

VII Seminário FESPSP - “Na encruzilhada da democracia: Instituições e Informação em tempos de mudança”.

24 a 28 de setembro de 2018

GT5 - As relações internacionais em tempos de mudança.

A Política Externa Independente do Governo Jânio Quadros e o Realismo Neoclássico - um diálogo possível

Leonardo dos Santos Delduque Pinto¹

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a Política Externa Independente empreendida pela administração Quadros através do Realismo Neoclássico. Visando explicar as condições em que tal política se deu, pontuando os constrangimentos sistêmicos advindos da estrutura internacional, os condicionantes internos do processo político brasileiro e a percepção dos dois tomadores de decisão que inauguraram esta política, Jânio Quadros e Afonso Arinos. Além de apreender como esta política foi desenhada seguindo uma avaliação da conjuntura internacional. Teoricamente utilizamo-nos do chamado Realismo Neoclássico, corrente, surgida no final dos anos 90, que transita no debate entre a Análise de Política Externa (APE) e o debate intracorrente do Realismo em Relações Internacionais.

Palavras Chave: Política Externa Independente; Realismo Neoclássico

¹ Graduado em Relações Internacionais pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Email: leo.sdelduque@gmail.com

Introdução

A Política Externa Independente (PEI) sempre marcou os debates sobre a Inserção Internacional brasileira, sendo considerada por muitos o marco do pensamento independentista no país. Diversas interpretações surgiram tentando dar conta deste fenômeno inaugurado em 1961, este breve artigo sintetiza nossos esforços também nessa direção.

A proposta aqui apresentada tem o intuito de conjugar as predições advindas do Realismo Neoclássico, uma corrente de pensamento que transita entre a Análise de Política Externa (APE) e o Realismo em Relações Internacionais, com o desenrolar dos acontecimentos que marcaram a formulação e a implementação da PEI, focando na administração Quadros.

Para tanto dividiremos o prosseguimento do artigo em quatro outras partes que conduzirão nosso pensamento. Inicialmente propomos o debate sobre como se situa epistemologicamente o Realismo Neoclássico e quais são os postulados que nos são úteis para uma análise adequada das condições que permitiram a manifestação da PEI no momento em que foi pensada.

Posterior a isto, discutiremos sobre a formatação do Sistema Internacional a época e as condições que a organização deste Sistema gerou, destacando os incentivos apresentados para que Estados que não eram grandes potências (nem mesmo pequenas) pudessem exibir um comportamento relativamente autônomo.

A seguir, entenderemos questões ligadas a posição do Brasil no mundo, advinda de suas capacidades materiais, e as condições internas que permitiram a Quadros e seu chanceler, Afonso Arinos, levar a frente esta política. Discorreremos sobre o processo político interno brasileiro e o modo pelo qual o processo de tomada de decisão favorecia a execução de tal política.

Por fim traçaremos o resultado deste estado de coisas para entender a implementação da PEI. Para tanto, utilizaremos a Circular Interna nº 3.863, de 20 de Março de 1961, enviada às missões diplomáticas acreditadas e aos organismos internacionais. Através dela trabalhamos os resultados de todo o processo e como a administração Quadros propôs o desenho de sua política.

1. Análise de Política Externa, Teoria de Relações Internacionais e Realismo Neoclássico.

A Análise de Política Externa é um subcampo que se situa entre o campo da Política Pública e o de Relações Internacionais (RI). Ela diferencia-se das tradicionais teorias de RI não em sua substância propriamente, mas no “seu foco nas ações internacionais de unidades particulares (...) considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 40).

Segundo Figueira (2011) a APE tem como origem três trabalhos de grande repercussão na área, sendo eles: *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics* escrito por Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin em 1954; *Man-Mileu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* escrito por Harold e Margaret Sprout em 1956; e *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, escrito por James Rosenau em 1966.

Estes trabalhos ensejaram diferentes contribuições para a subárea, como por exemplo: o movimento de análises behavioristas e fortemente influenciadas por fórmulas matemáticas; as discussões sobre burocracias especializadas, os grupos de interesse, a interação entre Executivo e Legislativo e o processo de tomada de decisão; e, por fim, o papel que os indivíduos desempenham nos processos externos, abordando suas características cognitivas e de personalidade.

Segundo Hudson (2005), a APE ainda apresenta algumas outras características que a distinguem de matrizes teóricas do campo de RI, tais como: apresentar explicações multifatoriais; realizar um exame das variáveis importantes de maneira multinível; ser multidisciplinar; ser integrativa (entre disciplinas) de maneira consistente; construir suas teorias em relação aos agentes e não às estruturas; e por fim, ser uma teoria de “ator específico”, ou seja, creditar explicação a um ator específico e seu papel no desenrolar dos acontecimentos.

É comum encontrar na literatura a assertiva de que a APE procura se contrapor ao modo de entender política externa da tradição do Realismo em RI - a de que a política externa é resultante do tradicional choque entre Estados monolíticos em um ambiente permeado pela anarquia. Relegando a um papel

secundário, ou mesmo inexistente, as variáveis internas das unidades e as características individuais dos tomadores de decisão.

A resposta do Realismo, e de seus tributários, procurou abordar os fenômenos discutidos pela APE. Autores como Fareed Zakaria, Randall Scheweller, Steven Lobell, procuraram ampliar o debate realista para além do modo como este era percebido e pensado e desenvolver trabalhos consistentes que atenuassem estas críticas. A discussão deu origem ao que foi rotulado como Realismo Neoclássico, que, grosso modo, positiva que:

O escopo e a ambição da política externa de um país são dirigidos primeiro e acima de tudo pelo seu lugar no sistema internacional e especificamente por suas capacidades relativas de poder material (...) eles argumentam, no entanto, que o impacto dessa dessas capacidades de poder na política externa é indireto e complexo, porque pressões sistêmicas devem ser traduzidas através de variáveis intervenientes para o nível das unidades (ROSE, 1998, p. 146, tradução nossa).

O debate intracorrente do Realismo, também foi fundamental para o surgimento do Realismo Neoclássico. Realizaremos um breve saldo das discussões desta tradição de pensamento para, em seguida, apresentar o lugar do Realismo Neoclássico.

Feng e Ruizhang (2006) argumentam que os melhores critérios para que se forme uma tipologia, e por conseguinte precisar a contribuição do Realismo, são os elementos que cada corrente utiliza como fundamento de suas análises, tais como: a unidade (ou nível) de análise e as variáveis independentes utilizadas; os pressupostos teóricos que cada uma incorpora; e, por fim, as variáveis dependentes que utilizam.

Este último critério é o que mais nos interessa, em referência às variáveis dependentes. A partir dele as correntes podem ser divididas em duas grandes categorias que procuram explicar fenômenos diversos: temos as teorias de política internacional – que estudam a interação de três ou mais Estados e seus resultados; e as teorias de política externa – que estudam a motivação, as políticas e o comportamento de uma unidade particular.

Em relação a essa última divisão, desde a publicação de *Theory of International Politics* (1979), de Kenneth Waltz, a corrente Realista, e a área de Relações Internacionais como um todo, foi apresentada de maneira dominante a um modo de teoria de política internacional que priorizava a posição das unidades dentro de um determinado sistema, para além de suas características, comportamentos ou as idiosincrasias de seus líderes.

Trata-se de uma perspectiva que indica como as unidades (Estados) criam a estrutura em que atuam, e como os constrangimentos estruturais afetam, através de padrões gerais, o comportamento dessas unidades. Construída baseada na explicação do conceito de estrutura política internacional², o autor abstrai todos os atributos dos Estados exceto suas capacidades, afim de que as unidades possam ser agrupadas sob um atributo (distribuição de capacidades) e para identificar caminhos recorrentes de ação.

Waltz (1996, tradução nossa) completa dizendo que “os estudantes de Política Internacional farão bem em se concentrar e fazer uso de teorias separadas de política interna e externa até que alguém descubra uma maneira de uni-las”. Esta maneira, segundo os autores do Realismo Neoclássico, não é questão de “quando”, mas sim de “como” o fazer.

Utilizar variáveis internas sob o arco de uma teoria sistêmica tem sido um desafio a todos que se propuseram a tal empreitada, não obstante, existem aqueles que entendem que existam arcabouços teóricos que melhor adaptam-se a este tipo de esforço. Motivo pelo qual há autores que argumentam que a teoria realista comporta de maneira mais adequada essa compatibilização.

Sterling-Folker (1997, tradução nossa) nos mostra que as teorias baseadas no “processo” (político), como as teorias liberais e reflexivistas, enxergam o processo como um fim em si mesmo e o tem como determinante primária de interesses, comportamentos e resultados, e por isso caem em incoerência teórica. Visto que há

² Waltz entende a estrutura da política internacional da seguinte forma: um ambiente anárquico e decorrente dela um meio marcado pela autoajuda e a política de poder (balança de poder e *bandwagoning*); a especificação de função das unidades (inexistente ou irrelevante para no Sistema Internacional); e, por fim, pelas capacidades materiais dessas unidades que definem sua posição na estrutura.

que se atribuir a algo fora do processo interno a determinação de quando ele é uma variável independente e quando é uma variável dependente na análise.

Este problema que não acompanha o cerne da construção teórica do realismo sistêmico porque este, como vimos, assume de antemão que algo externo ao processo existe e pode explicar (com peso causal) tanto sua criação quanto sua mudança. Este algo seria o “ambiente anárquico” em que os atores existem. Fazendo com que ele seja a variável causal externa ao processo político interno e que determina interesses, comportamentos e resultados.

Lobell (*et alli*, 2009), assim como Rose, realizam o esforço de dar corpo e escopo para a discussão de política externa alicerçada nesta “nova” perspectiva. A obra “*Neoclassical Realism, the state, and foreign policy*” mostra os principais pontos e conceitos desta corrente e que, segundo os autores, não é simplesmente um refinamento da teoria Waltziana.

Em relação à discussão procuram manter a anarquia como principal característica do ambiente internacional, decorrendo-se o pensamento que em longo prazo os Estados, como pré-condição para suas ações, necessitam garantir sua sobrevivência. Transformando assim o processo em um dos vetores para sobrevivência do Estado em um contexto de ameaças ao invés de colocar-lhe como variável independente da análise.

Ainda que no curto prazo, no “dia-a-dia” da política externa, a anarquia seja assumida como nebulosa e difícil de ser interpretada (Rose, 1998, tradução nossa). Razão pela qual, como postulado, os autores desta corrente indiquem que os Estados, ao invés de procurarem segurança, respondem às incertezas do ambiente internacional anárquico, as quais envolvem também questões de segurança e poder.

Além disso, os autores também mantêm a distribuição de capacidades no centro da análise, preservando assim outra característica central do Realismo sistêmico. A diferenciação, no entanto, encontra-se na forma como os incentivos sistêmicos são filtrados ao nível das unidades. Diz-nos Rose (1998, p. 146-47, tradução nossa) que “não há um cinturão imediato ou perfeito ligando as capacidades materiais ao comportamento em Política Externa”.

O autor aponta que somente os recursos, em termos quantitativos, não determinam a resposta aos incentivos sistêmicos, mas que estabelecem um parâmetro básico para a atuação em política externa. Outrossim, necessita-se de questões subjetivas, como o entendimento que os tomadores de decisão possuem destes recursos e questões objetivas internas, como a capacidade para mobilizar os recursos em relação à sociedade.

Motivo pelo qual, como primeira variável interveniente, os autores destacam a importância da percepção que os líderes e as elites têm sobre esses recursos, pois são quem realmente decidem e atuam em política externa, mitigando em parte a crítica de Hudson (2005) ao afirmar que o Realismo em sua análise não se permitia abarcar *human agency*³. Completando que os líderes podem ser constrangidos tanto pelo Sistema Internacional quanto pela competição política interna.

Os Realistas Neoclássicos também instrumentalizam outro conceito que permanentemente gera debates entre analistas de ciências sociais: o Estado. Segundo Lobell (*et alli* 2009, p. 26) o emprego do vocábulo Estado seria utilizado como um “termo genérico para designar uma variedade de regimes autônomos com diferentes escopos coexistindo em um ambiente anárquico”; não ignora-se o enorme debate sobre a ontologia do conceito mas para fins analíticos seu emprego é considerado suficiente.

Isto dá ensejo a que a capacidade que os líderes têm dentro do Estado para mobilizar os recursos necessários para responder adequadamente a um incentivo sistêmico seja a segunda variável interveniente, pois o aparelho de condução de negócios estrangeiros que emerge, seja qual for o formato de Estado, é o responsável por levar a cabo a política externa.

Pontuando que a maior ou menor capacidade em realizá-la deve-se ao modo como a estrutura interna dos Estados está disposta. Além da habilidade que os condutores de política externa têm para arregimentar elementos como ideologias, nacionalismos e etc. para superar eventuais entraves que o impeçam de reunir o poder do Estado.

³ Optou-se por deixar o conceito em inglês devido a sua ambiguidade tradução. No entanto, ele está associado à capacidade indivíduos em impactar nos acontecimentos.

Nem sempre os tomadores de decisão têm acesso aos recursos de poder material como um todo, tendo que muitas vezes barganhar internamente para consegui-los (Lobell *et alli*, 2009). Podendo gerar: a perda de oportunidades internacionais; a respostas contraprodutivas; enfraquecimento ou robustecimento de grupos internos ou externos; ou mais pressões de âmbito regional.

Rose (1998) afirma que a predição empírica central do Realismo Neoclássico é que a quantidade de recursos materiais provavelmente moldará a magnitude e ambição da política externa de um Estado. Se a capacidade material do Estado aumenta, em termos relacionais, este procurará aumentar sua influência, se sua capacidade diminui o efeito oposto ocorre, porém, o processo dependerá das variáveis intervenientes discutidas.

Por fim, como Lobell (*et alli* 2009, pág. 4, tradução nossa) expõem as “variáveis internas constroem ou facilitam a habilidade de todos os tipos de Estado – grandes potências bem como Estados menores – para responder a imperativos sistêmicos”.

2. História, Guerra Fria e o Sistema Internacional

Esta parte será dedicada a uma discussão histórica sobre o Sistema Internacional em que o Brasil estava instalado em fins dos anos 50 para entender como este sistema estava formatado estruturalmente e os incentivos os quais o país recebia pela posição em que ocupava.

O marco na historiografia sobre o fim da 2ª Guerra Mundial e o início da Guerra Fria é muito debatido. Há autores que enxergam que as conferências de Teerã (1943), Yalta (1945) e especialmente Potsdam (1945) sinalizaram o prelúdio de uma “nova era” na política internacional. Por outro lado existem aqueles que enxergam que o armamento nuclear utilizado em Hiroshima (1945) é que deve ser considerado como este início.

Saraiva (2007), Hobsbawn (1995) e Kissinger (2012) a despeito de dividerem-na em partes destacam a atuação prevalente de EUA e URSS no Sistema Internacional da Guerra Fria. Apesar de serem autores que trabalham com divergentes óticas ideológicas e metodológicas, eles têm em comum o fato de

tratarem, mesmo sem o dizê-lo explicitamente, o Sistema Internacional como bipolar durante todo o período.

No entanto, a justificativa a esta afirmativa é uma das questões que também varia de autor para autor. Cremos que Waltz (2002, p. 180) tem razão quando sintetiza que “o mundo nunca foi bipolar porque dois blocos se opuseram um ao outro, mas devido à preeminência dos líderes dos blocos”.

Mostrando assim que a posição que cada uma ocupava era condicionada às capacidades que ambas detinham e que os pólos de poder e a estrutura do sistema foram determinadas por essa divisão, não se tratando de uma mera oposição por si entre os Estados. Ainda em fins da década de 50, período do nosso especial interesse, é possível observar esta organização.

Isto é melhor exemplificado olhando-se a produção material em 1960, 15 anos após o término da 2ª Guerra. Os EUA representavam 2,5 vezes mais que a soma de tudo que era produzido nas economias industrializadas das outras potências do Conselho de Segurança da Nações Unidas (excluindo a URSS) (Banco Mundial, 2016)

Apesar de os dados da União Soviética para o período serem extremamente debatidos e inconsistentes pode-se concluir que a superpotência da eurásia também ocupavam uma posição de relevância, senão de 2º lugar algo muito próximo a isso, no que diz respeito à produção material global. Pois segundo Reis Filho (1997 *apud* Rodrigues, 2006, p. 120):

As cifras (...) em 1950, confirmaram os padrões de crescimento típicos obtidos na década de 30 (...). A produção de aço saltou de 18,3 para 27,3 milhões de toneladas. A de petróleo de 31,1 para 37,9 milhões de toneladas, enquanto o carvão passou de 165,9 milhões de toneladas para 261,1 milhões de toneladas. A geração de energia quase duplicou passando de 48,3 para 91,2 bilhões de quilowatts. Recordes semelhantes foram alcançados na produção de máquinas.

Segundo o autor, apesar de nos anos iniciais da década de 60 a economia soviética começar a desacelerar, ainda “na segunda metade dos anos 50, os

dirigentes soviéticos faziam as projeções grandiosas (...) extrapolavam e falavam em atingir o primeiro lugar mundial em termos de volumes de produção (...)."

Esta parece ser a percepção de Kissinger (2012, p. 398), pois ao indicar que os soviéticos se mobilizaram economicamente, afirma que do fim da 2ª Guerra em diante os líderes soviéticos planejavam ter “dez vezes mais produção de ferro-gusa, 15 vezes mais produção de aço e a quadruplicação da produção de petróleo”, partindo da elaboração de mais três planos quinquenais (planos econômicos que alavancaram a economia soviética).

Mesma posição adotada por Hobsbawn (1995, p. 342) quando indica que na emergência dos novos Estados do “Terceiro Mundo” estes necessitavam de modelos a seguirem para encontrar um caminho para tirar lições sobre o desenvolvimento e “o exemplo da URSS oferecia um modelo alternativo de ‘desenvolvimento’ (e) jamais esse exemplo pareceu mais impressionante que nos anos após 1945”.

Similarmente, os gastos militares podem ser bem elucidativos para inferência de poder de uma nação, Hobsbawn (1995) indica que “os dois complexos industrial-militar eram estimulados por seus governos a usar sua capacidade excedente para atrair e armar aliados e clientes (...) enquanto reservavam para si os armamentos mais atualizados”. Notando assim o peso que ambas tinham nesta importante matéria de poder.

Um outro número que nos ajuda a entender esta delineada divisão material refere-se à quantidade de ogivas nucleares que cada país possuía. Demonstrando a enorme capacidade concreta que ambas detinham, uma vez que este era o aparato tecnológico de guerra mais moderno à época. Segundo Norris e Kristensen (2006) em 1960 os estoques de EUA e URSS ficavam em torno de 20.434 ogivas e 1.060 ogivas, respectivamente.

Indicando como estavam a frente EUA e URSS em relação aos demais atores estatais do Sistema Internacional. Todavia, um conflito armado convencional nunca teve lugar no antagonismo protagonizado por essas superpotências, apesar de irromperem momentos de tensões. Essas tensões traduziam-se alternando conjunturas permissivas, em que a aproximação e o comportamento dos restante

dos atores era desobrigado, de conjunturas mais restritivas, nas quais a pressão para uma forma de ação era contundente.

Falando sobre esta conjuntura específica, a deteriorização das relações entre EUA E URSS pós-2ª Guerra descortinou-se por um emaranhado de acontecimentos e que envolvem diversas explicações. As de ordem política, enfatizam o conflito entre os dois Estados por características inerentes a cada sistema político e pela tentativa de controle do destino dos sistemas políticos mundo afora. George Kennan usa este argumento em seu *The Source of Soviet Conduct*, documento o qual foi uma das bases para a chamada Política de Contenção.

Saraiva (2007, p. 200) mostra que na busca pela consolidação de sua posição, os EUA atuaram nas crises que surgiram no período inicial da Guerra Fria. Exemplos como: o bloqueio de Berlim em (1948); a retirada britânica da Grécia e da Turquia (1948-1949); a crise na Finlândia (1948); o golpe na Tchecoslováquia (1948); as crises no Irã (1951 – 1953); a crise na Iugoslávia (1953); até a Guerra da Coreia (1950 – 1953), reforçam seu argumento.

Ainda de acordo com Saraiva (2007, p. 204) a União Soviética percebendo esta movimentação e que a acomodação de seus interesses seria um processo intrincado e sem receber as reparações de guerra que gostaria procurou investir num processo de militarização, recrudescimento da política de espaços e a aceleração do desenvolvimento de sua bomba atômica.

A Guerra da Coreia (1950-1953) foi uma, entre uma série de crises que marcaram a consolidação do Sistema Internacional e que tiveram a participação e interesses das duas superpotências. Segundo Kissinger (2012, p. 446) “a Coreia foi o teste demarcador entre as duas esferas de influência rivais que se formavam”, pois além de envolver o novo Estado comunista chinês (1949), deu mais peso para a também recente criada Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Depois de muita resistência por parte de Dwight Eisenhower (presidente norte-americano de 1953 à 1959) e seu alto escalão do Departamento de Estado e após muita troca de notas entre EUA, URSS e Reino Unido, foi realizada em julho 1955 (após a morte de Stálin em 1954), uma conferência sediada em Genebra, e considerado pelo autor, ainda que com reservas, como “um arranjo com certa

estabilidade”, pois procurou consolidar as esferas de influência da Estados Unidos e União Soviética.

Muito sobre a condescendência entre as partes também é debatido. Hobsbawn (1995) e Rodrigues (2006) acreditam que ela está ligadas a fatores econômicos e um temor de que um conflito entre ambas poderia levar tudo a perder. Já Saraiva (2007) acredita que uma conjunção de fatores no Sistema Internacional foram responsáveis pela permissividade conjuntural que inslatou-se pós-conferência de Genebra em 1955.

São eles: o reerguimento político-econômico da Europa Ocidental; uma ruptura do bloco do comunista, com o antagonismo sino-soviético; a descolonização das nações africanas e asiáticas; a procura de uma nova reinserção de países latino-americanos e de outras nações; a redução das armas nucleares como poderes utilizáveis; e por fim a própria flexibilização pela potências do conflito em si após Genebra.

Duas considerações teóricas são importantes para chamar a atenção nesse momento. Ambas feitas por Waltz (2002, pag. 231-232), a primeira delas é sua afirmação de que “num mundo bipolar a incerteza diminui e os cálculos são mais fáceis de fazer”. Este raciocínio implica dizer que na impossibilidade de destruição mútua as potências do sistema encontram caminhos de acomodarem seus interesses.

Quando acomodados, ainda que precários como na conferência de Genebra de 1955, estes interesses criam uma conjuntura permissiva dentro da estrutura do Sistema Internacional, razão pela qual as incertezas diminuem, pois os atores abaixam suas expectativas e as potências já não esperam um comportamento tão contundente em relação à outras unidades do sistema.

A segunda consideração argumenta justamente que “em alianças entre desiguais, as contribuições dos membros menores são desejadas, de imediato, e são relativamente de pouca importância”. Mostrando que teoricamente é viável movimentos que afastem-se de “suas rédeas”, umas vez que só afetarão sua posição estrutural e suas condições de autarquia se foram comportamentos contrabalanceadores de poder.

A partir destas considerações sobre o Sistema Internacional é que localizaremos a posição brasileira, uma vez que a PEI do governo Quadros foi formulada e implementada nas condições acima descritas, e só o foi justamente por isso, este estado de coisas balizou a pretensão brasileira. Ficando assim demonstrado que eram incentivos permissivos.

Nosso marco teórico impõe a necessidade de entender este comportamento a partir de três outras variáveis: a posição ocupada por este Estado na ordem internacional; a estrutura interna do Estado, salientando os condicionantes do processo político e a forma como estava desenhada a conjuntura de seu processo de tomada de decisão; e a percepção de seus líderes sobre o poder deste Estado.

3. Política Externa, Política Interna e a Política Externa Independente

Para a avaliação da posição brasileira se faz necessário enquandra-la numa tipologia que explique os padrões gerais de seu comportamento, partindo da avaliação de suas capacidades. É possível notar que dentro das tipologias elaboradas pela área RI os países que ocupam uma posição intermediária no Sistema Internacional sempre causaram certa confusão quanto à sua “classificação”.

Marques (2005, p. 44) indica que analiticamente algumas categorias, ainda que variem a partir do trabalho de diferentes orientações epistemológicas, são observadas para rotular um país como Potência Média. Quatro dimensões são geralmente necessárias: capacidade material relativa, influência regional ou global, autopercepção e reconhecimento. Cabe lembrar que elas podem estar todas presentes ou manifestarem-se esporadicamente.

No que toca a capacidade material brasileira o país figurava entre as 15 maiores economias a época, a frente de países europeu e outras potências médias. O país também possuía outros indicadores materiais de expressão como: o tamanho continental de seu território (um pouco menor que os EUA); o tamanho de sua população e seu mercado interno, por volta de 70 milhões⁴ em 1960; e o Processo de Substituição de Importações (PSI) que, segundo Villela (*et alli*, 2011), impunha à economia uma taxa de crescimento média de 8,1% entre 1956 e 1961.

⁴ Disponível em: < <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4>> Acessado em 13/11/2017

Na questão militar, o país gastava 3% do total de seu PIB com questões militares, pouco mais de duas vezes o que era alocado pela Argentina e proporcionalmente superior aos 2,9% chilenos - uma vez que o PIB deste país era três vezes menor que o brasileiro (Banco Mundial, 2017). Além disso, segundo Svartman (2011), a partir da segunda metade da década de 50, os norte-americanos passaram a liberar recursos que chegaram a US\$ 100 milhões em ajuda militar e US\$ 42 milhões em compras financiadas para equipamentos.

Na dimensão regional, o Brasil também sempre teve um papel de preponderância. Santos (2005) mostra que desde a consolidação do Estado houve a inclusão do subcontinente sul-americano no discurso diplomático brasileiro. Passando pela metade do século XX e a incorporação concreta das questões sul-americanas com a Operação Pan-Americana (1958) e pelo discurso mais abrangente da PEI (1961). Até tempos recentes quando a identificação com a região promoveu um processo de institucionalização de relações com o Mercosul e a Unasul.

No âmbito da autopercepção, citaremos parte de sua elite política, ao longo do século XX, que expressaram a ideia que o Brasil possuía um papel intermediário na Ordem Mundial. Tais como Ruy Barbosa durante discurso realizado II Conferência de Paz em Haia em 1907 (Marques, 2005). O papel pretendido por Quadros em transformar o país em “construtor de pontes” é um emblema dessa ideia de Brasil como potência média, segundo Fonseca Jr (1998). E Lafer (2001, p 74) quando afirma que “se, pela limitação de seus meios é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental”.

Como última dimensão, falando sobre o reconhecimento internacional, Fonseca Jr (1998) também é elucidativo quando nos indica que na prática “podemos admitir que, politicamente, o sistema internacional ‘reconhece’ existirem potências médias”, pois como o autor destaca cotidianamente chega-se quase “intuitivamente” a esta conclusão, meramente observando a atuação de certos países, dando caráter também de arte a política.

Assim, por esse conjunto de fatores apresentados, trataremos o Brasil em fins do anos 50 como uma Potência Média. Sennes (1998, p. 405) mostra que alguns comportamentos de caráter teóricos, na forma de padrões gerais, são imputados a

Potências Médias. São exemplos destes comportamentos a tendência de se apoiar no multilateralismo; na arena bilateral a busca pela autonomia interna e regional com grandes potências. Na relação com pequenas potências a relação direta é buscada; e no âmbito regional tende a estar disposta ao papel de liderança.

No entendimento aqui proposto estes comportamentos são definidos como padrões, podendo se manifestar ou não através da base material do Estado analisado, da percepção de seus líderes em relação ao Sistema Internacional e o poder destes líderes em mobilizar recursos para dar direção à suas aspirações políticas.

No que diz respeito a algumas características centrais que faziam parte da vida política brasileira e impactaram na mobilização de recursos feita quando Jânio Quadros chegou ao poder podemos destacar: o populismo, como fenômeno na política brasileira, que agia recrutando candidatos que tinham um discurso direto com as massas e que os identificavam frontalmente com alguma demanda latente, fosse ela desenvolvimento, corrupção, moralização e etc.

A participação popular ampliada que dava-se sobretudo nas regiões urbanas nas quais a burocracia de Estado, as atividades liberais e o operariado industrial haviam criado uma categoria social, as classes médias, que procuravam inserir-se na vida política e eram disputadas por todos os principais partidos para dar legitimidade a suas agendas (Skidmore, 2010)..

Do ponto de vista partidário autores como Campello de Souza (1990) apontam para uma crise sistêmica que, a partir dos anos 1960, começou a mostrar os sinais de desgaste do sistema político-partidário e configura-se em parte do porquê um candidato como Jânio Quadros elegeu-se por um pequeno partido, apoiado por um movimento da sociedade civil. Ainda que a UDN tenha apoiado o candidato, a legenda não conseguiu fixar um candidato próprio.

O exército também foi um ator ativo na vida política brasileira nesse período, participando dos processos mais importantes. Isto é explicado em parte devido a sua tradição de considerarem-se guardiões imediatos do poder e pelo fato de darem voz política a partes da classe média que simpatizavam com suas aspirações, sobretudo as nacionalistas.

Do ponto de vista econômico três fatores são relevantes: o primeiro é a grande expansão material brasileira, pois o Brasil conheceu um período de crescimento tanto no governo Dutra quanto no controverso governo Vargas e um crescimento impressionante com JK. Além da questão desenvolvimentista, a inflação era um problema que assolava todos os governos e seus planos para estabilização geravam mais disputas política do que resultados objetivos. Soma-se a este quadro o problema do déficit orçamentário (Fausto, 2015).

Verificamos até aqui duas questões: a primeira é que essas forças mencionadas exerciam pressão no sistema político brasileiro e seriam parte da conjuntura do governo Quadros. Trazendo elementos que constrangiam e influenciavam todas políticas públicas formuladas e implementadas para que sanassem e abarcassem estas questões, inclusive em matéria externa.

Com a redemocratização brasileira após a Era Vargas (1930-1945) vimos que uma nova Constituição foi elaborada. Dela que derivavam a formação, as competências e as atribuições dos Estado brasileiro, inclusive, em suas relações internacionais. Neste âmbito o corpo do Executivo, na oportunidade sob a direção de Quadros, foi encarregado de “manter relações com os Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções”.

Do ponto de vista burocrático indica Leite Barbosa (2013) que o organograma não previa assessores internacionais para assistência direta ao presidente. As instâncias mais próximas disto eram a Assessoria Técnica, chefiada por Cândido Mendes de Almeida, o assessoramento de imprensa prestado pelo jornalista Carlos Castello Branco e o assessoramento pessoal do presidente feito por José Aparecido de Oliveira, que, segundo o autor, era dos assessores mais participativos em questões internacionais, inclusive foi quem organizou a viagem de Jânio a Havana antes deste tomar posse.

O Gabinete Militar da Presidência, sob comando do General Pedro Geraldo de Almeida e a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional, chefiada pelo coronel Golbery do Couto e Silva, eram os órgãos do qual o presidente dispunha para receber informações de inteligência, porém, limitavam-se a pareceres sobre política externa que afetavam a segurança nacional. A decisão sob as matérias

internacionais, portanto, concentrava-se nas mãos do chefe do executivo que os delegava ao seu chanceler, Afonso Arinos.

Como chefe do Itamaraty o chanceler deu início a um processo reorganização interna da burocracia, que foi descrita por Castro (2009) como “a mais elaborada reforma havida na organização do Itamaraty”. Arinos, em seu discurso de posse, já ressaltava que gostaria da atuação do Minitésrio, “forte e flexível para permitir a presença do Brasil nos moldes exigidos pelas nossas necessidades e propósitos”, compensando a postura dura de Quadros.

A presidência da República, muito concentrada na personalidade do presidente, formulava as metas, medidas e ações e o chanceler Arinos encarregava-se de sua implementação. Sempre atentando-se e balizando as necessidades do órgão que comandava, visando dar celeridade ao seu funcionamento e, de certa forma, protegendo seus interesses. O que impedia um entrave entre as duas instâncias⁵.

Outro ator estatal que merece análise é o Congresso Nacional. Loureiro (2009) mostra que no início do governo Jânio apresentou-se conflitante em suas relações com o Congresso Nacional, como não tinha apoio majoritário, pois a casa era dominada pela oposição de PSD e PTB, imaginava-se que buscaria uma política conciliatória. Contudo no começo de seu mandato, em oposição a esta postura esperada, fez declarações e tentativas de esvaziá-lo.

Criou sindicâncias independentes do poder legislativo para apurar irregularidades na administração JK, tentou verticalizar o debate União, governo e municípios esvaziando novamente a representatividade dos parlamentares. Segundo o autor, mesmo neste caldo de ações, o mandatário ainda granjeava apoio de políticos udenistas, uma vez que estes foram base de sua campanha e defendiam suas posturas sempre que possível.

Loureiro (2009) mostra que o legislativo não tinha papel ativo na formulação da política externa mas internamente era um ator relevante, tanto em suas

⁵ Vale dizer que a relação entre as burocracias executivas no governo Quadros é um tema pouco explorado pela literatura e as conclusões até aqui apresentadas são iniciais tendo em vista as poucas fontes utilizadas.

atribuições constitucionais para fiscalizar o executivo quanto para dar a legitimidade para as ações internacionais que o governo necessitava e o possível ajuste que poderia pressionar durante a implementação da política, através de negativas aos compromissos internacionais firmados.

A partir das fontes consultadas nota-se que a relação da presidência com a casa não era a mais harmoniosa, fato que configurou-se custoso para a administração, pois uma vez que os parlamentares viam-se como antagonistas da presidência dificultaram seus movimentos institucionalmente, inclusive na chancela de matérias intrnacionais e junto à opinião pública.

Loureiro (2010) explica também que alguns setores, inicialmente, viram com bons olhos a proposta do presidente de política monetária. Setores como o comércio paulista, o setor rural expresso nas posições da Sociedade Rural do Brasil (SRB) e a Fiesp. Contudo ao passar do tempo, os técnicos destas entidades de elaboraram estudos afirmando que a reforma feita pela Instrução 204 da Sumoc ameaçaria seu ritmo da produção, elevando custos.

Loureiro (2010) completa que sob “uma forte pressão dos industriais paulistas sobre as autoridades monetárias e o Presidente da República, promulgou-se nova medida voltada para melhorar as condições de crédito: a Instrução nº 207 da SUMOC”. O autor conclui afirmando que as classes sociais tiveram um papel de determinante na política monetária do governo, pois rechaçavam assumir o dispêndioso custo de uma reforma cambial;

Esta postura indica que, pelo menos em matéria de política econômica, certos interesses do governo não coadunavam com setores importantes da economia brasileira e estes tinham capacidade para pressionar por sua alteração. Extrapolando a análise, podemos inferir que o arranjo necessário para que o presidente tivesse capital político setorizado para empreender movimentos ousados em política externa seria negociado a um custo muito maior do que administração supunha, visto a efetiva pressão exercida.

Mostrando assim que ainda que bem sucedido em mobilizar os recursos estatais para execução da PEI ao governo faltou a capacidade de negociação com setores internos, nevrálgicos para a continuação da implementação da política

externa. Ponto este que, mantido as condições descritas, poderia tornar a política externa custosa de se manter.

Foi neste contexto que desenrolou-se a elaboração e implementação da PEI. A Circular interna nº 3.863, de 20 de Março de 1961, emitida pelo Ministério da Relações Exteriores e apresentada no volume I de “Documentos da Política Externa Independente”, esta sumariza as questões para as missões diplomáticas acreditadas e junto a Organismos Internacionais. Ele nos orientará na exposição do como o governo pretendeu o comportamento brasileiro.

Nações Unidas

A orientação para as Nações Unidas era que propiciasse a salvaguarda da paz e não servisse a Estados ou grupos de Estados isolados. A ideia era apelar para a diminuição do conflito instalado entre as duas superpotências, com vistas a que outras questões, de ordem mais preemente, como o desenvolvimento econômico aparecessem em pauta.

Num esforço assim para usar a Organização Internacional como fórum para a diminuição da tensão internacional, buscando ser um “construtor de pontes” para a paz, além de reforçar a ideia que os países que estavam comprometidos com a causa não desvinculassem-se das regras internacionais.

Pois desde Genebra (1955) a confrontação tornou-se aceitável para as superpotências, mas com Cuba (1959) um alerta foi ligado, num impulso que era preciso fazer com que a situação não deteriorasse. Motivo pelo qual o comportamento multilateral poderia ser útil, pois este criava regras e continha o ímpeto das grandes potências.

Países Socialistas

Como mencionamos a conjuntura internacional tornava-se permissiva e os países envoltos em algum dos blocos de poder tinham autonomia relativa para atuarem externamente, motivo pelo qual um modo de ação foi formulado em relação aos países socialistas. Consistiu no reatamento de relações com a Hungria, a Romênia e a Bulgária.

Dizendo que “nesta área, como em todas as demais, as medidas para ampliação de nossos mercados no exterior são da maior relevância: todas as possibilidades serão exploradas objetivamente (...)”. O que reforça a ideia de que o pragmatismo e o sentimento independentista permeava mais sua formulação do que qualquer afronta aos EUA.

Na Circular nº 3826 de 28 de fevereiro de 1961, portanto anterior a esta que vimos discutindo, a posição do governo sobre a China já era afirmada pelo chanceler Afonso Arinos. Em entrevista a jornalistas estrangeiros, disse que o governo brasileiro “procurou, desde já, fixar, uma posição, (para) dar uma contribuição a paz”.

Europa

O Brasil tradicionalmente manteve relações cordiais com os países da Europa Ocidental e tendo em vista o cenário de crescimento pelo qual o continente passava após os planos de reestruturação socioeconômicos, a avaliação da PEI frente a isso era expressa sob dois prismas.

O primeiro indicava que “a todo o mundo afetam a paz e a estabilidade da Europa”, a partir disto argumentava-se que uma das questões centrais encontrava-se na Alemanha, fato este que fazia elevar a tensão internacional e, portanto, o governo brasileiro adotava a posição de que o governo de Bonn fosse reconhecido como legítimo representante do povo alemão.

No mais acreditava que a relação econômica entre os países europeus e o Brasil deveria ser vantajosa, pois com a rápida expansão do mercado brasileiro no mundo e o conseqüente incremento na procura de bens deveria ser feita com a adoção de financiamentos a longo prazo pelos europeus.

Países Afro-Asiáticos

O documento começa enfatizando a prioridade que seria dada aos países destas regiões e afirma que “com todos eles, praticamente, estamos irmados na luta pelo desenvolvimento econômico (...) pela industrialização e pela incorporação à vida nacional de todas as camadas da população”. Numa prova de solidariedade a

estes e visando criar relações comuns diretas através de um alargamento das identidades.

Sobre a África, em específico afirma-se que “uma África prospera, estável, é condição essencial para a segurança e desenvolvimento Brasil”, pontuando que “o Brasil se esforçará para que todos os povos coloniais (...) atinjam sua independência, no mais breve prazo possível”. Enfatizando o caso da Argélia e do Congo numa prova que buscavam uma ativa voz para com o países africanos nesta causa.

A orientação conclui falando aos diplomatas que o governo brasileiro estava “querendo criar no hemisfério sul, um clima de perfeito entendimento e compreensão em todos os planos: político e cultural”. Sinalizando uma disposição favorável em criar novas missões diplomáticas junto ao continente.

Política Continental

No que toca a política para o continente americano o documento traz que “as responsabilidades do Brasil no hemifério Ocidental são, evidentemente, maiores de que em qualquer outra região”. Reforçava seu comprometimento com a Ata de Bogotá (1948) e o principais pontos da Operação Pan-Americana, ressaltando que o governo brasileiro tinha uma firme determinação em por em prática providências concretas que melhorassem as condições dos países do continente americano.

Abria, inclusive portas para que uma zona de livre comércio fosse buscada no continente e isto com fins a gerar um aumento no “o patrimônio de conhecimentos técnicos” da América Latina para uma adequada concentração de recursos de capital e tecnologia. Sem perder de vista a defesa por trocas mais justas em relação à matérias-primas.

Numa mostra de proatividade ressaltava que o Estado estava disposto “a prestar, em qualquer oportunidade, a sua colaboração mais completa para a pacificação da família continental” e concluía informando que o Brasil se dispunha ainda a colaborar para entendimento e a solução de problemas de “questões de âmbito mundial”.

Conclusão

Este panorama apresentado pela circular interna é o corpo de orientação da Política Externa Independente, como nossa hipótese uma política externa desenhada com ambições e pretensões ampliadas tendo em vista a ampliação material pela qual o país passava. O próprio Quadros (1961) em artigo escrito para a Revista *Foreign Affairs* deixa claro que havia “uma nova presença no cenário internacional” que tencionava ser ouvida.

Esta nova presença, diz o presidente, “faz prever nossa transformação em uma potência econômica”. Enfatiza a semelhança com os países subdesenvolvidos, porém, menciona que ao assumir o cargo resolveu “tirar proveito das consequências da posição que atingimos como nação” (grifo nosso) estando “convencidos que estávamos de nossa capacidade para contribuir com nossos próprios meios para a compreensão entre os povos” (grifo nosso).

Duas coisas ficam claras: a primeira delas é que o presidente, ainda que não nos termos colocados por este trabalho, tinha a percepção que o Brasil possuía um novo papel no mundo frente a sua realidade material interna em marcha. A avaliação de Quadros ainda que condicionada para a apresentação à audiência norte-americana, se não inteiramente, reflete-se pelo menos em parte com as capacidades objetivas do Estado brasileiro.

A segunda questão é a ênfase no potencial econômico, pois na avaliação feita por Quadros e nos documentos oficiais fica explicitamente demonstrado a preocupação do governo com a lógica desenvolvimentista, no entanto, é interessante notar que as questões de segurança e paz imbricavam-se com estas questões, pois o discurso preconizava que apenas haveria paz quando as nações fossem prosperas o suficiente para não serem conflituosa.

Para avaliação da percepção do chanceler Afonso Arinos Arinos reproduzimos parte de uma entrevista do político mineiro ao Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas, na qual ele afirma que “nunca faria qualquer política se não estivesse acreditando nela” (Filho (2001, pag. 139), numa mostra de sua consciência sobre as implicações da PEI. O chanceler segue mencionando que dentre um dos objetivos da PEI estava o de “fixar uma prestigiosa fisionomia internacional”.

Observação esta que nos permite inferir que ainda que nebulosa e difícil de ser interpretada, como Rose (1998) e Lobell (*et alli* 2009) mencionam, os tomadores de decisão realizaram uma avaliação quanto a necessidade de redirecionar a política externa brasileira frente ao cenário internacional que se colocava. O que torna a PEI produto também dos indivíduos que a lançaram.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARINOS FILHO, Afonso. **Diplomacia Independente. Um legado de Afonso Arinos.** São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil.** 3ª Edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015

FENG, Liu e RUIZHUANG, Zhang. **The Typologies of Realism.** Chinese Journal of Internacional Politics. Vol.1, 2006, pp. 109-134.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa.** Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2011

FONSECA JUNIOR, Gelson. **Brasil Como Potência Média: Possibilidade de Ação Internacional.** In: Brasil e a Política Internacional. Santiago. FLACSO, 1998. Disponível em: <
<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=25040>> Acessado em 15/11/20017

FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). **Documentos da política Externa Independente.** Vol. I. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos – O Breve Século XX (19914 – 1991).** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations.** Foreign Policy Analises, 2005, I, pp. 1-30.

LEITE BARBOSA, Carlos Alberto. **Desafio Inacabado – A Política Externa de Jânio Quadros.** 2ª Edição. São Paulo: Atheneu, 2013

LOBELL, Steve E., RIPSAN, Norrin M., TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical Realism, the state, and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

LOUREIRO, Felipe Pereira. **Varrendo a Democracia: Considerações sobre as Relações Políticas entre Jânio Quadros e o Congresso Nacional**. Revista Brasileira de História. São Paulo, V. 29, nº 57, pp. 187-208 (2009).

LOUREIRO, Felipe Pereira. **Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros**. Estudo Econômicos, São Paulo, v. 40, nº3, pp. 561-585, julho-setembro (2010).

MARQUES, Sylvia Ferreira. **O Brasil como Potência Média**. In: A Imagem Internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002) – Uma Leitura Construtivista do Conceito de Potência Média. Dissertação – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

NORRIS, Robert S; KRISTENSEN, Hans M. **Global Nuclear Stockpiles 1945 – 2006**. Bulletin of Atomic Scientists. Vol. 62, no. 64, pp 64 – 66, 2006.

QUADROS, Jânio. **A Nova Política Externa do Brasil**. Revista de Política Internacional, Rio de Janeiro, ano IV, n. 16, pp. 150-156 dez (1961).

ROSE, Gideon. **Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy**. World Politics, Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172.

SALOMÓN, Mônica e PINHEIRO, Letícia. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol 56, nº 1, 2013, pp. 40-59

SANTOS. Luís Cláudio Villafañe G. **A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, nº 2, pp. 185-204, 2005

SENNES, Ricardo Ubiraci. **Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 20, nº 2, julho/dezembro, 1998, pp. 385-413.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-64)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3ª Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. **Brazil-United States Military Relations during Cold War: Political Dynamic and Arm Transfers**. Brazilian Political Science Review. 2011 5 (2). Pag. 75-93.

GIMBIAGI, Fábio; BARROS DE CASTRO, Lavinia; HERMANN, Jennifer; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

WALTZ, Kenneth. **International Politics in Not Foreign Policy**. Security Studies 6, nº1 (autumn 1996), pp. 54-57.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.