 6 de novembro daquele ano, não administrar qualquer território não-autônomo.¹⁴⁰ A essa postura portuguesa, seguir-se-ão severas ofensivas.

Adriano Moreira, internacionalista defensor da posição portuguesa à época, relata que, em razão de trecho presente na alínea “e” do artigo 73 da Carta da ONU, onde se lê “sujeito a limitações que questões constitucionais ou de segurança possam requerer”¹⁴¹, é correto entender que a submissão de informações à ONU está sujeita a aspectos constitucionais ou de segurança internos ao estado interessado; isto é, em havendo limitações previstas em constituição, ou em caráter de segurança, que impossibilitem ou que prescrevam a não-submissão de tais informações à ONU, o estado interessado está plenamente amparado, segundo a Carta da ONU, em sua decisão de não enviar quaisquer informações.¹⁴² Tal pensamento é, inclusive, reforçado pela ausência de crítica, por parte da Assembleia-Geral da ONU, às respostas negativas sobre a posse de territórios não-autônomos, por parte da Índia e da União Soviética, ainda que suas constituições, respectivamente, falem em territórios que devem trabalhar com autonomia e em territórios com direito de ganhar independência. No entendimento de Moreira, portanto, estes exemplos corroboraram a interpretação de que a alínea “e” do artigo 73 da Carta da ONU não pode sobrepujar-se ao foro interno de cada estado nacional, devendo-se-lhe respeitar a jurisdição doméstica, tal qual previsto no artigo 2º, § 7º dessa mesma Carta, onde se lê a respeito da impossibilidade de determinações da Carta autorizarem intervenções

¹⁴⁰ SILVA, A. E. Duarte. *O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)*. Análise Social, N.º 130, Quarta série, Vol. XXX, 1995 – 1.º. Lisboa. p. 5-50.

¹⁴¹ “subject to such limitation as security and constitutional considerations may require”, In: *Charter of the United Nations*, chapter XI, article 73, e.

¹⁴² MOREIRA, op. cit. p. 110-112.

da ONU em assuntos cuja alçada é essencialmente de jurisdição doméstica de qualquer estado.¹⁴³ Entretanto, como ver-se-á, tal entendimento não terá respaldo junto às decisões da Assembléia-Geral. Como já foi dito, a resolução 1.467 da Assembléia-Geral da ONU, de 12 de dezembro de 1959, determinava a criação do Comitê dos Seis, a quem corresponderia a missão de elaborar os princípios que deveriam guiar os membros da ONU para determinar a eventual obrigatoriedade de submissão de informações à luz do artigo 73, alínea “e”, de sua Carta. Concluída essa tarefa, foram elaborados doze princípios, que vieram a ser publicados em apenso à resolução 1.541 da Assembléia-Geral, de 15 de dezembro de 1960. Em síntese, destacam-se as seguintes orientações criadas pelo Comitê dos Seis: (a) o capítulo XI da Carta da ONU aplica-se a territórios que, à época da redação da Carta, eram do tipo colonial e é necessária a transmissão de informações sobre esses territórios; (b) os territórios não-autônomos, à luz do capítulo XI, devem encontrar-se num estado de evolução até a plena autonomia; até lá, há a obrigação de transmitir informações a seu respeito; (c) a obrigação de transmitir informação, à luz do artigo 73, alínea “e”, constitui obrigação internacional e deve ser levada a cabo com respeito à efetivação do direito internacional; (d) há, *prima facie*, obrigação em se transmitir informação a respeito de um território que seja geograficamente separado e seja étnica ou culturalmente diferente do país que o administra; (e) diz-se que um território não-autônomo (*non-self-governing*) atingiu plena autonomia por meio de sua emergência como estado soberano independente, ou por meio de sua livre associação com um estado independente, ou por meio de sua integração com um estado independente; (f) não obstante a limitação constitucional ou de segurança a que faz menção a alínea “e” do artigo 73, isso não pode implicar em isenção das obrigações previstas no artigo 73, restringindo-se a limitação à quantidade de informação a ser transmitida; e (g) a limitação constitucional, a que faz menção a alínea “e” do artigo 73, deve ser entendida tão-somente como impedimentos que um estado-administrador tem de receber informações técnicas de um território por si administrado que, por meio de sua própria constituição, goze de autonomia em assuntos econômicos, sociais e educacionais por meio de instituições livremente eleitas. Percebe-se portanto, sobremaneira pelos itens “c”, “f” e “g” acima, que a interpretação consagrada e

¹⁴³ Ibid, p. 112-113.

reconhecida pela ONU acabaram por deitar por terra a interpretação de Adriano Moreira, ex-Ministro do Ultramar em Portugal. Entretanto, a seguir viria o maior golpe à política ultramarina portuguesa. Promulgada também em 15 de dezembro de 1960, a resolução 1.542 da Assembléia-Geral da ONU manifesta que a negação à autodeterminação é uma ameaça à paz internacional, e, também, que o governo português até então não transmitira qualquer informação à luz do artigo 73, alínea “e”, e não apresentara qualquer intenção de fazê-lo. Indo mais além, essa resolução lista territórios sob administração portuguesa que considera se tratem de territórios não-autônomos, territórios esses que são estritamente aqueles que, segundo a então vigente constituição portuguesa, promulgada em 22 de fevereiro de 1933, englobavam os territórios da nação portuguesa fora da Europa, quais sejam: (a) arquipélago de Cabo Verde, (b) Guiné Portuguesa, (c) São Tomé e Príncipe e suas dependências, (d) São João Batista de Ajudá, (e) Angola, incluindo seu enclave de Cabinda, (f) Moçambique, (g) Estado da Índia, (h) Macau e dependências, e (i) Timor e dependências. Por fim, a resolução 1.542 declarava que havia uma obrigação por parte do governo português de transmitir informações, à luz do capítulo XI da Carta da ONU, a respeito dos supramencionados territórios. Iniciava-se, portanto, o imbróglio diplomático e o quase-isolamento internacional em que o Estado Novo português se colocaria.

Ataque à posição portuguesa e sua defesa

Franco Nogueira, diplomata português à época do Estado Novo, realiza valioso apanhado histórico no qual se pode tomar conhecimento das principais acusações dirigidas a Portugal na Assembléia-Geral da ONU, bem como a defesa apresentada pelo país.¹⁴⁴ A negação à resposta do Secretário Geral da ONU, por parte de Portugal, alertou os países anticoloniais para um possível precedente que tal atitude criaria, de forma que era necessário opor-se à posição portuguesa.¹⁴⁵ Na seqüência, lêem-se as principais controvérsias:

a) Alegou-se que os preceitos presentes na Carta da ONU teriam caráter vinculatório, de forma que seu texto gerava obrigações aos estados-membros da

¹⁴⁴ NOGUEIRA, 1961.

¹⁴⁵ NOGUEIRA, op. cit. p. 41-42.

organização. Portugal entendeu que o capítulo XI, cujo título faz menção a uma “declaração”, não admite o entendimento de que se trate de uma obrigação. Ademais, entende Portugal que a transmissão de informações está sujeita a limitações de segurança ou constitucionais. Portugal, aliás, compreendia que a imposição de uma avaliação externa quanto ao eventual caráter não-autônomo de um dado território, para além da imposição quanto ao início da prestação de informações, desrespeitava a constituição portuguesa, violava o artigo 73 da Carta da ONU, infringindo, também, seu artigo 2º, § 1º, referente à soberania dos estados-membros, e seu artigo 2º, § 7º, que impede a intervenção das Nações Unidas em assuntos de jurisdição doméstica de um dado estado-membro. Por fim, Portugal alega que, ainda que os referidos territórios pudessem ser não-autônomos, o país era, por imposição constitucional, uma nação politicamente unitária, com soberania indivisa e com mesmos órgãos para todo seu território nacional. Ou seja, a constituição portuguesa não reconheceria a existência, no seio da nação, de territórios não-autônomos. Baseado em tal entendimento, Portugal afirma que repudia o relatório composto pelo Comitê dos Seis e que seu conteúdo não se aplica a Portugal;

b) Os debates na Assembléia-Geral da ONU propuseram, em dada ocasião, que a doutrina da Carta da ONU teria caráter dinâmico e evolutivo, de forma que sua interpretação não se poderia prender a uma leitura estanque, cuja redação fora feita em época onde os problemas do mundo eram bem diferentes daqueles à altura dos debates anticoloniais. Portugal, por seu turno, diz que não se pode adaptar a letra jurídica às convicções individuais. Entende o país que, se se deseja que a conduta na Assembléia-Geral decorra de maneira não-contemplada pela Carta da ONU, deve-se, portanto, recorrer a modificações e emendas da Carta pelos meios previstos em seus artigos 108 e 109. Indo além, a delegação portuguesa enumera que a Carta estabelece três diferentes sistemas voltados para a promoção do bem-estar e do desenvolvimento dos povos. Diz Portugal que os capítulos IX e X da Carta da ONU referem à cooperação internacional econômica e social; o capítulo XI, aos territórios não-autônomos; e o capítulo XII, ao regime internacional de tutela. Conclui, portanto, que o primeiro e o terceiro sistemas acima mencionados são de caráter internacional, palavra esta omitida do segundo sistema. No entendimento português, portanto, as Nações Unidas têm poder de intervenção e responsabilidades

determinadas na alçada dos primeiro e terceiro sistemas acima, até porque, para o primeiro, a Carta previra o Conselho Econômico e Social, e, para o terceiro, previra o Conselho de Tutela. Para o segundo sistema, por sua vez, nenhum órgão competente fora previsto pela Carta, de forma que não foi prevista a aplicação do capítulo XI à luz de uma administração realizada pelas Nações Unidas, senão pelos próprios estados-membros interessados. Conclui Portugal, portanto, que uma interpretação dinâmica à letra da Carta da ONU, impondo a intervenção das Nações Unidas à aplicação do capítulo XI de sua Carta, incorre em derogar-se a letra e o espírito da Carta;

c) Afirmou-se que, em três das províncias ultramarinas portuguesas, haveria população desprovida de cidadania completa, do qual se incorreria num caráter desprovido de autonomia própria. A essa alegação Portugal relatou se tratar de algo irrelevante, pois se historicamente era aceita a unidade política da nação portuguesa, tal qual era efetivamente reconhecida, Portugal estava em iguais condições a todos os países, mesmo que de território contíguo, em que há presença de populações subdesenvolvidas e para os quais não se desejava aplicar a letra do artigo 73 da Carta das Nações Unidas. Complementando, Portugal diz que a ONU estaria admitindo que a separação geográfica dos territórios – isto é, a ausência de contigüidade – seria, por si só, motivo para aplicar-se o conceito de território não-autônomo e, por extensão, o conceito de colônia. Lembra Portugal que a separação geográfica é característica irrelevante, pois há diferentes países independentes que são desprovidos de contigüidade em seus territórios nacionais, tal qual a República Árabe Unida, país existente à época e que possuía cada uma de suas regiões, norte e sul, em continentes diferentes, o Paquistão, que à época era dividido em regiões oriental e ocidental, bem como países, a exemplo do Japão e da Nova Zelândia, que são arquipélagos. Apontou Portugal que, a formar os Estados Unidos, ao menos dois de seus estados eram separados da porção continental americana. Assim, concluiu que a geografia não oferecia base para a definição de colônia ou de territórios não-autônomos;

d) Acusou-se Portugal de ser formado por raças e culturas diferentes, o que denotaria o caráter colonial de seus territórios ultramarinos. A essa alegação Portugal relatou tratar-se de uma afirmação contraditória e que incorria em ideais

racistas, pois daria a entender que diferenças de raça e cultura implicam em separação política. Portugal completou que a tendência da história é a da formação de sociedades multirraciais;

e) Outra acusação que se fez a Portugal, tentando evidenciar o caráter colonial de suas alegadas províncias ultramarinas, foi o fato de que nem todos seus territórios do ultramar tinham mesmo grau de desenvolvimento econômico. Esse fato Portugal reconhecia ser verdadeiro, ressalvando, contudo, que essa diferença não se dava em razão de uma relação de arbitrariedade entre dois dados territórios, tal como asseverado pelo princípio V da resolução 1.541 da Assembléia-Geral da ONU, resultado esta do trabalho do Comitê dos Seis, como um princípio indicativo da posse de territórios não-autônomos. Portugal complementou, ainda, que há países, mesmo contíguos, aos quais não se levanta a idéia de aplicar a letra do artigo 73 da Carta da ONU, onde há regiões com diferença no nível econômico;

f) Afirmou-se também que a relação política entre os vários territórios ultramarinos e a metrópole portuguesa era arbitrária e não foi subscrita por algumas populações que não possuíam direito de cidadania. Disse-se, também, que haveria ausência de legitimidade histórica no exercício da soberania, até por ter se dado por meio da conquista militar. A essas acusações, Portugal informou que sua unidade política era resultado de uma ordem jurídica formada a partir da vontade de todo o conjunto da população, qualquer que fosse a posição momentânea de cada uma de suas diversas unidades formadoras. Adicionou aquele país que negar ao conjunto a faculdade de formular suas bases jurídicas, em razão de ainda se fazerem presentes populações sem cidadania completa, só seria relevante se também se pusesse em causa as ordens jurídicas de países unos e contíguos onde há a presença de populações atrasadas. Por fim, a defesa portuguesa alegou que eventuais vícios de formação do estado português estariam sanados por cinco séculos de história reconhecida pela comunidade de nações. Portugal alertou que os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas também tinham se formado por meio da guerra e da conquista, sem, entretanto, terem sido alvos de questionamentos por parte da Assembléia-Geral das Nações Unidas;

g) Acusou-se, outrossim, Portugal de possuir territórios não-autônomos como algo demonstrável pelo fato de que a sede do governo português não estava em

qualquer província ultramarina. A esta acusação Portugal respondeu com a afirmação de que Portugal não era nem uma federação, nem uma confederação, sendo, na realidade, um estado unitário e com soberania indivisível. Disse que o governo e o parlamento têm de se situar em alguma parte do território, lembrando que estados não-contíguos não apresentam um governo em cada parte de seu território nacional;

h) Foi dito a Portugal, igualmente, que, a demonstrar o caráter não-autônomo de seus territórios do ultramar, havia divisão na população do ultramar entre civilizados e não-civilizados. A essa afirmação, respondeu Portugal que essas categorias não estavam estabelecidas pela lei portuguesa, atribuindo-se tais designações a uma má tradução para línguas estrangeiras. A delegação portuguesa relatou que, em cinco províncias ultramarinas, toda a população goza de plenos direitos em todos os domínios;

i) Por fim, naquela que é a acusação mais relevante para este estudo, várias foram as delegações que afirmaram que, tendo até 1951 as províncias ultramarinas sido chamadas de colônias, teria Portugal, assim, alterado seus nomes em virtude de um oportunismo político. Portugal, em sua defesa, diz que não houve inovação pela emenda constitucional de 1951, dado que a designação “províncias” já datava de época anterior. A defesa prossegue dizendo que a expressão “província” foi pela primeira vez aplicada aos territórios do ultramar cerca de 1576. Diz ainda que a constituição de 1820 já empregara o termo, bem como as constituições de 1832 e de 1842, assim como a legislação ultramarina de 1867 e a constituição de 1911. Explica ainda a tese portuguesa que o interregno com o uso do termo “colônia” deu-se em razão de em 1935 terem sido

introduzidas reformas na administração portuguesa, e em matérias económicas e administrativas uma descentralização importante foi decretada para o ultramar; e como a tradição portuguesa é a tradição do direito romano, e porque neste a palavra *colónia* possuía um sentido de alta dignidade implicando paridade de estatuto com a metrópole, os autores das reformas pensaram que deveria ser adoptada aquela designação.¹⁴⁶

Quanto ao tema debatido na alínea “i” acima, vital para o propósito deste trabalho, parece não haver dúvida quanto ao uso prematuro da expressão “província ultramarina” em época prévia a 1951, com a promulgação do texto constitucional em

¹⁴⁶ NOGUEIRA, op. cit. p. 105. Itálico presente no original.

que tal expressão substituíra “colônia”. Marcello Caetano, por seu turno, diz que a designação de “províncias ultramarinas” às colônias data de período posterior à revolução liberal de 1832.¹⁴⁷ Se não há consenso, portanto, quanto à data de criação ou de uso original de tal expressão, torna-se pelo menos ponto pacífico o fato de que sua primeira utilização oficial data de período anterior ao século XX. Contudo, no que toca à ausência de oportunismo político na decisão de alterar o nome legal dado aos territórios ultramarinos, há controvérsia. Impressão bem diferente àquela da defesa junto à ONU, apresentada acima, fica-se quando se dá à leitura de parecer da Câmara Corporativa portuguesa – uma das câmaras do então parlamento português – ainda em 1951. Por ocasião dos debates sobre o futuro texto constitucional a se promulgar, os registros da época citam:

11.º A nova redacção deste artigo propõe-se alterar a terminologia corrente do direito colonial português pela supressão das expressões domínios ultramarinos, colónias e império colonial.

Em vez delas ressuscitam-se as designações de províncias ultramarinas e de ultramar.

Tal alteração parece justificar-se, no presente momento, sobretudo pela campanha internacional contra a denominação e o estatuto político das colónias.

[...]

Não quer a Câmara entrar aqui na discussão dos pergaminhos históricos da designação de províncias ultramarinas: bastará registar que, segundo fundadas opiniões, não possui tradições anteriores ao século XIX como designação jurídico-administrativa e que no século XX a sua adopção tem sido preconizada por motivos puramente sentimentais.

12. Disse-se que a proposta de substituição da designação de colónias se poderia compreender nesta oportunidade pelo desfavor actual que a palavra tem nos meios internacionais.

[...]

Nas organizações internacionais, e nomeadamente na Organização das Nações Unidas, optou-se pela designação de território não autónomos.

[...]

13. Uma outra atitude poderia, porém, explicar a alteração projectada: em face da desorientação da opinião internacional em matéria de colónias, em face da desintegração dos impérios coloniais, em face das pressões que certos Estados exercem no sentido de desencadear ou acelerar essa desintegração – importa que Portugal afirme solenemente uma vez mais a doutrina tantas vezes proclamada de que metrópole e colónias formam um só território, uma só Nação, um só Estado, não havendo mais do que circunscrições administrativas de aquém e de além-mar, com a

¹⁴⁷ CAETANO (1951), p. 35.

organização adequada à situação geográfica e às condições do meio social de cada uma delas.

Esta parece ser a verdadeira razão que fundamenta a proposta. A Câmara não lhe nega valor, mas apenas tem a fazer-lhe algumas observações.

Admite-se que o princípio, que é sentimentalmente certo, o seja politicamente também.¹⁴⁸

Lendo-se, portanto, as citações acima, tem-se clara ciência de que, no mínimo, pesou, na decisão de alterar a denominação dada aos territórios do ultramar, o fato de poder se abdicar de um termo estigmatizado, colônia, e optar-se por outro mais neutro e dotado de tradição histórica. O fim da citação, em que se admite o princípio como politicamente certo, sugere que a troca tenha cunho – se não completo – ao menos majoritariamente com intuito de ganho político. Por sua vez, outra citação, de que importa a Portugal afirmar sua clássica doutrina de unicidade territorial de metrópole e colônias em uma só nação, sugere uso político, mas também se pode interpretá-la como a idéia de uma política nacional pela qual os legisladores estão convencidos do constructo social da “vocaçao colonial portuguesa” a que já se fez menção em capítulo anterior. O historiador Kenneth Maxwell endossa a idéia de que a alteração na nomenclatura foi com a expressa intenção de evitar potenciais contestações externas. No seu entendimento,

Salazar previra os problemas que o artigo 73, capítulo XI da Carta da ONU, poderiam causar para Portugal: o item que trata de territórios não-autônomos. Para prevenir contra a aplicabilidade das obrigações que o artigo impunha [...], em 1951 uma mudança na Constituição de Portugal rebatizou as colônias portuguesas de “províncias”, ou seja, parte de um Estado unitário.¹⁴⁹

O diplomata João Hall Themido, também atuante no regime do Estado Novo, tinha, por sua vez, opinião de defesa à idéia da legitimidade de uma nação portuguesa pluricontinental. Escrevendo em 1960, às vésperas do início da guerra do ultramar portuguesa, dizia ele que

¹⁴⁸ ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PORTUGUESA. CÂMARA CORPORATIVA. *Parecer n° 10/V. Projecto de proposta de lei n° 505*. In: *Diário das Sessões*, n° 70, de 19 de janeiro de 1951, p. 295. Disponível em <<http://debates.parlamento.pt/?pid=r2>> ou em <<http://debates.parlamento.pt/print.aspx?cid=r2.dan&pg=295&pgs=279&diary=anl5sl2n70&op=1>>. Acesso em 17/03/2011.

¹⁴⁹ MAXWELL, Kenneth. *O império derrotado : revolução e democracia em Portugal*. São Paulo : Companhia das Letras, 2006. p. 74.

Como não podemos deixar de estar em África, só a formação de sociedades luso-locais de aculturação portuguesa bem arraigada poderá convencer as forças do continente e os afro-asiáticos, passada a actual fase de exaltação, da natureza especial da nossa colonização, da concepção adoptada quanto ao termo desta e, conseqüentemente, da existência de um país simultaneamente europeu e extra-europeu.¹⁵⁰

Ainda que a argumentação portuguesa na Assembléia-Geral da ONU, em defesa de sua política do ultramar, possa ter eventualmente se mostrado juridicamente correta à luz de uma leitura estanque da Carta daquela organização, fato é que não se mostrou convincente a uma maioria. O relatório elaborado pelo Comitê dos Seis, ao criar uma interpretação oficial para a letra jurídica do artigo 73, veio a dar maior legitimidade política ao movimento anticolonialista.¹⁵¹ Autores estado-novistas alegam que a ONU é um órgão político, e não jurídico, e que sua Carta é um instrumento predominantemente político, de forma que “ela significa aquilo que for decidido pela maioria exigível pela Assembléia-Geral”.¹⁵² O diplomata Franco Nogueira justifica que “fundamentalmente, era político o debate e a maioria da Assembléia não se determinava por razões de lei ou de lógica mas por emoções e interesses”.¹⁵³ Portanto, como aponta o historiador português Fernando Martins, Portugal, desde 1956, pouco após seu ingresso na ONU, até 1960, adotou a política da “neutralidade colaborante”, segundo a qual, entre outras características, havia convicção no respeito ao direito internacional clássico, na inviolabilidade da jurisdição interna e na permanência de uma vontade ocidental de domínio. Essa fase, portanto, foi aquela em que Portugal baseou sua ação no trabalho de juristas. A partir de 1961, passado o Relatório dos Seis, terá Portugal de confiar sua conduta na ONU a políticos hábeis.¹⁵⁴

Independências em série e rumo ao fim

Exceção feita a Portugal, as demais potências coloniais européias não demonstraram fervorosa paixão em manter inalienáveis seus territórios ultramarinos.

¹⁵⁰ THEMIDO, op. cit. p. 93.

¹⁵¹ MARTINS, Fernando. *Política externa do Estado Novo, o ultramar e a ONU : uma doutrina histórico-jurídica (1955-68)*. In: Penélope. Fazer e Desfazer História. N.º 18, 1997, p. 189-206.

¹⁵² MOREIRA, op. cit. p. 114.

¹⁵³ NOGUEIRA, op. cit. p. 57.

¹⁵⁴ MARTINS, op. cit..

Ainda que com significativa resistência, deixaram-se vencer pelas conjecturas da época. A Inglaterra, relutante de início, tendo mesmo Churchill declarado que não se tornara primeiro-ministro para assistir à liquidação do império britânico, adotou a opção política de conceder independência aos seus domínios. À maneira do relatório Durham, ainda de 1837, a Inglaterra assumiu a orientação de que seus territórios ultramarinos evoluíssem para a autonomia, processo esse que, uma vez iniciado, desdobrou-se em cadeia. De forma também a manter a esfera de influência, ampliou vastamente a *Commonwealth*. No que toca à França, a evolução de sua política ultramarina foi determinada já na Conferência de Brazzaville, de 1944. A constituição francesa de 1946, por sua vez, fazia o império dar vez à União Francesa, na qual todos têm cidadania, acabando o indigenato, e da qual se pode sair por meio de plebiscito; ainda, seu preâmbulo falava em guiar à auto-administração os povos sob administração francesa. Quanto ao Congo belga, seu movimento nacionalista iniciou-se em julho de 1956, e já em janeiro de 1959 o rei belga prometia independência ao Congo, pois os belgas consideravam a independência do Congo como inevitável em meio à corrente internacional que se verificava. Portanto, percebe-se que as potências coloniais européias acabavam por aquiescer a princípios anticoloniais que, de início, estavam ausentes de suas políticas nacionais.^{155 156}

O ano de 1961 marcaria o início do fim do império português. Em dezembro daquele ano, a União Indiana tomava o controle do território de Goa. Defendido por um contingente de poucos milhares de militares portugueses, frente a tropas indianas em muito maior número, pouco pôde resistir a força portuguesa, tendo o general à sua frente, Vassalo e Silva, descumprindo a determinação de Salazar de resistir até a morte. Entretanto, ainda em 4 de fevereiro daquele mesmo ano, iniciava-se o levante separatista em Angola, que viria a disseminar a guerra colonial, inexoravelmente, a toda a África portuguesa. A seqüência de independências que decorriam no continente era a demonstração de um movimento irrenunciável. A independência do Congo belga, por sua vez, em 30 de junho de 1960, era o alerta ao Estado Novo, cujo terreno de Angola partilhava com o novo país uma vasta fronteira.¹⁵⁷ Em entrevista à

¹⁵⁵ THEMIDO, op. cit. p. 33-54.

¹⁵⁶ NOGUEIRA, op. cit. p. 34-35.

¹⁵⁷ ANDERSON, op. cit. p. 100-102.

revista norte-americana *Life*, em sua edição de 4 de maio de 1962, Salazar dizia que o “terrorismo em Angola foi preparado, dirigido e lançado a partir do exterior [...] e que a chamada ‘rebelião nacionalista’ depende exclusivamente de iniciativa estrangeira”.¹⁵⁸ Terrorismo seria a versão oficial declarada pelo Estado Novo para os movimentos nacionalistas na África portuguesa. Por ocasião dessa mesma entrevista, Franco Nogueira, então Ministro dos Negócios Estrangeiros, apresenta, ao repórter Gene Farmer, a mesma posição já exposta acima:

O que é uma colônia? O senhor pode me dizer? A partir de qual distância um território torna-se uma colônia? Que tal o Havaí ou Porto Rico? Se o critério for subdesenvolvimento econômico, devemos dizer que o sul da Itália ou o sul dos Estados Unidos são colônias? O critério é racial? Em caso afirmativo, então o senhor é racista. A Índia estava autorizada a apoderar-se de Goa em razão de sua proximidade geográfica? O Canadá está autorizado a pleitear o Alasca ou as ilhas francesas de São Pedro e Miquelão? Agora, o minério de ferro vai para a Índia. Era o que Nehru desejava. Ele também queria a melhor estrada de ferro naquela parte do mundo, bem como o melhor porto para ser usado como base naval. Nos anos 30, a isso chamava-se imperialismo!”¹⁵⁹

As condições humanas nos territórios portugueses ultramarinos, sobretudo para os negros nativos, não partilhavam do ideal fraternal previsto no indigenato, que viria a ser abolido em 1961.¹⁶⁰ O uso sistemático de trabalho forçado fazia-se presente na África portuguesa¹⁶¹, de forma que, segundo Henrique Galvão, opositor do Estado Novo e andarilho na África, apenas os mortos estariam isentos de trabalho forçado.¹⁶²

De 1961 em diante, muitas seriam ainda as resoluções aprovadas pela Assembléia-Geral da ONU que, em seu conteúdo, solicitariam sanções, embargo na

¹⁵⁸ “‘Certain sectors of opinion,’ Salazar said, ‘which stubbornly refused and still refuse to believe us when we say that terrorism in Angola was prepared, directed and launched from outside, are now the first to confirm that the so-called Angolan ‘nationalist rebellion’ depends exclusively on foreign initiative”, In: LIFE. *Dictator on the defensive*. Vol. 52, Nº 18. 4 de maio de 1962. Time Inc. p. 100.

¹⁵⁹ “‘What is a colony? Can you tell me? From what distance does a territory become a colony? How about Hawaii or Puerto Rico? If the test is economic underdevelopment, should we say that southern Italy or southern U.S. is a colony? Is the test one of race? If so, then you are a racist. Was India entitled to seize Goa because of geographical proximity? Is Canada entitled to claim Alaska or the French islands of Saint Pierre and Miquelon? Now the iron ore of Goa goes to India. Nehru wanted that. He also wanted the best railroad in that part of the world, and best harbor to use as a naval base. Back in the 1930s this was called imperialism!”, In: LIFE, op.cit. p. 100B.

¹⁶⁰ THOMAZ, op. cit. p. 286.

¹⁶¹ ANDERSON, op. cit. p. 41.

¹⁶² THOMAZ, op. cit. *apud* GALVÃO, 1949, p. 165.

exportação de armas a Portugal, e condenariam a intransigência portuguesa em colaborar e em aquiescer aos apelos da Assembléia-Geral. Algumas dessas resoluções clamariam ainda por intervenção por parte do Conselho de Segurança da ONU. De 1961 a 1975, 24 foram as resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança cujo conteúdo tinham algo que ver com a situação portuguesa na África. Esmiuçar os desdobramentos posteriores a 1961, entretanto, fugiria à proposta desse estudo, uma vez que Portugal, até 1974, manteve-se totalmente intransigente, fiel às suas alegações originais quanto à questão das províncias ultramarinas, tal qual já detalhado acima. Nas palavras de Maurice Barbier,

Não basta dizer que um pequeno país subdesenvolvido desafia abertamente a organização mundial, visto que este desafio é possível pela conjunção de múltiplas causas e explica-se por um complexo de razões. [...] E não é possível ser mais otimista sobre o futuro, pois estamos perante um país que não é sensível às pressões externas, que tem muitos interesses nas suas colónias e muitos apoios em África e no Ocidente para ter em conta as resoluções da ONU.¹⁶³

E, conforme dito pelo próprio Marcello Caetano, sucessor de Salazar,

Apesar da tempestade desencadeada Portugal tem mantido serenamente a sua posição. E houve quem pensasse por esse mundo além que tal persistência resultava de mera teimosia pessoal do Doutor Salazar. A verdade, porém, é que a posição de Portugal não podia ser outra. [e, em outra ocasião, afirmou] Devo confessar que, ao assumir a chefia do Governo, procedi friamente ao exame do problema ultramarino, do princípio ao fim, para ver se haveria outras soluções a ensaiar, diferentes daquela que estava a ser seguida e melhores do que ela. [...] E quando, no discurso proferido em 27 de Novembro de 1968, afirmei que ‘a posição de Portugal não podia ser outra’, enunciava a conclusão de uma séria, reflectida e imparcial revisão crítica da política ultramarina portuguesa.¹⁶⁴

O regime do Estado-Novo, que crescentemente se isolará no ambiente internacional da ONU até 1974, tinha, contudo, um apoio diplomático constante. Embora com atuação não-linear, o Reino Unido manteve sempre posição moderada, freqüentemente abstendo-se das votações na Assembléia-Geral da ONU que dissessem respeito a condenações a Portugal. Os Estados Unidos, com posição em

¹⁶³ SILVA, A. E. Duarte, op. cit. *apud* BARBIER, 1974.

¹⁶⁴ CAETANO, Marcello. *Razões da presença de Portugal no ultramar : excertos de discursos proferidos pelo presidente do Conselho de Ministros Prof. Doutor Marcello Caetano*. Lisboa : sem editora, 1971b. p. 9; 23.

desfavor a Portugal no início da administração Kennedy, mantiveram prudência quanto à questão portuguesa em razão de sua necessidade de uso da base aérea de Lajes, nos Açores. O Brasil teve posição desfavorável a Portugal apenas durante os regimes de João Goulart e de Jânio Quadros. A República Federal da Alemanha, por sua vez, era solidária a Portugal. Nas votações de censura à conduta portuguesa na Assembléia-Geral, freqüentemente os votos de Portugal eram acompanhados pelos da África do Sul e da Rodésia do Sul.¹⁶⁵

A Revolução dos Cravos, por fim, viria a derrubar o Estado Novo e permitir que, enfim, o Estado português entendesse as províncias ultramarinas como territórios não-autônomos, o que veio a permitir suas posteriores autonomia, independência e investidura como estados-membros da Organização das Nações Unidas.

¹⁶⁵ SILVA, A. E. Duarte, op. cit..

5 – Conclusão

Pôde-se estudar, portanto, ao longo desta obra, o desenrolar da política externa do terceiro império português. Desde fins do século XIX, até o fim do terceiro quartel do século XX, os territórios do ultramar português na África estiveram sempre como motivo maior para o cálculo estratégico das atitudes que o Estado português tomava no plano externo.

Premido pela Corrida à África realizada pelas potências européias, e temeroso que se verificasse eventual prescrição do princípio do direito histórico, Portugal organiza diversas expedições ao continente africano com o objetivo de conhecer o território e de estabelecer relações de vassalagem com régulos locais. Chegada a Conferência de Berlim, é consagrado o princípio da posse efetiva, o que leva Portugal a buscar diversos acordos bilaterais que possibilitem a efetivação do seu plano do mapa cor-de-rosa, um corredor africano que fosse desde Angola, no Oceano Atlântico, até Moçambique, na costa do Oceano Índico. Em confronto direto com as intenções britânicas, mais especificamente de Cecil Rhodes, é apresentado a Portugal o Ultimato Britânico, em 1890, que viria por fim a extinguir a possibilidade de se materializar o mapa cor-de-rosa. Restava então, a Portugal, ocupar efetivamente os territórios que lhes eram reconhecidos pelas demais potências coloniais européias.

Em que pese o encerramento da fase de negociações bilaterais com vistas a estabelecer as fronteiras dos territórios portugueses na África, tais posses estiveram constantemente sob cobiça estrangeira, o que põe Portugal sob preocupação constante quanto à manutenção de seu ultramar. Por um lado, Inglaterra e Alemanha organizavam-se a fim de eventualmente senhorear-se de colônias portuguesas; por outro, Portugal temia pelos destinos da própria independência metropolitana, ante o possível movimento anexionista por parte da Espanha. Na iminência da I Guerra Mundial, Portugal lança-se ao conflito com o objetivo de afirmar sua soberania nacional, fazendo defesa ao seu ultramar e esperando se beneficiar nos acordos pós-armistício. Preterido o país na Conferência de Paz, em 1919, e sendo ainda jovem a república portuguesa, passam-se poucos anos até que seja instaurado o Estado Novo, que com mão forte regerá o país e, destacadamente, o território

ultramarino. Nesta época, doutrinaram-se o império colonial português, regido por uma legislatura própria que, reforçando a caráter sagrado com que se entendia o império, irá oficializar constitucionalmente o entendimento de que Portugal tem uma missão civilizatória e que tem caráter indivisível a nação portuguesa, composta pela metrópole e pelas colônias que, em um segundo momento, na década de 1950, passarão a ser entendidas como províncias ultramarinas.

Após a adesão de Portugal à Organização das Nações Unidas, inicia-se exaustiva disputa diplomática na Assembleia-Geral daquela organização, que, opondo Portugal ao bloco anticolonial, versará sobre a alegada peculiaridade do império português, mais especificamente sobre o *status* de províncias ultramarinas concedido aos territórios do ultramar. Desde fins da década de 1940, o debate anticolonial fez-se largamente presente na Assembleia-Geral, verificando-se, dessa época em diante, uma crescente onda de clamor anticolonial. Progressivamente, as potências coloniais aquiescem a essa tendência global, cabendo a Portugal, entretanto, manter-se como único membro de uma inflexível oposição a essa tendência. Em que pese a defesa jurídica possivelmente correta que Portugal apresenta à luz da letra estrita da Carta das Nações Unidas, o movimento anticolonial mostrou-se bem-sucedido em interpretar a letra da Carta à maneira mais apropriada à causa anticolonial, de forma que as alegações portuguesas não se mostram convincentes à maioria da Assembleia-Geral.

A defesa apresentada por Portugal, lida de maneira estanque, à luz daquilo que prescreve a Carta da ONU, pode até mostrar-se válida e lúcida. Entretanto, uma leitura mais aprofundada das causas que levaram à alteração constitucional de 1951, pela qual as até-então colônias passam a ter a denominação legal de “províncias ultramarinas”, mostra que parte da defesa portuguesa, ao menos, não se mostrou sincera. O parecer legislativo que comenta a iminente alteração constitucional deixa clara a posição da Câmara Corporativa portuguesa quanto à conveniência política da alteração, feita em época de tendência mundial de descolonização e na qual o termo “colônia” já se mostrava altamente estigmatizado. A alteração constitucional portuguesa, oficializando o conceito de província ultramarina, teve, sim, a intenção de justificar a manutenção de um império colonial ultramarino em momento em que

tal fato mostrava-se contraproducente à opinião internacionalmente dominante. A alteração na nomenclatura, portanto, foi realizada segundo uma conveniência política, ainda que tal expressão, como se viu, fosse de origem remota e muito prévia ao ano da mudança na constituição. Tal propósito, entretanto, não invalida que os representantes do Estado Novo, ainda que movidos segundo intenções políticas, de forma a se defender perante iminentes acusações internacionais, estivessem plenamente convencidos quanto à idéia de que a nação portuguesa constituía-se efetivamente de vários territórios espalhados por vários continentes, fazendo de Portugal uma nação espaiada do Minho ao Timor. Tal racionalização, contudo, viria a ser deitada por terra com a eclosão da Revolução dos Cravos, em 1974.

Referências Bibliográficas

ALEXANDRE, Valentim. *Origens do colonialismo português moderno*. 1ª edição. Lisboa : Sá da Costa Editora, 1979.

ANCIÃES, Silvia Lemgruber Julianele. *A Revolução dos Cravos e a adoção da opção europeia da política externa portuguesa*. Rio de Janeiro : PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2004.

ANDERSON, Perry. *Portugal e o fim do ultracolonialismo*. Rio de Janeiro : Editora Civilização Brasileira, 1966.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PORTUGUESA. CÂMARA CORPORATIVA. *Parecer nº 10/V. Projecto de proposta de lei nº 505*. In: Diário das Sessões, nº 70, de 19 de janeiro de 1951, p. 295. Disponível em <<http://debates.parlamento.pt/?pid=r2>> ou em <<http://debates.parlamento.pt/print.aspx?cid=r2.dan&pg=295&pgs=279&diary=an15sl2n70&op=1>>. Acesso em 17/03/2011.

BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BRUNSCHWIG, Henri. *A partilha da África Negra*. São Paulo : Editora Perspectiva, 1974.

CAETANO, Prof. Doutor Marcelo. *Tradições, princípios e métodos da colonização portuguesa*. Lisboa : Agência Geral do Ultramar, 1951.

CAETANO, Marcello. *Portugal e a internacionalização dos problemas africanos : história numa batalha: da liberdade dos mares às Nações Unidas*. 4ª edição. Lisboa : Edições Ática, 1971a.

_____. *Razões da presença de Portugal no ultramar : excertos de discursos proferidos pelo presidente do Conselho de Ministros Prof. Doutor Marcello Caetano*. Lisboa : sem editora, 1971b.

FINE, Leah. *Colorblind Colonialism? : Lusotropicalismo and Portugal's 20th Century Empire in Africa*. Nova Iorque : Barnard College, 2007. Disponível em <<http://history.barnard.edu/sites/default/files/inline/fine-thesis.pdf>>. Acesso em 16/03/2011.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro : Objetiva, 2001.

KUNZ, Josef. L. *Chapter XI of the United Nations charter in action*. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 48, Nº 1. Janeiro de 1954. p. 103-110.

LIFE. *Dictator on the defensive*. Vol. 52, Nº 18. 4 de maio de 1962. Time Inc.

MARTINS, Fernando. *Política externa do Estado Novo, o ultramar e a ONU : uma doutrina histórico-jurídica (1955-68)*. In: Penélope. *Fazer e Desfazer História*. N.º 18, 1997, p. 189-206.

MAXWELL, Kenneth. *O império derrotado : revolução e democracia em Portugal*. São Paulo : Companhia das Letras, 2006.

MOREIRA, Adriano. *O ocidente e o ultramar português*. Rio de Janeiro : Irmãos Pongetti Editores, 1961.

NOGUEIRA, Franco. *As Nações Unidas e Portugal*. Rio de Janeiro : Edição Brasileira Ática, 1961.

NOWELL, Charles E. *The rose-colored map : Portugal's attempt to build an African empire from the Atlantic to the Indian ocean*. Lisboa : Junta de Investigações Científicas do Ultramar, 1982.

REPÚBLICA PORTUGUESA. *Diário do Governo*. I Série, Número 156. Lisboa, 8 de julho de 1930.

_____. *Diário do Governo*. I Série, Número 110. Lisboa, 20 de maio de 1954.

SERPA PINTO, Alexandre. *Como eu atravessei Àfrica do Atlântico ao Mar Indico, viagem de Benguella á contra-costa, a-travès regiões desconhecidas; determinações geographicas e estudos ethnographicos*. Dois volumes. Londres : Sampson Low, Marston, Searle e Rivingston Editores, 1881.

SILVA, A. E. Duarte. *O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)*. *Análise Social*, N.º 130, Quarta série, Vol. XXX, 1995 – 1.º. Lisboa. p. 5-50.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. *O ultimatum inglês : política externa e política interna no Portugal de 1890*. Lisboa : Publicações Alfa, 1990.

THEMIDO, João Hall. *Portugal e o anticolonialismo : aspectos políticos do problema*. Lisboa : Junta de Investigações do Ultramar, 1960.

THOMAZ, Omar Ribeiro. *Ecos do Atlântico Sul : representações sobre o terceiro império português*. Rio de Janeiro : Editora UFRJ/Fapesp, 2002.

TORRE GÓMEZ, Hipólito de la. *Na encruzilhada da grande guerra : Portugal – Espanha 1913 - 1919*. Lisboa : Editorial Estampa, 1980.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. 1945.

Resoluções da Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas

Disponíveis em <<http://www.un.org/documents/resga.htm>>. Acesso em 17/03/2011.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS. 66 (I). *Transmission of Information under Article 73e of the Charter*.

_____. 142 (II). *Standard form for the guidance of Members in the preparation of information to be transmitted under Article 73 e of the Charter*.

_____. 146 (II). *Creation of a special committee on information transmitted under Article 73 e of the Charter.*

_____. 218 (III). *Transmission of information under Article 73e of the Charter.*

_____. 219 (III). *Special Committee on information transmitted under Article 73e of the Charter.*

_____. 222 (III). *Cessation of the transmission of information under the Article 73e of the Charter.*

_____. 332 (IV). *Establishment of a Special Committee on Information transmitted under Article 73 e of the Charter.*

_____. 334 (IV). *Territories to which Chapter XI of the Charter applies.*

_____. 551 (VI). *Information from Non-Self-Governing Territories: revision of the Standard Form.*

_____. 567 (VI). *Future procedure for the continuation of the study of factors which should be taken into account in deciding whether a territory is or is not a territory whose people have not yet attained a full measure of self-government.*

_____. 648 (VII). *Factors which should be taken into account in deciding whether a Territory is or is not a Territory whose people have not yet attained a full measure of self-government.*

_____. 742 (VIII). *Factors which should be taken into account in deciding whether a Territory is or is not a Territory whose people not yet attained a full measure of self-government.*

_____. 748 (VIII). *Cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter in respect of Puerto Rico.*

_____. 849 (IX). *Cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter in respect of Greenland.*

_____. 850 (IX). *Consideration of communications relating to the cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter.*

_____. 1051 (XI). *Procedures for the consideration of communications relating to the cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter.*

_____. 1467 (XIV). *General questions relating to the transmission and examination of information.*

_____. 1541 (XV). *Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter.*

_____. 1542 (XV). *Transmission of information under Article 73 e of the Charter.*

Anexo

Capítulos XI, XII e XIII da Carta das Nações Unidas

CHAPTER XI: DECLARATION REGARDING NON-SELF-GOVERNING TERRITORIES

Article 73

Members of the United Nations which have or assume responsibilities for the administration of territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government recognize the principle that the interests of the inhabitants of these territories are paramount, and accept as a sacred trust the obligation to promote to the utmost, within the system of international peace and security established by the present Charter, the well-being of the inhabitants of these territories, and, to this end:

1. to ensure, with due respect for the culture of the peoples concerned, their political, economic, social, and educational advancement, their just treatment, and their protection against abuses;
2. to develop self-government, to take due account of the political aspirations of the peoples, and to assist them in the progressive development of their free political institutions, according to the particular circumstances of each territory and its peoples and their varying stages of advancement;
3. to further international peace and security;
4. to promote constructive measures of development, to encourage research, and to co-operate with one another and, when and where appropriate, with specialized international bodies with a view to the practical achievement of the social, economic, and scientific purposes set forth in this Article; and
5. to transmit regularly to the Secretary-General for information purposes, subject to such limitation as security and constitutional considerations may require, statistical and other information of a technical nature relating to economic, social, and educational conditions in the territories for which they are respectively responsible other than those territories to which Chapters XII and XIII apply.

Article 74

Members of the United Nations also agree that their policy in respect of the territories to which this Chapter applies, no less than in respect of their metropolitan areas, must be based on the general principle of good-neighbourliness, due account being taken of the interests and well-being of the rest of the world, in social, economic, and commercial matters.

CHAPTER XII: INTERNATIONAL TRUSTEESHIP SYSTEM

Article 75

The United Nations shall establish under its authority an international trusteeship system for the administration and supervision of such territories as may be placed thereunder by subsequent individual agreements. These territories are hereinafter referred to as trust territories.

Article 76

The basic objectives of the trusteeship system, in accordance with the Purposes of the United Nations laid down in Article 1 of the present Charter, shall be:

1. to further international peace and security;

2. to promote the political, economic, social, and educational advancement of the inhabitants of the trust territories, and their progressive development towards self-government or independence as may be appropriate to the particular circumstances of each territory and its peoples and the freely expressed wishes of the peoples concerned, and as may be provided by the terms of each trusteeship agreement;
3. to encourage respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion, and to encourage recognition of the interdependence of the peoples of the world; and
4. to ensure equal treatment in social, economic, and commercial matters for all Members of the United Nations and their nationals, and also equal treatment for the latter in the administration of justice, without prejudice to the attainment of the foregoing objectives and subject to the provisions of Article 80.

Article 77

1. The trusteeship system shall apply to such territories in the following categories as may be placed thereunder by means of trusteeship agreements:
 - a. territories now held under mandate;
 - b. territories which may be detached from enemy states as a result of the Second World War; and
 - c. territories voluntarily placed under the system by states responsible for their administration.
2. It will be a matter for subsequent agreement as to which territories in the foregoing categories will be brought under the trusteeship system and upon what terms.

Article 78

The trusteeship system shall not apply to territories which have become Members of the United Nations, relationship among which shall be based on respect for the principle of sovereign equality.

Article 79

The terms of trusteeship for each territory to be placed under the trusteeship system, including any alteration or amendment, shall be agreed upon by the states directly concerned, including the mandatory power in the case of territories held under mandate by a Member of the United Nations, and shall be approved as provided for in Articles 83 and 85.

Article 80

1. Except as may be agreed upon in individual trusteeship agreements, made under Articles 77, 79, and 81, placing each territory under the trusteeship system, and until such agreements have been concluded, nothing in this Chapter shall be construed in or of itself to alter in any manner the rights whatsoever of any states or any peoples or the terms of existing international instruments to which Members of the United Nations may respectively be parties.
2. Paragraph 1 of this Article shall not be interpreted as giving grounds for delay or postponement of the negotiation and conclusion of agreements for placing mandated and other territories under the trusteeship system as provided for in Article 77.

Article 81

The trusteeship agreement shall in each case include the terms under which the trust territory will be administered and designate the authority which will exercise the administration of the trust territory. Such authority, hereinafter called the administering authority, may be one or more states or the Organization itself.

Article 82

There may be designated, in any trusteeship agreement, a strategic area or areas which may include part or all of the trust territory to which the agreement applies, without prejudice to any special agreement or agreements made under Article 43.

Article 83

1. All functions of the United Nations relating to strategic areas, including the approval of the terms of the trusteeship agreements and of their alteration or amendment shall be exercised by the Security Council.
2. The basic objectives set forth in Article 76 shall be applicable to the people of each strategic area.
3. The Security Council shall, subject to the provisions of the trusteeship agreements and without prejudice to security considerations, avail itself of the assistance of the Trusteeship Council to perform those functions of the United Nations under the trusteeship system relating to political, economic, social, and educational matters in the strategic areas.

Article 84

It shall be the duty of the administering authority to ensure that the trust territory shall play its part in the maintenance of international peace and security. To this end the administering authority may make use of volunteer forces, facilities, and assistance from the trust territory in carrying out the obligations towards the Security Council undertaken in this regard by the administering authority, as well as for local defence and the maintenance of law and order within the trust territory.

Article 85

1. The functions of the United Nations with regard to trusteeship agreements for all areas not designated as strategic, including the approval of the terms of the trusteeship agreements and of their alteration or amendment, shall be exercised by the General Assembly.
2. The Trusteeship Council, operating under the authority of the General Assembly shall assist the General Assembly in carrying out these functions.

CHAPTER XIII: THE TRUSTEESHIP COUNCIL

COMPOSITION

Article 86

1. The Trusteeship Council shall consist of the following Members of the United Nations:
 - a. those Members administering trust territories;
 - b. such of those Members mentioned by name in Article 23 as are not administering trust territories; and
 - c. as many other Members elected for three-year terms by the General Assembly as may be necessary to ensure that the total number of members of the Trusteeship Council is equally divided between those Members of the United Nations which administer trust territories and those which do not.
2. Each member of the Trusteeship Council shall designate one specially qualified person to represent it therein.

FUNCTIONS and POWERS

Article 87

The General Assembly and, under its authority, the Trusteeship Council, in carrying out their functions, may:

1. consider reports submitted by the administering authority;
2. accept petitions and examine them in consultation with the administering authority;
3. provide for periodic visits to the respective trust territories at times agreed upon with the administering authority; and
4. take these and other actions in conformity with the terms of the trusteeship agreements.

Article 88

The Trusteeship Council shall formulate a questionnaire on the political, economic, social, and educational advancement of the inhabitants of each trust territory, and the administering authority for each trust territory within the competence of the General Assembly shall make an annual report to the General Assembly upon the basis of such questionnaire.

VOTING

Article 89

1. Each member of the Trusteeship Council shall have one vote.
2. Decisions of the Trusteeship Council shall be made by a majority of the members present and voting.

PROCEDURE

Article 90

1. The Trusteeship Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President.
2. The Trusteeship Council shall meet as required in accordance with its rules, which shall include provision for the convening of meetings on the request of a majority of its members.

Article 91

The Trusteeship Council shall, when appropriate, avail itself of the assistance of the Economic and Social Council and of the specialized agencies in regard to matters with which they are respectively concerned.