

Um novo paradigma? A Política Externa Independente do governo Jânio Quadros

JOSÉ VICTOR LARA*

Resumo

A Política Externa Independente (PEI) foi estruturada durante os sete meses do governo Jânio Quadros em 1961. Nossa proposta é discutir à luz da documentação disponível e a partir da historiografia sobre o tema, se a PEI durante o governo janista realizou ações concretas no âmbito das relações internacionais ou apenas foi utilizada como ferramenta política de propaganda para entorpecer setores de esquerda com o perfil de não-alinhamento com os Estados Unidos (EUA). Essa perspectiva é sustentada por alguns historiadores, principalmente Luiz Alberto Moniz Bandeira. A partir da análise dos documentos e das fontes diplomáticas disponíveis, examinamos a concretude das ações da política externa de Jânio e o posicionamento do Brasil nos debates internacionais no início da década de 1960.

Palavras-chave: Política Externa; Jânio Quadros; Relações Internacionais.

* JOSÉ VICTOR LARA é mestrando em História Política pela Universidade Estadual de Maringá e pesquisador do Laboratório de Estudos do Tempo Presente (Labtempo – UEM).

Introdução

As novas diretrizes da política externa brasileira promulgadas durante o governo Michel Temer, chamada *Nova Política Externa*, alteram significativamente a atuação do Itamaraty em comparação ao que vinha sendo feito nos anos anteriores. As ações com o pretenso de “desideologizar” as relações internacionais, o redirecionamento das relações no eixo Sul-Sul para o Norte-Sul, dando prioridade aos países ditos tradicionais – como os Estados Unidos –, a volta do bilateralismo frente ao multilateralismo dos governos petistas, além das tentativas em promover acordos de livre comércio, entre outras mudanças empreendidas tanto por José Serra como por Aloysio Nunes¹, tiveram e têm intenções claras de se distanciar, pelo menos no âmbito do discurso, o máximo possível da chamada *Nova Política Externa Independente* colocada em vigor durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2002-2016).

Em seu discurso de posse, Serra apresentou os dez pilares que conduzem essa *Nova Política*. No início de sua fala enfatizou que “a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”, se referindo às práticas dos governos do

Partido dos Trabalhadores (SERRA, 2016, p. 3).

Não caberia aqui fazer uma longa análise dessa mudança, porém, como qualquer análise do passado este estudo é radicado no tempo presente. A atual conjuntura da política internacional é o que justifica nosso esforço em historiar a Política Externa Independente que vigorou durante o governo Jânio Quadros e João Goulart. A PEI se define por uma série de práticas que entre as décadas de 1940 e 1960 – período onde é gestada e sistematizada – inseriram o Brasil numa nova forma de atuação no cenário internacional buscando uma via independente diante do enquadramento bipolar da Guerra Fria. Desde sua conceitualização a PEI tornou-se um paradigma das relações internacionais no Brasil, onde todos os governos seguintes acabaram por fazer movimentos pendulares, ora se distanciando, ora se aproximando de suas premissas.

Entre 1945 e 1964 a política externa brasileira evidentemente oscilou, tendo profundas mudanças, mas também muitas permanências. Destarte, nos sete conturbados meses do governo Jânio Quadros encontra-se chaves preciosas para o entendimento da política externa brasileira nas últimas décadas, buscando na origem da PEI os elementos que esclarecem a atual contenda nas relações internacionais no Brasil, como o sentido ideológico possivelmente dado pelo PT, a condenação da proximidade com a Venezuela, entre outros casos que ganharam nos últimos anos as capas dos jornais e os debates políticos.

Cabe salientar que Jânio Quadros, antes da renúncia em 1961, enquadrava-se no campo dos grandes líderes populares da América Latina, dotado de linguagem rebuscada, somando mesóclises a

¹ A nomeação de ministros distantes do campo diplomático é um fator que contrasta com a intenção vaga de desideologização. Tanto Serra quando Nunes são políticos de carreira, ao contrário de seus antecessores Celso Amorim, Antonio Patriota, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Viera, todos formados no Instituto Rio Branco e com amplas trajetórias no serviço diplomático.

palavras em desuso, uma gesticulação desconexa e um desvio no olho esquerdo, Quadros expressou uma figura peculiar no cenário político brasileiro do início dos anos 60. Sua carreira política é meteórica. De um professor de língua portuguesa encorajado por seus alunos a se candidatar a vereador, entrou no mundo da política em 1947², logo se torna deputado estadual em 1950, prefeito em 1953, governador em 1954, em 1958 deputado federal e em 1961 chega ao cargo de Presidente da República. Seu discurso era o da moralidade, do saneamento fiscal e da reforma política. Com um carisma loquaz somado ao prestígio que conquistou em São Paulo, Jânio empolgou eleitores e lideranças liberais e conservadoras, chegando à presidência na eleição com a maior participação popular da história do Brasil até então.

Um dos setores de seu governo que mais suscitou debates acalorados foram os assuntos de política externa. Nesse campo, o janismo lançou as bases de uma mudança que se tornaria duradoura, uma nova doutrina nas relações internacionais. Afonso Arinos de Melo Franco, Ministro das Relações Exteriores de Jânio, tratou de traduzir em práticas a visão do novo presidente sobre a política internacional, dando forma possível aos anseios do novo presidente. Suas ações independentes em assuntos externos, tendo como fio condutor o interesse nacional, propiciaram críticas espinhosas em 1961, tendo como principal propagador o então governador da Guanabara Carlos Lacerda, em eventos que foram o

pivô da crise da renúncia em agosto de 1961.

Quando Jânio renunciou, muitos acharam que havia sido por pressões internacionais e nacionais devido aos caminhos que sua política externa estava seguindo. De fato, sua carta renúncia aponta para esse fato. No período, Jânio foi acusado por diversos setores de usar sua política externa como instrumento de um discurso demagógico, objetivando manipular setores políticos ligados ao nacional-desenvolvimentismo e às esquerdas. Em descompasso com os interesses dos Estados Unidos, provocou diversas escaramuças com os diplomatas estadunidenses e posicionou o Brasil de uma forma independente na política hemisférica, além de conduzir eventos emblemáticos e polêmicos³. Para Luiz Alberto Moniz Bandeira, tratava-se de “uma política externa vasada mais na propaganda do que em atos concretos”, uma tentativa de entorpecer setores progressistas da sociedade enquanto Jânio aplicava na política interna medidas fiscais sugeridas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ou de interesse das classes dominantes como a Instrução 204 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc)⁴ (BANDEIRA, 1961, p. 16).

A análise sistemática dos documentos da diplomacia brasileira entre janeiro e agosto de 1961, aliado a um estudo do

² Jânio Quadros foi eleito suplente em 1947 pelo Partido Democrata Cristão, com a cassação do Partido Comunista Brasileiro e a perda dos mandatos parlamentares, acabou assumindo a cadeira na Câmara dos Vereadores de São Paulo em 1948.

³ O mais famoso deles é a condecoração de “Che” Guevara com a Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, uma das maiores condecorações oferecidas pelo governo brasileiro a Chefes de Estado e a militares destacados.

⁴ Editada em 13 de março de 1961 a Instrução 204 promoveu significativas alterações no sistema cambial brasileiro eliminando os leilões de câmbio e transferindo para a categoria de *mercado livre* praticamente todas as importações e exportações, uma antiga pauta das classes dominantes.

processo de concepção das diretrizes da política externa vigente no período e a além da visão exposta por Jânio Quadros e Afonso Arinos sobre os assuntos internacionais, nos levou a conclusões contrárias a esse argumento. Houve avanços concretos na busca de uma política externa independente durante o seu governo. Como estudo de caso este trabalho realizou uma apreciação da atuação do Brasil na Organização dos Estados Americanos (OEA) precisamente o posicionamento da delegação brasileira nas sanções e ameaças sofridas por Cuba, acaudilhada pelos Estados Unidos, quando a Ilha comunicou sua adesão oficial ao bloco comunista.

Nosso trabalho, portanto, divide-se em três etapas. *Primeiro*, discutir brevemente a gênese da PEI como um aprofundamento da barganha-nacionalista pragmática iniciada no governo Getúlio Vargas, reorientada por Juscelino Kubitschek com a Operação Pan-Americana e estruturada inicialmente durante o governo Jânio Quadros, demonstrando que se trata de perfil de política externa oriundo do arcabouço do nacional-desenvolvimentismo, pautado no exame conjuntural sobre a nova configuração geopolítica da Guerra Fria. *Segundo*, realizar uma análise dos debates políticos nos quais estavam inseridos Jânio Quadros e Afonso Arinos a partir dos documentos diplomáticos, tendo em vista a estruturação inicial da política externa janista enquanto um novo paradigma nas relações internacionais do Brasil. E, *terceiro*, confrontar os discursos com as ações efetivadas no âmbito das relações internacionais, a fim de aferir se ela levou a resultados concretos ou apenas foi utilizada como ferramenta demagógica de Jânio Quadros analisando o caso de Cuba.

Os fundamentos históricos da Política Externa Independente

Entre 1951 e 1964 é possível observar uma mudança no perfil das relações internacionais do Brasil que diverge em demasia das épocas anteriores. Dentro desse período, as políticas externas dos diferentes governos se aproximam em vários pontos, nota-se no nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas, no desenvolvimento-associado promovido por Juscelino Kubitschek e na Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart um certo tom de continuidade. Trata-se de uma mesma perspectiva de política externa baseada na prática da barganha nacionalista, compartilhando uma visão comum sobre os rumos do desenvolvimento nacional (VISENTINI, 2003).

Durante o segundo governo Vargas, desenvolveu-se no campo da política externa um discurso de não alinhamento automático com os Estados Unidos. É necessário salientar que essa diplomacia não subordinada aos interesses de Washington era oriunda de fatores objetivos de um projeto de modernização nacional e não apenas na vontade política do poder central. A questão do nacional-desenvolvimentismo está no bojo desse debate. Apesar dos problemas estruturais e conjunturais enfrentados pelo presidente, Vargas iniciou um novo processo na condução da política exterior. O foco: barganhar com os Estados Unidos na tentativa de angariar recursos e dar continuidade ao projeto de industrialização. Assim, a diplomacia foi empregada como ferramenta elementar para realocar recursos e alcançar novos mercados (VISENTINI, 2003).

O debate na política interna entre os chamados “entreguistas”, ligados à ala

liberal-conservadora, e os nacionalistas, concentra a capacidade de explicar certos elementos. Os primeiros eram favoráveis à entrada do capital estrangeiro na economia do país: consideravam que o protecionismo deveria ser evitado para que o Brasil se tornasse atraente ao capital estrangeiro. A visão dos nacionalistas, por sua vez, destoava da perspectiva anterior: eram contrários à entrada de capital estrangeiro, temendo o aprofundamento das relações de dependência com as potências estrangeiras. A pujança da economia dos EUA seria um perigo para o desenvolvimento nacional. A corrente nacionalista, contudo, não era homogênea, havia em seu interior quem apoiava o capital internacional, mas com uma participação cautelosa e em setores estratégicos da economia, sempre se preocupando com o fator da dependência econômica (MANZUR, 2014).

Com a chegada de Juscelino Kubitschek⁵ ao governo em 1956, a situação se altera em alguns pontos. A diplomacia hemisférica permanece como questão essencial, mas volta-se a um alinhamento com os EUA. O capital internacional continuava a encontrar portas abertas na economia brasileira. Com a retomada do projeto de industrialização, JK apoiou-se na produção de bens de consumo destinados principalmente às classes médias. Essa visão de política externa

permitia conciliar a industrialização aos interesses do capital estadunidense, amenizando e conciliando o acirrado debate entre “entreguistas” e nacionalistas.

Paulo G. Fagundes Visentini salienta que tal política só foi possível pelo retorno pleno da Europa Ocidental à vida econômica internacional, abrindo as alternativas comerciais e financeiras do Brasil, sem a necessidade de confrontar diretamente os EUA. O sucesso inicial dos planos econômicos de JK permitiu que ele se esquivasse das pressões da política interna, associando o compromisso com o capital estrangeiro e o alinhamento automático com os Estados Unidos ao projeto da industrialização nacional. Para Visentini, isso “tornava o nacional-desenvolvimentismo de JK muito mais um desenvolvimentismo-associado” (VISENTINI, 2003, p. 206). Amado Cervo e Clodoaldo Bueno destacam que nunca na história brasileira dera-se tanto valor ao contexto mundial no equacionamento de problemas nacionais como no governo JK. O nacional-desenvolvimentismo passou a ser a chave da compreensão das relações internacionais do Brasil, juntamente com o seu caráter associado aos interesses estadunidenses (CERVO; BUENO, 2015, p. 309).

O pináculo da política externa de Kubitschek foi a Operação Pan-Americana (OPA). Era, em essência, uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, que propunha como caminho para evitar a penetração de ideologias de esquerda o desenvolvimento e o fim da miséria nos países atrasados. A OPA teve início em uma troca de cartas entre JK e o presidente Dwight D. Eisenhower, e surge num momento em que se aprofundava a subordinação da América

⁵Após o suicídio de Vargas em 1951 houve um breve hiato durante a gestão Café Filho em relação às tendências marcantes do período. Entre 1954 e 1956 pode-se identificar uma plena abertura econômica ao capital internacional e o retorno ao alinhamento automático com os Estados Unidos. O projeto nacional-desenvolvimentista foi momentaneamente abandonado, afastando a barganha nacionalista por um projeto liberal econômico extremado (CERVO; BUENO, 2015; VISENTINI, 2003,).

Latina aos EUA. A cooperação econômica daria forma ao pan-americanismo, e com a superação da pobreza no hemisfério formar-se-ia um escudo contra a penetração das chamadas “ideologias estranhas”, referenciando a expansão dos movimentos comunistas na América Latina. (CERVO; BUENO, 2015).

A OPA não obteve os resultados esperados, apesar do ímpeto que suscitara. Em 1960 já era mais intenção do que um projeto concreto. Para Cervo e Bueno, isso se devia à falta de consistência para a sua implementação, sendo uma ideia feliz, aceita em quase todo o hemisfério, mas que carecia de projetos específicos para passar à ação. A questão que se deve salientar é que a OPA, mesmo não tendo logrado seus objetivos iniciais, lançou bases tanto para o que viria a ser a PEI no Brasil, quanto para a Aliança para o Progresso nos EUA (CERVO; BUENO, 2015).

Delineando de forma sucinta os antecedentes históricos da PEI, pode-se dizer que vários pressupostos que balizaram suas premissas já estavam presentes em políticas anteriores ou vinham sendo cogitadas. O nacional-desenvolvimentismo constituía o fio condutor da política externa desde Vargas, e a necessidade de recorrer a novos mercados para impulsionar o comércio e a indústria já havia sido amadurecida por JK. Há, claramente, questões inovadoras na PEI, mas ela não representa uma ruptura na política externa brasileira, mas sim um aprofundamento das políticas antecessoras.

A trajetória da Política Externa Independente

O nome *Política Externa Independente* foi criado por Francisco Clementino de San Tiago Dantas num livro que leva o

mesmo título, escrito quando era Ministro das Relações Exteriores do governo João Goulart, onde o diplomata sistematiza as principais diretrizes da PEI. Tido na bibliografia especializada como o principal teórico desse perfil de política externa, foi sob sua gestão no Itamaraty que o Brasil restabeleceu as relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas desde 1947, e conduziu importantes debates na Organização dos Estados Americanos, posicionando-se nos conceitos de independência e não intervenção.

Assim, há certa concordância entre os historiadores e especialistas em relações internacionais em dizer que foi nesse período que a PEI mais se aproximou de seus pressupostos teóricos elaborados por Dantas, também é nesse momento que ela se insere de forma profunda no debate nacional, sendo um ponto candente na crise que envolveu o governo João Goulart. Dantas reconheceu que a política que conduziu vinha de práticas de governos anteriores que ele “procurava desenvolver e sistematizar”, porém, afirma que a PEI não foi “concebida como doutrina ou projetada como plano, antes de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam as ideias”, dizia o diplomata (DANTAS, 1962, p. 5-6).

Para o diplomata Álvaro de Costa Franco, essa afirmação de Dantas é um tanto preconceituosa, pois desconsidera todo um conjunto de medidas tomadas durante o governo Jânio Quadros, a partir de uma concepção política sistemática e coerente. Realmente, a figura de San Tiago Dantas possui um peso muito grande na estruturação da PEI. Sua aura intelectual, o seu legado na administração pública e a morte precoce em 1964 fizeram dele uma figura reconhecida no âmbito das relações internacionais como um dos

maiores diplomatas brasileiros de todos os tempos (FRANCO, 2007).

Um dos elementos que provam essa visão coerente de Jânio Quadros sobre as relações internacionais são os seus famosos bilhetinhos – talvez a expressão máxima de sua visão autoritária e às vezes desconexa da realidade político-institucional do país. Recentemente, os bilhetinhos destinados ao ministro das relações exteriores Afonso Arinos de Melo Franco foram editados pelo Centro Histórico de Documentação Diplomática (CHDD). Pôde-se observar nessa documentação que Jânio Quadros possuía opiniões firmes sobre os rumos da projeção externa do Brasil, uma perspectiva muitas vezes adequada no posicionamento de um país em desenvolvimento inserido naquele contexto⁶.

Os bilhetes são curtos e diretos, geralmente instruções para que se tome alguma providência sobre assuntos diversos como a viagem do Marechal Josip Broz Tito, a abertura de consulados em Luanda, Senegal, Etiópia e outros países na África, formação de grupos de trabalho para estudar assuntos específicos (como a implantação do programa *Food for Peace* no Brasil, acordos comerciais com a Iugoslávia, o porto livre de Beirute, etc.). Podem conter nomeações de embaixadores até mesmo reprimendas ao ministro Afonso Arinos para que gaste menos energia elétrica no prédio do Ministério. No entanto, em seu conjunto, deixam claros os posicionamentos de Quadros no que se refere às relações diplomáticas com

Cuba, China, União Soviética e os países africanos que viam de um rápido processo de descolonização.

Os bilhetinhos tinham impacto imediato na vida nacional, eram publicados em jornais de grande circulação, lidos e comentados. Podem ser vistos como uma prática autoritária de um presidente convertendo ministros a “meros executores de determinações presidenciais” como diz Maria Victoria de Mesquita Benevides (BENEVIDES, 1981, p. 16) ou como para J. Pereira, uma inovadora forma de romper com os lentos e arcaicos memorandos, dando fluidez à “máquina administrativa viciada, emperrada, defeituosa, corroída pela burocracia” (PEREIRA, 1959, p.12).

Em um artigo escrito em agosto de 1961, mas publicado em outubro do mesmo ano, Jânio publicou na revista *Foreign Affairs* um artigo intitulado *Brazil's New Foreign Policy*, onde o presidente apresentou de forma mais sistemática as premissas de sua política externa. Definiu o Brasil como uma nação predominantemente ocidental tendo um esforço “dirigido para a obtenção de sistema de vida democrático, tanto político como socialmente”. Aponta ainda a necessidade dos EUA compreenderem que enfrentavam um desafio diante do socialismo e que era necessária uma união do mundo ocidental para “mostrar e provar que não é somente o planejamento comunista que promove a prosperidade das economias nacionais”. Além de salientar que a ideia por trás da política externa do Brasil é de ser uma ferramenta para o desenvolvimento nacional (QUADROS, 1961, p.148-151).

As aproximações com países comunistas desagradavam os setores que apoiaram Jânio nas eleições,

⁶ Essa documentação pode ser consultada em: BILHETES do presidente Jânio Quadros ao Ministério das Relações Exteriores. *Cadernos do CHDD*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 8, p. 313-484, 1º semestre 2006.

principalmente os conservadores da União Democrática Nacional (UDN) e seu interlocutor mais poderoso, Carlos Lacerda. Essas tentativas de estreitar relações com países do bloco soviético reverberavam por jornais de todo o país. Como afirma Álvaro Costa Franco, Quadros achava que o Brasil, circunscrito em suas limitações, possuía um papel importante a ocupar no contexto hemisférico e um ideário a seguir na defesa dos interesses nacionais. O pensamento de Jânio na política externa possuía claras intenções de romper a bipolaridade criada pela Guerra Fria e, consequentemente, promover a abertura de diálogo e de relações comerciais com todos os países, independente de suas ideologias. É possível observar uma política de solidariedade com os países em desenvolvimento e, especialmente, com os novos Estados que emergiam do processo acelerado de descolonização na África e no Oriente Médio, evidenciando um forte caráter anticolonialista. O fortalecimento das solidariedades americanas também é um ponto a se considerar, com vistas a reduzir as assimetrias entre as nações latino-americanas, principalmente o forte peso do poder estadunidense no continente (FRANCO, 2007, p. 12).

As ações de Jânio foram, paulatinamente, preocupando os EUA. O não alinhamento com a potência econômica do Norte causava preocupações nos *cold-warriors*. Neste memorando redigido por Marotta e enviado a John F. Kennedy em fevereiro de 1961, pode-se perceber a preocupação dos Estados Unidos com os rumos independentes da política externa brasileira.

Problema: estabelecer relações próximas e amigáveis o mais rápido possível com o novo presidente brasileiro Jânio Quadros e com a

sua administração que assumiu o cargo esta semana. Além das considerações bilaterais, o papel do Brasil nos atuais problemas do Hemisfério é de importância crítica para os Estados Unidos. O presidente Quadros, segundo contato das autoridades dos EUA, até agora tem relatado uma inclinação em direção a uma política externa independente que contribui para a urgência do problema. (Tradução livre do autor)⁷.

De início, a postura do novo presidente brasileiro foi interpretada pela diplomacia estadunidense como resultado da política doméstica do país, marcada por uma forte presença de forças nacionalistas e do campo das esquerdas. Desse modo, entendia-se que Quadros possivelmente estaria a encenar para conquistar ou manter o apoio de um amplo leque de forças políticas, fundamentais para a estabilidade do seu governo. No entanto, em pouco tempo, as preocupações com o perfil e as ações do novo governo tornaram-se mais evidentes e levaram a uma reavaliação dessas considerações iniciais.

Moniz Bandeira publicou, ainda em setembro de 1961, logo após a renúncia do presidente, o livro *24 de agosto de Jânio Quadros*, de onde parte a indagação que orienta este trabalho. Escrito no calor da hora, Bandeira aponta que os motivos da renúncia de Jânio ainda eram sombrios e muitos acreditavam que ele caíra por causa da política externa, sob pressão dos ministros militares – Marechal Odylio Denís, Almirante Sílvio Heck e

⁷ Fonte: Kennedy Library, National Security Files, Countries Series, Brazil, January 1-February 24, 1961. Secreto. Redigido por Marotta. In: Foreign Relations of the United States, 1961-1963, American Republics, V. XII, Washington, 1996, p. 899.

Brigadeiro Grum Moss⁸. Segundo o autor, esse erro acabava por incluir Jânio Quadros na lista dos governantes latino-americanos depostos por golpes militares, sob inspiração ou com o patrocínio dos Estados Unidos.

Para Moniz Bandeira, os ataques da oposição contra a política externa janguista visavam, em primeiro lugar, confundir as massas populares. As forças mais conservadoras não escondiam os temores quanto à uma política externa independente, mas estavam plenamente satisfeitas com a orientação econômica e financeira fundamentada e conduzida pelo presidente, que seguia à risca as orientações do Fundo Monetário Internacional, ações que também agradavam o governo dos EUA, liberando mais créditos para os projetos de Jânio Quadros. Na perspectiva do autor a Política Externa Independente não passava de um discurso, uma ferramenta usada por Quadros para entorpecer setores políticos ligados ao nacional-desenvolvimentismo e, principalmente, às esquerdas. Uma artimanha política característica de Jânio Quadros. (BANDEIRA, 1961).

O caso de Cuba na OEA

Conforme se demonstrou de antemão, Jânio Quadros possuía uma visão sobre política externa, apesar de não ser formalmente estruturada. Afonso Arinos de Melo Franco, um convicto conservador e anticomunista, tratou de por em prática as ideias do presidente. João Goulart em conjunto com San Tiago Dantas pôs em exercício muitas questões que Jânio havia pensado e ensaiado no âmbito das relações com os países socialistas. É evidente a

contribuição de Jânio Quadros e Afonso Arinos no aprofundamento da barganha nacionalista de Vargas e JK.

Em maio de 1961, a PEI passou por seu batismo de fogo com a política de orientação, na Organização dos Estados Americanos. A adesão do regime socialista em Cuba⁹ levou a maior modificação adotada pelos Estados Unidos em relação à América Latina (FICO, 2008, p. 23). A questão do novo regime representava pouca ou nenhuma ameaça real a segurança dos Estados Unidos. A maioria dos movimentos revolucionários na América Latina possuíam propósitos essencialmente nacionalistas e anti-imperialistas, e isso preocupava enormemente a grande potência (SMITH, 1996, p. 195).

Como forma de represália, os Estados Unidos deram sequência a um desastroso episódio: a Invasão à *Playa Giron* (Baía dos Porcos) em Cuba, em abril de 1961, três meses após a posse de John F. Kennedy. O governo dos EUA optou por agir isoladamente na tentativa de depor Fidel Castro, treinando expatriados cubanos por meio da CIA para invadir a ilha. A invasão foi um fracasso militar e teve forte repercussão por todo o continente, principalmente no Brasil. O fato provocou o questionamento das reais intenções dos EUA na América Latina, já que a operação violava os princípios básicos de autonomia e soberania dos povos, presentes nos tratados diplomáticos assinados na década de 1940. (BANDEIRA, 2009, p. 312).

Em maio de 1961, uma reunião extraordinária da OEA foi convocada com ministros das relações exteriores para tratar da Aliança para o Progresso,

⁸ Não por acaso, os mesmos que se pronunciaram contra a posse do vice-presidente João Goulart meses depois.

⁹ Que se formalizou em abril de 1961, embora o alinhamento da ilha com a União Soviética já fosse visível desde 1959, na vitória das forças guerrilheiras de Fidel Castro.

um amplo programa de ajuda ao desenvolvimento econômico para a América Latina, onde foi formulada a Carta de Ponto Del Este, documento que contém as prerrogativas do programa. Naquela reunião, o Brasil tomou o posicionamento de condenar as ações dos EUA contra Cuba. Nesse caso, foi possível observar o rumo independente que o então presidente do Brasil, Jânio Quadros, dava à política externa brasileira. Era a gênese dos primeiros abalos nas relações entre Brasil e EUA, que culminou no amplo apoio estadunidense às forças golpistas em 1964.

Com a relação aos ataques a Cuba, o Brasil condenou a invasão frustrada à Baía dos Porcos, com base nos preceitos de autodeterminação dos povos, e numa atitude polêmica, Jânio Quadros condecorou o Ministro da Economia de Cuba, Ernesto Guevara, com a Ordem do Cruzeiro do Sul, em agosto de 1961. Guevara voltava de Punta del Este, onde desafiara os Estados Unidos votando contra a criação da Aliança para o Progresso (BANDEIRA, 2009, p. 413). A situação se agravou. Entre militares e udenistas a atitude representava uma afronta direta à democracia brasileira. Contudo, esse episódio deve ser visto com cautela, representava uma ação política comum no histórico de Jânio Quadros, coerente com a sua postura não ortodoxa de fazer política e que se enquadra no seu perfil demagógico (CHAIA, 1991).

A posição do Brasil na OEA é vista por Moniz Bandeira como uma torpeza na conduta de Quadros. A sua “suposta política independente”, procurava extorquir maior auxílio financeiro dos EUA (BANDEIRA, 1979). Entretanto, é evidente que a posição do Brasil não se explica apenas por essa perspectiva. A própria capacidade da missão

diplomática brasileira de se posicionar contrariamente à grande potência econômica do hemisfério na OEA demonstra um afrouxamento nas relações de dependência. Jânio justificava sua posição em nome do desenvolvimento econômico, buscado por relações comerciais com todos os países e encontrava ouvidos receptivos no Itamaraty.

Paulatinamente, a PEI se insere num amplo debate social em 1961. De um lado, seus defensores, que incluía intelectuais, estudantes, setores do movimento sindical e alguns membros de partidos políticos que até então faziam oposição a Jânio. Do outro, estavam os grupos que haviam apoiado sua candidatura e que agora se opunham e criticavam a condução da política externa. Jornais, políticos e militares se posicionaram numa verdadeira campanha contra a PEI (CHAIA, 1991).

Carlos Lacerda foi um dos mais proeminentes críticos. Em um programa de televisão declarou:

No momento, o Brasil apoia uma das mais sanguinárias, uma das mais torpes, uma das mais sujas ditaduras do mundo, pois, no momento, é uma nação que fortifica a tirania de Fidel Castro no continente. Ao verificar que a política externa do Brasil estava errada, propus ao presidente minha saída do governo para que o povo carioca não fosse sacrificado. O Sr. Jânio Quadros não aceitou, insistiu e demonstrou que a minha atitude em nada afastava a compreensão do seu dever para com o povo¹⁰.

Seus ministros militares, declaradamente anticomunistas, temiam que o reatamento das relações com a União Soviética e as aproximações com

¹⁰ Pronunciamento de Carlos Lacerda na TV Tupi em *O Poder das Ideias*. 06/06/1961.

Cuba fortalecesse a expansão do comunismo no Brasil. As posições diplomáticas na OEA e na ONU – principalmente sobre o aceite da China Comunista na organização – faziam as críticas tornarem-se cada vez mais profundas.

Em um memorando, o cônsul estadunidense em São Paulo, William Cochman Jr, expressou a opinião do serviço diplomático sobre Jânio logo após a renúncia. Para o Consul, Jânio “tomou certas medidas sãs e necessárias no campo econômico [...]. No campo das relações políticas externas, no entanto, suas numerosas medidas parecem ter sido deliberadamente mal-intencionadas, visão que correspondia com alguns jornais brasileiros como *Folha de S. Paulo* e pela *O Globo* do Rio de Janeiro”. O Consul segue dizendo que “parte dessa culpa é nossa [dos EUA]; que estávamos ansiosos demais, mesmo antes de Jânio ser empossado. Ele precisava de nós tanto quanto precisávamos dele, mas nós (de acordo com a imprensa brasileira) corremos com ofertas”. O tom de desapontamento é evidente:

Eu observo que pouco depois de termos concordado com um pacote de ajuda de bilhões de dólares dos EUA – reescalando dívidas antigas e abrindo novos créditos - Jânio expressou sua gratidão conferindo alta condecoração a todos os membros da *Soviet Goodwill Mission* – que como a imprensa brasileira e estadunidense apontou, não fez nada para o Brasil. Da mesma forma, nos comprometemos com um programa de desenvolvimento social e econômico de 20 bilhões de dólares em Punta del Este, do qual o Brasil terá, inevitavelmente, grandes ganhos; e Jânio recompensou-nos com o principal espinho possível - um agitador profissional e

comunista inquestionável - recebendo e sendo condecorado com o Cruzeiro do Sul (tradução livre autor)¹¹.

Considerações finais

A discussão demonstrou que a PEI não era uma renovação completa na política externa brasileira e sim o aprofundamento de um modelo de ação política que já vinha sendo conduzido por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. No entanto, a política externa levada a cabo por Jânio Quadros contribuiu enormemente para uma nova projeção do Brasil em âmbito internacional, construindo um novo paradigma nas relações internacionais. O presidente possuía uma visão, uma ideia e um fio condutor que foi posto em prática por Afonso Arinos de Melo Franco, mesmo que por um curto período de tempo.

O estudo de caso em relação a Cuba aponta que esse modelo de política estava a funcionar, alcançando os objetivos de barganha com os Estados Unidos, vide as altas quantias de empréstimos e créditos obtidos em seu governo, ao mesmo tempo em que inseria o Brasil como uma liderança no Hemisfério.

Jânio Quadros galgou na História uma imagem desastrosa e é reconhecido pela sua demagogia e pela tentativa de um golpe de Estado que fracassou (ARNT, 2004). Sua política externa representava, portanto, uma ambivalência, característica de sua figura e que não agradou em nada seus apoiadores. Mas a PEI de Jânio lançou as sementes que foram desenvolvidas e sistematizadas por San Tiago Dantas e

¹¹ “Summary of report to embassy” 26/08/1961, *NARA-Records of the U.S Department of State Relating to Internal Affairs of Brazil, 1960-1963*, roll 3, desp. 64, page 2.

seus sucessores, tornando-se, diz Tânia Mazur, “uma proposta arrojada de relações internacionais sem constrangimentos ideológicos em um momento da Guerra Fria, no qual, para muitos, essa independência não seria viável, nem sequer possível” (MANZUR, 2014, p. 196).

Referências

ARNT, Ricardo. *Jânio Quadros: o Prometeu de Vila Maria*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A Renúncia de Jânio Quadros e a Crise pré-64*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 16.

_____. *De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. *O 24 de Agosto de Jânio Quadros*. Rio de Janeiro: Editora Melso Soc. Anônima, 1961.

BENEVIDES, Maria Victoria de M.. O governo Jânio Quadros. São Paulo: Editora Brasiliense, 1999. (Coleção tudo é história; 30).

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 5. ed. Brasília: Ed. UnB, 2015.

CHAIA, Vera L. Michalany. *A Liderança Política de Jânio Quadros (1947-1990)*. São Paulo: Ed. Humanidades, 1991.

DANTAS, San Tiago. *A Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

FERREIRA, Jorge (org.). *O Populismo e sua História: debate e crítica*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

FICO, Carlos. *O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar*

brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FRANCO, Álvaro de Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

MANZUR, Tânia Maria P. G. *A Política Externa Independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio*. Revista Lua Nova, São Paulo, vol. 93, p. 169-199, 2014.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. 2016. “Discurso do Ministro José Serra por ocasião da Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.” <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acessado em 05/03/2018.

PEREIRA, J. *Bilhetinhos de Jânio*. São Paulo: Editora Musa, 1959.

SMITH, Peter H. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S – Latin American Relations*. New York: Oxford University Press, 1996.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Populismo e a Relação Brasil-EUA (1945 a 1964): a dialética do alinhamento e da autonomia. In: MUNHOZ, Sidnei; TEIXEIRA, Francisco. *Relação Brasil-EUA: séculos XX e XXI*. Maringá: Eduem, 2011.

_____. Do nacional-desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1945-1964), p. 210-211. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília A. Neves (Orgs). *O Tempo da Experiência Democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (O Brasil Republicano v. 3).

Recebido em 2018-03-30
Publicado em 2018-05-15