



A INFLUÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DE JÂNIO QUADROS

THE LEGISLATIVE INFLUENCE ON JÂNIO QUADROS' FOREIGN POLICY

João Catraio Aguiar¹

Resumo: O artigo objetiva analisar as relações Executivo-Legislativo tendo em vista a política externa, durante a presidência de Jânio Quadros e da chancelaria de Afonso Arinos. Espera-se poder explicar a influência do Parlamento no comportamento internacional brasileiro. Para alcançar tais objetivos, pesquisou-se com dados primários em bibliotecas e sítios das casas parlamentares e da chancelaria, ancorada em metodologia de estudo de caso, de pesquisa historiográfica e documental. Em conclusão, esse artigo destaca a importância legislativa na formação da agenda, das prioridades, e nas direções assumidas na implementação da política exterior.

Palavras-chaves: Governo Jânio Quadros; Relação Executivo-Legislativo; Política Externa; Congresso; Processo Decisório.

Abstract: This article aims to analyze the Executive-Legislative relations vis-à-vis the foreign policy, during the Jânio Quadros presidency and the Afonso Arinos chancellery. It is expected to be capable of explaining the influence of the Parliament on the Brazilian international behavior. In order to achieve these objectives, a research was made with primary data in libraries and sites from both parliamentary houses and from the chancellery, anchored in the case study methodology, in the historiographic and documental research. In conclusion, this article highlights the legislative importance on the agenda setting, the priorities, and the directions assumed in the implementation of foreign affairs.

Keywords: Jânio Quadros government; Executive-Legislative Relations; Foreign Policy; Congress; Decision-Making.

1 Introdução

Os Estudos Legislativos e a Análise de Política Externa são, cada qual, campos com vida intensa, mas que nem sempre se comunicam. A possibilidade de fomentar essa união ocorreu neste trabalho, voltando-se para um caso histórico (governo Jânio Quadros) e utilizando documentos primários (Anais e Diários congressuais). Trata-se de um momento na política

¹ Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ. Bolsista CAPES. (jjhccmmaa@gmail.com).

O autor agradece a todos seus professores no IESP-UERJ, em especial à sua orientadora Leticia Pinheiro e ao Carlos Milani. Os comentários de Carolina de Paula foram valiosos para chegar à versão final. Sem os professores das Escolas de Inverno na mesma instituição e de conselhos de Ricardo Ceneviva e de Thiago Moreira da Silva, o artigo

nacional em que as relações Executivo-Legislativo encontravam impasses. Devido ao seu caráter unívoco, mereceu um perfil qualitativo – o estudo de caso foi o método utilizado – que pudesse dar voz aos atores parlamentares da época e aclarar o curso dos eventos. Optou-se por tentar refletir o fato conjuntamente com a empiria, para que o texto fosse mais fluido.

As abordagens mais gerais foram feitas nos limites do necessário para o entendimento do contexto, seguindo a perspectiva de tornar enxuto o texto. Tendo um enfoque na política institucional, o segundo trecho, a seguir, lida com as dinâmicas existentes na política nacional e como elas são relevantes na relação com a Política Externa. Alguns padrões estruturais de médio e longo prazo serão tangenciados, no que aderem ao tema do artigo. A terceira parte aborda a influência legislativa sobre a ação internacional brasileira durante a presidência Jânio Quadros. A ênfase recai sobre a prestação de contas, mas as tomadas de posição em plenário e em comissão são apresentadas. O autor espera que o trabalho fomente a discussão sobre o período e sobre os fenômenos analisados, tendo em vista as possibilidades de estudos existentes.

2 Sobre dinâmicas institucionais, lideranças e o governo de janeiro a agosto de 1961

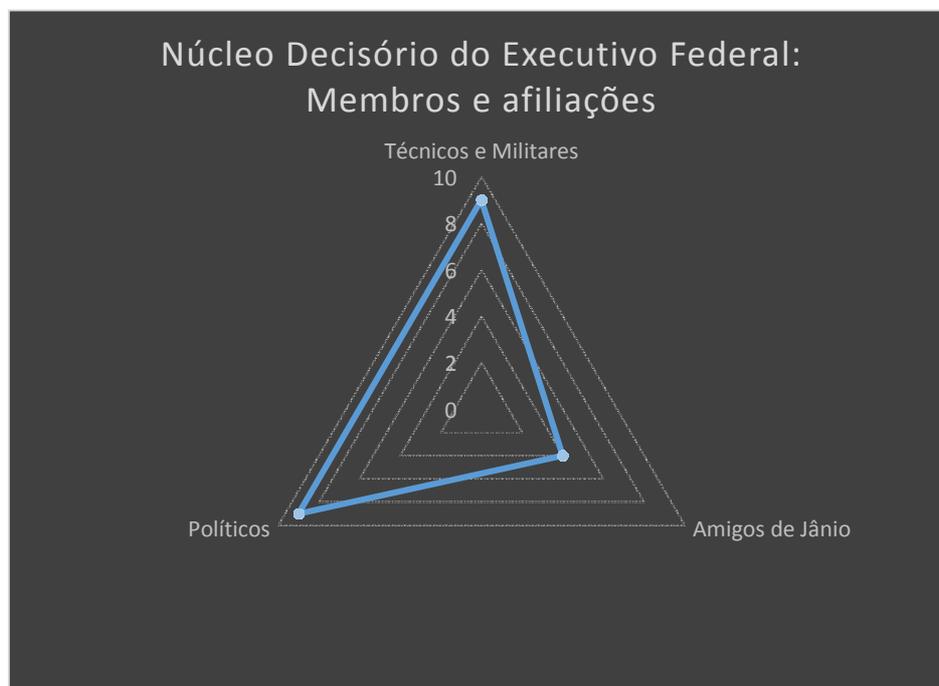
A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de setembro de 1946, em seu Título I (Da Organização Federal), Capítulo II (Do Poder Legislativo) define a atuação do Congresso e dos congressistas. O artigo 49 permite que deputado ou senador, após licença da Câmara, desempenhe missão diplomática transitória, ou participe de congressos, conferências e missões culturais no exterior. Ambas as casas, de acordo com o artigo 53, podem abrir comissões de inquérito. O artigo 54 dava poder a todo e qualquer congressista a convocar para prestar contas e informações em cada uma das casas os ministros de Estado. A ausência injustificada importava em crime de responsabilidade e podia gerar o impedimento ministerial. As prerrogativas legislativas sobre o impeachment presidencial e sobre o orçamento eram asseguradas. O artigo 63 dava ao Senado a competência de aprovar chefes de missão diplomática permanente. O artigo 66 estabelecia como competências exclusivas do Congresso, entre outras: resolver sobre tratados e convenções; autorizar a presidência a declarar guerra e fazer a paz; autorizar presidente e vice-presidente a se ausentarem; julgar as contas presidenciais.

Sobre as possibilidades de interferir nas ações do Executivo, aproximando-se do ideário de freios e contrapesos, o foco do artigo ficará nos artigos 54 e, em menor medida, nos artigos 49 e 63. O desenho constitucional gerou uma República presidencialista, federal, multipartidária, de eleição proporcional no Legislativo e de maioria simples para cargos do executivo e seus vices. O vice-presidente ocupava a presidência do Senado e era o primeiro na linha sucessória por motivo de renúncia, impedimento ou morte do titular. Nas eleições de 1960,

não traria gráficos, tabelas, nem dados quantitativos.

o presidente eleito foi Jânio Quadros (PTN), apoiado pela UDN, e o vice-presidente, João Goulart² (PTB); eles vinham de espectros políticos opostos. Jânio Quadros foi presidente da República de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961, e possuiu um gabinete heterogêneo.

Gráfico 1: Perfil do governo Jânio Quadros



Fontes: Elaboração do autor a partir de: Arquivo Nacional e Quadros Neto e Gualazzi, 1996.

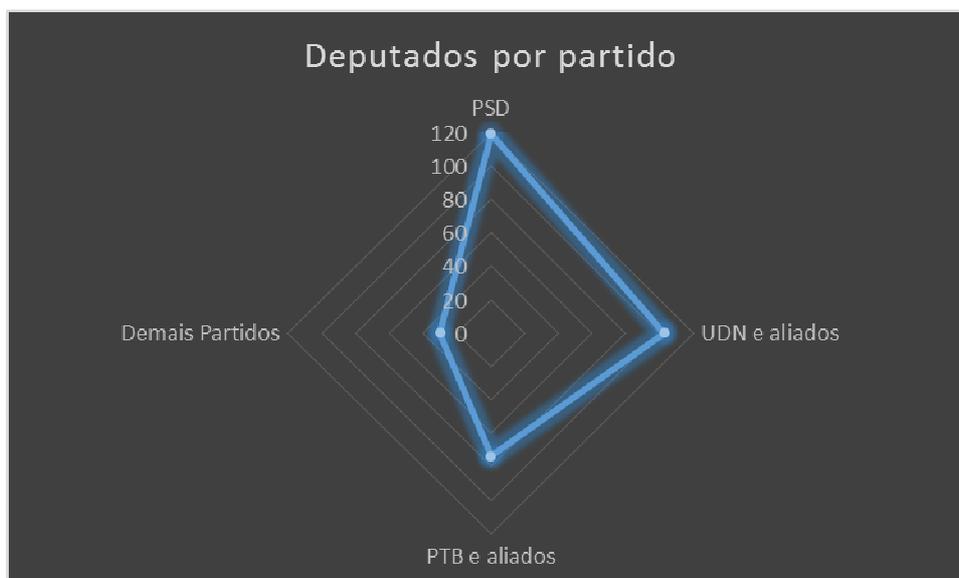
O gráfico ilustra o tipo de governo que ele pretendia fazer: de perfil vinculado a si, com técnicos em evidência e apoio da classe política — UDN, PTN e PDC na base aliada, convidando os demais partidos a compor o governo. Desse arco de alianças, surgiu a seguinte distribuição ministerial: UDN, com quatro ministros; legendas com um só ministério – PDC, PR, PSB, PSD, PTN –; militares no comando das Forças Armadas; e uma série de “amigos” e de “técnicos”. A composição do governo apontava para um núcleo decisório de caráter técnico e de uma equipe ministerial próxima do presidente, diferente da tendência mais “política” que prevalecera até então. Jânio assume marcado por um processo decisório rápido e inovador, encarnado nos “bilhetinhos”. Em entrevista de 1979, criticou a ausência de um programa e de autenticidade nos partidos de maior votação – PSD, PTB, UDN – e a fraqueza de partidos que possuíam programas – ele cita o PL e o PSB como exemplos. Em razão disso, o ex-presidente considerava o Congresso de então ilegítimo (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996).

Mesquita *et al.* (2003) afirmam que a sobrevivência de um governo através do

² Durante o governo Jânio Quadros, a presidência do Senado Federal cabia ao vice-presidente da República, João Goulart (PTB); na Câmara dos Deputados, o presidente era Ranieri Mazzilli (PSD). No STF de 11 ministros, oito foram indicados por pessedistas.

“seletorado” – conjunto de pessoas com voz na escolha de líderes e que possuem privilégios conferidos por lideranças – e da “coalizão vencedora”, que mantém o poder dos que estão no poder e que recebem privilégios em troca. Para George Tsebelis, os “atores com poder de veto”, cuja concordância é indispensável para a tomada de decisões que afetam o status quo, são vitais para a estabilidade das políticas e das instituições. Jânio Quadros parecia não querer agrandar ou fortalecer o “seletorado” e ignorava ou ia contra os atores com poder de veto, conforme se percebe nas leituras do livro de seu neto (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996) e dos depoimentos na coleção “Histórias do Poder” (DINES; FERNANDES Jr.; SALOMÃO, 2000). As relações Executivo-Legislativo parecem ser vitais para estabilidade democrática, de acordo com a literatura. Limongi, Przeworski, Chebub e Alvarez (1996) analisam o período de 1950-1990 e sustentam que as condições para que sejam mantidas as democracias são: crescimento sem inflação; riqueza; desigualdade em declínio; clima internacional favorável e parlamentarismo. Arend Lijphart (1999) diz que democracias de representação proporcional com presidencialismo têm maior potencial para impasses; enquanto o parlamentarismo tem decisões em consenso, algo adequado para sociedades com alta clivagem e polarização.

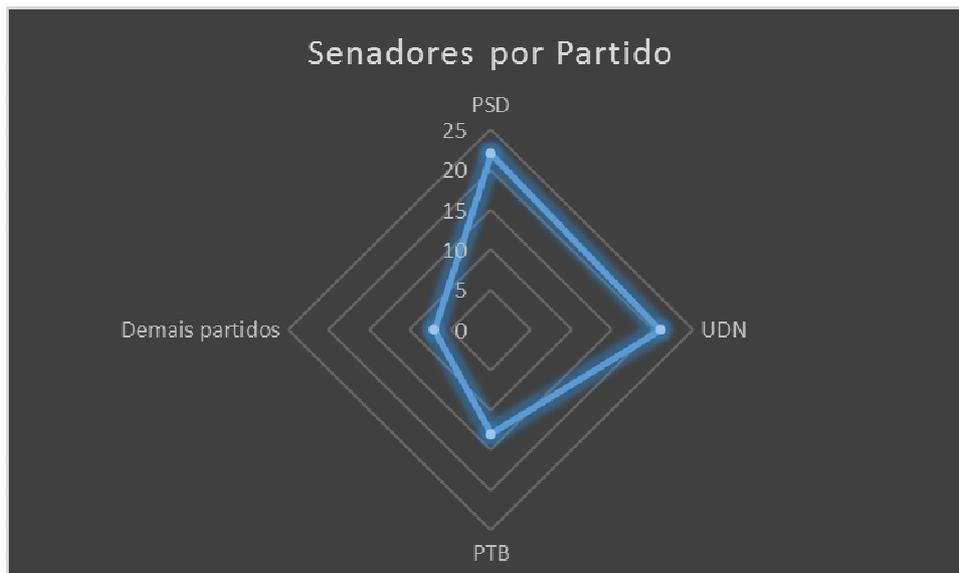
Gráfico 2: Perfil da Câmara Federal durante o Governo Jânio Quadros



Fonte: Sítio do Tribunal Superior Eleitoral. Sítio do CPDOC. Sítios de Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Elaboração do autor.

Em 1946, o Brasil era um híbrido de presidencialismo, federalismo, eleição proporcional e multipartidarismo, encarnado no conceito “presidencialismo de coalizão”, que agrega e processa pressões e clivagens produzindo governos legítimos que são formados de forma heterogênea, plural (ABRANCHES, 1988). Tão plural quanto pode-se ver nos Gráficos 2 e 3, que também apontam para uma predominância do PSD no Legislativo.

Gráfico 3: Perfil do Senado Federal durante o Governo Jânio Quadros



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de sítios do Tribunal Superior Eleitoral, do CPDOC, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O Executivo negociava com duas casas legislativas com perfis bem semelhantes, demandando atenção aos congressistas aliados. Conforme Charles Pessanha (1997), o Executivo não possuía delegação, nem prerrogativa de legislar em caráter emergencial ou extraordinário, e o veto total só era possível após o aceite de 2/3 dos congressistas; por outro lado, o Legislativo poderia controlar o Executivo através da produção legal, do controle orçamentário e do Tribunal de Contas da União. Durante o período de 1946 a 1964 a iniciativa legal esteve associada ao Legislativo, tendência que se inverte a partir da ascensão dos militares ao poder (PESSANHA, 1991). O regime político era difuso, mas parlamentares participavam na formulação de políticas e leis; na relação entre eles e os poderes executivos, a patronagem era usada para obter cooperação mútua (SANTOS, 2003). O partido que Jânio Quadros era filiado quando foi eleito (PTN) possuiu 2% das cadeiras, apesar de sua coalizão de governo ter chegado a 90%; e obteve uma média de inquéritos por mês em 1,71, enquanto o antecessor Kubitschek (no poder quase dez vezes mais tempo) teve 0,9 (MACEDO; MIRANDA, 2016).

Para conduzir a política externa tal como queria, seria necessário apoio institucional ao governo. Os gráficos mostram o apoio da UDN – participante do gabinete – e de setores de PTB e do PSD para governar; contudo, caso esse apoio sumisse, as políticas públicas poderiam ser contestadas por congressistas. Endossando o argumento, vejamos no Quadro 1 abaixo como se estruturavam as lideranças das comissões na Câmara:

Quadro 1: Lideranças de Comissões na Câmara dos Deputados Federais

Comissão Permanente da Câmara	Partido da presidência da comissão	Governo, Oposição ou Neutro?
Constituição e Justiça	PSD	Neutro
Economia	PSD	Neutro
Educação e Cultura	PL	Governo
Finanças	PTB	Oposição
Legislação Social	PTB	Oposição
Orçamento e Fiscalização Financeira	PSD	Neutro
Redação	PTB	Oposição
Relações Exteriores	UDN	Governo
Saúde	UDN	Governo
Segurança Nacional	PR	Governo
Serviço Público	PSP	Neutro
Transporte, Comunicação, Obras Públicas	PTB	Oposição

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diários do Congresso Nacional e Diário da Câmara.

No Quadro 2 vemos como isso se dava no Senado, em situação semelhante à da Câmara.

Quadro 2: Lideranças de Comissões Permanentes no Senado Federal

Comissão Permanente do Senado	Partido da presidência da comissão	Governo, Oposição ou Neutro?
Agricultura, Pecuária, Florestas, Caça e Pesca	PTB	Oposição
Constituição e Justiça	PSD	Neutro
Economia	PSD	Neutro
Educação e Cultura	PSD	Neutro
Finanças	UDN	Governo
Legislação Social	PTB	Oposição
Redação	PSD	Neutro
Relações Exteriores	PTB	Oposição
Saúde Pública	UDN	Governo
Segurança Nacional	UDN	Governo
Serviço Público Civil	UDN	Governo
Transporte, Comunicação, Obras Públicas	PSP	Neutro

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diários do Congresso Nacional e Anais do Senado.

As eleições eram diretas, proporcionais e de um turno em 1958, com fórmula D'Hondt para distribuição de cadeiras, com candidaturas em coligação e com votação em lista aberta, o que mudou só em 1962; no Executivo, as eleições eram majoritárias, de um turno (NICOLAU, 2001). De 1945 a 1964, existia uma tendência à fragmentação (entre 0,70, em 1945; e 0,84, em 1962) no Legislativo, ao mesmo tempo que o percentual de eleitorado sobre a população aumentou de 16,2% a 26,5% (SANTOS, 2002). Os grupos de interesse se distribuíam em linhas partidárias e suprapartidárias, conforme será apresentado mais à frente. Se no Executivo as tarefas são divididas entre os ministérios; a divisão de tarefas no Legislativo expressa-se nas

comissões, que refletiam tendências gerais da eleição.

No presidencialismo de coalizão de então, o Executivo e as Comissões Legislativas exerciam função informativa na tomada de decisão de congressistas, e o Parlamento podia assumir diversas posturas – ativa, reativa, carimbadora – frente a outros poderes (ALMEIDA; SANTOS, 2011). O Legislativo costumava ser reativo, mesmo quando a formulação de políticas contava com congressistas ativos. Pode-se dizer que nos dias atuais o grau de participação legislativa com relação à política externa depende do tema; e verifica-se a influência em acordos internacionais e questões multilaterais (DINIZ; RIBEIRO, 2008). As comissões legislativas moldavam decisões, e a polarização nelas costumava se dar em torno de um assunto. Sobre decisões executivas, o Congresso poderia agir com leis, antecipando reações ou moldando opiniões (LINDSAY; RIPLEY, 1994). Como se verá adiante, congressistas nas convocações de ministros para esclarecimento pareciam estar querendo mobilizar opiniões e lidar com temas caros ao seu eleitorado. Aparentemente, nas comissões permanentes o governo gozava de apoio. Vejamos o perfil deles no Senado e na Câmara, no Quadro 3:

Quadro 3: Perfil das Comissões de Relações Exteriores

Governo, Oposição ou Neutro?	Na Câmara	No Senado
Governo	10	8
Neutro	14	6
Oposição	8	4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diários do Congresso Nacional e Anais do Senado.

Na época, os temas mais discutidos eram as relações com países ocidentais e a aproximação com países socialistas, temas que mobilizavam grupos de interesses variados. Jânio pensava ser um “líder predominante” naquela época, e pensava governar em ação direta com o povo, tendo por únicos mediadores os seus ministros, que agiam de acordo com os “bilhetinhos”. O casal Hermann (1989) define três sistemas decisórios – líder predominante, com uma unidade centralizada; único grupo, com uma unidade, subdividida internamente; múltiplos atores autônomos, mais descentralizada. O processo de tomada de decisão no Executivo gerava atritos nos “tabuleiros de poder”, em que, conforme Putnam (1988), ocorrem as barganhas, internas e externas, em um “jogo de dois níveis” que filtra as estratégias e acordos possíveis. As comissões – incluindo as de Relações Exteriores, em ambas as casas – e a composição legislativa em geral apontava para a necessidade de negociar, de debater, de refinar posições e não de tomá-las como dadas a partir de decisões pessoais. Jânio, porém, com trajetória única, não via assim.

Viriato de Castro (1959) mapeou a trajetória janista: em 1947, vereador paulistano pelo PDC, obteve 1707 votos, tendo apresentado 2.007 propostas sobre administração, serviços

públicos e trabalho; após renunciar, obteve quase 18 mil votos em 1950, elegendo-se deputado estadual; em 1953, nova renúncia, tornou-se prefeito de São Paulo com 284.922 votos, cargo ao qual também renunciou em 1954, para logo depois ser bem-sucedido no pleito para governador de São Paulo, com 660.264 votos. Na sua atividade parlamentar, trabalhou em prol da anistia, de artistas, da juventude, da moralidade administrativa e política, e foi crítico das armas de destruição de massa (bacteriológicas e nucleares). Suas posições políticas tiveram forte influência do ideário sociopolítico cristão e da visão de mundo do Ocidente, ainda que criticasse fortemente o colonialismo americano e europeu. Joel Silveira (1996) acompanhou Quadros após ser eleito presidente, quando a União Democrática Nacional, e observou a admiração janista por Nasser (líder egípcio) e Tito (homem forte da ex-Iugoslávia), lideranças não alinhadas, e também por Lincoln, o unificador dos EUA. O longo período no PDC deveu-se a sua vinculação à Doutrina Social da Igreja. Durante sua campanha presidencial, as principais bandeiras giravam em torno de austeridade e combate à corrupção.

Seu chanceler – Afonso Arinos de Melo Franco – pensava de maneira semelhante, conforme exposto em livro escrito durante a mocidade, no qual, amparado no ideário sociopolítico cristão, criticava o capitalismo e o comunismo então vigentes (FRANCO, 1933). Em suas biografias (FRANCO, 1961, FRANCO, 1965, FRANCO, 1968), demonstrou que seu pensamento era contra as opressões, a favor de instituições e da conexão entre Política e Direito, da não intervenção e da autodeterminação dos povos, o que o caracterizava como um liberal por excelência. Ele vinha de uma família política liberal, e seu pai – Afrânio de Melo Franco –, por exemplo, havia sido chanceler do governo Vargas, entre 1930 e 1933; em 1958, Arinos era professor catedrático, membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e da Academia Brasileira de Letras e estava em seu primeiro mandato de Senador (ARINOS FILHO, 2009). Em suas ações na Câmara, como líder udenista, defendia o Estado de Direito nos moldes liberais. Considerava o Brasil um país que não deveria entrar para o neutralismo de Nasser, Tito e outros líderes, mas sim criar sua própria independência dentro do Ocidente.

Grosso modo, existiam três grupos dentro do Congresso, em termos de atitude política frente à política externa. Os que pensavam que o país deveria se aliar ao Ocidente, os que queriam um Brasil não alinhado ou seguindo modelos semelhantes, e os que se voltavam para temas específicos em política externa. Em geral, os apoiadores do governo seguiam a primeira ideia, os opositores a segunda e os neutros a terceira. Como podemos ver adiante, o teor das convocações de autoridades, a definição da posição de cada país e a nomenclatura utilizada para defini-la, comprova que ocorreu uma influência legislativa indireta, mas eficiente, sobre a política externa. Uma postura que poderia ter sido mais “ocidental” não ocorreu, devido à incidência de congressistas e grupos neutros e de oposição.

3 A influência legislativa na política externa de Jânio Quadros e Afonso Arinos

Cox e Morgenstern (2002) consideraram que a tendência na América Latina é de presidências proativas junto com congressos reativos, situando-se, portanto, entre o presidencialismo puro e o parlamentarismo puro; os ministros apontados podem servir para ampliar apoio no Legislativo, e os próprios podem influir sobre a agenda congressual. Além disso, eles constroem um quadro de possibilidades estratégicas nas relações entre os poderes, em que a Assembleia pode rejeitar, barganhar, demandar ou aceitar propostas do Executivo, e o último pode tentar se impor, barganhar, comprometer-se com o Congresso. Nos casos de ação unilateral, há uma presidência imperial com uma assembleia recalcitrante; na barganha, há uma presidência de coalizão e uma assembleia com quem se pode dialogar; sob a estratégia de demandas, o presidente se orienta nacionalmente, e os congressistas agem paroquialmente. No governo Jânio, as relações oscilaram entre as três possibilidades, dependendo do tema e do ministério envolvido.

No caso da Política Externa, pode-se dizer que esteve mais próximo do modelo de barganha, durante a maior parte do tempo, mas oscilando para o impasse nacional-paroquial ou para imperial-recalcitrante; no primeiro caso, pelo perfil congressual; no segundo, pelo perfil presidencial. Em geral, a literatura considera que no presidencialismo³ os temas internacionais são associados com o Executivo, e o Legislativo se envolve aquiescendo, delegando poderes sem abrir mão deles, exercendo controle (*ex ante* ou *ex post*), autorizando/vetando os acordos ou o uso da força, regulando sobre orçamento (RAUNIO, 2014).

Lisa Martin (2000) diz que a participação do Legislativo na cooperação aumenta a credibilidade (crença de que os atores envolvidos honrarão o compromisso) e a profundidade (densidade e complexidade do que foi negociado) dos compromissos entre os Estados, e enquanto presidentes agem (assumem a representação e a negociação internacional), congressistas influenciam (usam de habilidades para alcançar resultados próximos dos seus interesses). Ela defende que o Congresso não realiza abdicação do seu poder, mas uma delegação ao outro poder, mantendo seus próprios mecanismos de controle; por vários motivos: agir com eficiência com temas complexos; resolver problemas de ação coletiva e/ou distribuição de benefícios; obter informação com quem tem expertise, mantendo a possibilidade de vetar ações; viabilizar ações estratégicas, influenciando elas. Os controles são exercidos principalmente no plenário e nas comissões, que podem ser mistas, se for bicameral, ou podem ser de uma das casas somente.

Helen Milner (1997) escreve sobre o tema, dizendo que a cooperação é mais afetada pelas consequências distributivas domésticas do que pelas ações dos entes internacionais entre si. A composição dessa distribuição de poder e de benefícios depende dos interesses e

³ No parlamentarismo, a principal ação é a delegação. A chamada de ministros para comparecer às atividades de legislatura, prestando esclarecimentos, não é atividade incomum.

preferências dos atores, das instituições e seus arranjos, assim como do grau de informação que cada um possui. Além da possibilidade de se retomar as prerrogativas que foram delegadas, via voto estratégico nas avaliações sobre ações do Executivo, é possível influir nas indicações deste, manipulação das dimensões; manipulação da agenda que define prioridades (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Logo, além do jogo *ex ante*, prévio a ações diplomáticas de vulto, há as ações *ex post*, de controle, seja via “patrulhamento” constante, seja através de uma atuação quando um tema ganha relevância, analogamente ao funcionamento de um “alarme de incêndio”.

Legisladores podem, portanto, influenciar presidentes, positiva ou negativamente. Pedro Ribeiro e Flávio Pinheiro (2016) analisaram os presidencialismos multipartidários da América Latina e chegaram à conclusão de que os principais fatores que geram apoio legislativo aos mandatários executivos são o tamanho da coalizão, a distância ideológica e o número efetivo de partidos. Uma coalizão não muito grande, mas majoritária, com distância ideológica relevante, e um número efetivo de partidos não muito grande auxilia no apoio ao governo; se existirem muitos partidos — um número considerável deles —, com baixo ou nulo perfil ideológico, com uma grande coalizão assumindo as casas congressuais, o apoio se torna rarefeito. O segundo caso se aproxima, em termos, do período janista.

Há a influência dos lobbies sobre determinados temas dentro dos comitês, existindo gradações de permeabilidades às ideologias e um *degradé* de atuação mais conflitiva a uma postura mais favorável às leis (KOLLMAN, 1997). Partindo da ideia que existem três tipos de políticas externas e de defesa – estruturais, estratégicas e de crise – Lindsay e Ripley (1994) comentam as influências do Congresso sobre essas políticas. Naqueles meses de 1961, questões estruturais como a reforma do Itamaraty ou a liberação de verba para o ministério atraíram menos atenção do que as estratégias de atar ou desatar relações, por exemplo, ou a percepção de que eram anos de crise, principalmente devido à revolução em Cuba. Dimensões domésticas e internacionais se interligam na política pública que é a política externa, cuja multiplicidade de temas, atores e agendas deve ser reconhecida (MILANI; PINHEIRO, 2013). As decisões desse setor público dependem de “bases de apoio”, e cada ação gera uma responsabilidade a ela associada (HILL, 2003). Analisando a realidade ianque, chegam a conclusão que as atitudes para com o mundo se dividiam entre acomodacionistas, integracionistas, linhas-duras e isolacionistas (HOLSTI; ROSENAU, 1996). Na época a polarização política gerava diferentes tipos de atitudes alinhadas com bases de apoio variadas, e impacto sobre o Legislativo.

O Congresso tratava, sob delegação, de tarifas, barreiras e acordos. Nessa época, as preferências divergiam sobre o grau de aquecimento da economia, o tipo de desenvolvimento, o grau de abertura/proteção, qual o melhor acordo; mas o legislador mediano não buscava nem a abertura total, nem a autarquia, prevalecendo a industrialização por substituição de importação (LIMA; SANTOS, 2001). O projeto de inserção internacional, o sistema decisório e o

pensamento internacionalista começam a mudar, os paradigmas mudaram conforme identificam Hirst e Lima (2002) e Pinheiro (2004). Do antigo Americanismo (pragmático ou ideológico) se passou ao Globalismo (hobbesiano ou grociano), até que essa polarização começa a ruir com o fim da Guerra Fria, e com a ascensão dos Institucionalistas Pragmáticos (PINHEIRO, 2000). Rivalizando com eles, já em período recente, viriam os autonomistas-nacionalistas, enfatizando o desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2010).

Se, por um lado, há uma identificação de pensamento, ideológica, teórica, por outro lado, há uma identidade, em cada “membro” de um dos paradigmas, em termos de práticas, de pertencimento a grupos, partidos, etc. Logo, uma sociedade com clivagens fortes, gera, necessariamente, uma disputa sobre determinadas formas de se pensar e fazer políticas públicas. Nessa época, a direita se aproximava do capitalismo associado, da preferência de relações com o Ocidente, em especial com os EUA, era crítico do socialismo e, com frequência, anticomunista. A esquerda defendia o desenvolvimento capitaneado pelo Estado, com empatia por socialistas, e eventualmente por comunistas, sendo crítico dos imperialismos (BENEVIDES, 1999). A divisão do tecido social dos anos 1950 e 1960 se refletia no Legislativo.

Na Câmara, via-se um debate frequente, seja em sessões ordinárias, seja em sessões extraordinárias. Críticos do comunismo foram os principais opositores, entre eles: Oswaldo Zanello (PRP), Arruda Câmara (PDC), José Humberto (UDN), Daniel Faraco (PSD), Padre Souza Nobre (PTB), Padre Vidigal (PSD), Mendes de Moraes (sem legenda, foi do PSP), Hermógenes Príncipe (PSD), Estefano Mikilita (PDC), Dirceu Cardoso (PSD), Geraldo Freire (UDN), João Mendes (UDN). Há os que se diziam de apoio ao governo, ou aos seus atos, como Aduino Cardoso (UDN), Derville Allegretti (PR), Oswaldo Lima Filho (PTB), Ferro Costa (UDN), Aurélio Viana (PSB), Lício Hauer (PTB), Milton Reis (PTB), José Sarney (UDN). Alguns declaravam apoio ao ‘neutralismo’, ao anticolonialismo afro-asiático e/ou à autodeterminação dos povos, como Celso Brant (PR), Fernando Santana (PTB), Mário Martins (UDN), Almino Afonso (PTB), Nelson Carneiro (PSD). Questionavam a aproximação com os EUA, os petebistas Jonas Bahiense e Ramon de Oliveira Neto.

Os representantes José da Silveira (PSD), Neiva Moreira (PSP) e Emival Caiado (UDN) congratularam-se com feitos soviéticos; enquanto louvavam o Ocidente Aniz Badra (PDC) e Raimundo Padilha (UDN)⁴. Cabe destacar o envolvimento de deputados em missões do governo, como Ferro Costa (UDN), presente na Missão ao Leste Europeu. Saturnino Braga (PSD) chefiou a delegação brasileira na União Interparlamentar, que contou com Hélio Ramos (PR), com Waldir Pires (PSD), e outros. Junto à Unesco, a representação coube a Plínio Salgado (PRP). Na Conferência Mundial de Governos Municipais, a Lourival Batista (UDN). Na 32ª sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Herbert Levy (UDN). Em

⁴ Raimundo Padilha (UDN) ocupou durante o período a presidência da comissão de Relações Exteriores da Câmara. Ivete Vargas (PTB) era a vice-presidente.

Santiago do Chile, na Reunião Interparlamentar Latino-Americana, compareceu Salvador Lossaco (PTB).

A representação ganhava densidade e complexidade, conforme as duas frentes amplas se consolidavam; à esquerda, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), cuja posição conjunta foi explicitada pelo petebista Fernando Santana; à direita, a Ação Democrática Parlamentar (ADP), cuja orientação era explanada pelo udenista João Mendes. Aurélio Viana apresentou posição do PSB, concitando o apoio brasileiro às nações pacifistas. Muitos pessebistas estavam na FPN. Existiam deputados vinculados a temas internacionais específicos, como Yakishigue Tamura (PSD), quando o Japão era o assunto. Sobre questões da Igreja, as vozes ouvidas eram Arno Arnt (PDC), Océlio Medeiros (PSD), Padre Nobre (PTB), Ferreira Martins (PSP) e Padre Vidigal (PSD). Alguns, pontualmente, defendiam Israel, como Cunha Bueno (PSD) e Hamilton Nogueira (UDN). Logo, com exceção das amplas frentes, não existia uma postura unificada sobre política externa e seus temas.

No Senado Federal, o mesmo se dava. Debates sobre política externa se deram no início de março, em que Silvério Del-Caro (PRP), Padre Calazans (UDN), Novaes Filho (PSD), Caiado de Castro (PTB) e Heribaldo Vieira (PST) se posicionavam contra a política externa neutralista e/ou contra relações com URSS e Cuba. Naquele momento, Lima Teixeira (PTB) defendia reatar ou criar relações com países socialistas e soviéticos. Em maio, Alô Guimarães (PSD) critica o colonialismo soviético sobre a Ucrânia e outros países, enquanto Dix-Huit Rosado, sem legenda, recém-desligado da UDN e futuro petebista, defende a manutenção das relações do Brasil com outros países do mundo. Barros de Carvalho (PTB) foi ao Extremo Oriente junto do Poder Executivo em agosto, e alguns congressistas integraram a delegação do vice-presidente João Goulart na sua visita à República Popular da China. Lino de Matos (PSP) e Saulo Ramos (PTB) se posicionam sobre o Mercado Comum dos Países Americanos.

Muitos dos senadores que discursavam sobre política externa, ou interpelavam quem o fizesse, tinham experiência em missões bilaterais ou multilaterais (muitas deles vinculadas à ONU ou à OIT). Raramente o Poder Legislativo obstava acordos culturais. No caso de acordos econômicos e para estabelecer relações diplomáticas ou adensá-las, os termos diferenciavam-se. Contatos com outros países e alterações em comércio exterior acionavam “alarmes de incêndio” para alguns congressistas, e a vitória de Jânio nas urnas foi o suficiente para disparar o gatilho da desconfiança e da vigilância sobre as ações externas do novo presidente. Revistas e jornais apresentavam entrevistas de Jânio e de Afonso Arinos acerca das diretrizes da política externa. Com apenas dois meses de governo, o Congresso Nacional convoca, mês a mês, o Ministro das Relações Exteriores para informar os congressistas dos passos governistas nesse âmbito. O Regimento Interno da Câmara, de 1959, que regeu muitos atos da 41ª Legislatura (1959-1962) submetida à Constituição de 1946, dizia em seu artigo 28, parágrafo 8:

À Comissão de Relações Exteriores compete manifestar-se sobre os atos internacionais de que a União houver participado, ou tenha de participar, e, em particular, sobre qualquer proposição, mensagem memorial ou documento que se refira às relações do Brasil com as nações estrangeiras em geral, a tratados, a estabelecimento de linhas divisórias ou de fronteiras, a proteção de cidadãos brasileiros no exterior, a expatriação, a neutralidade, a conferências e congressos internacionais, a intervenção em países estrangeiros, a remessa de tropas brasileiras para o exterior ou a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, a declaração de guerra, a condições de armistício ou de paz, a arbitramento internacional, a medidas relativas ao serviço diplomático, a acordos, convênios ou normas de intercâmbio comercial com as nações estrangeiras, a empréstimos externos, à Organização das Nações Unidas e às organizações financeiras, monetárias ou assistenciais internacionais. (BRASIL, 1959).

Se a Casa ou a comissão cometesse inconstitucionalidades, era possível submeter o assunto às Comissões de Constituição e Justiça e/ou ao Supremo Tribunal Federal. O que gerou o envolvimento dos Três Poderes em alguns casos. Enquanto no Pequeno Expediente da Câmara cada um tinha no máximo quarenta minutos para sua fala, no Grande Expediente, a alocação era limitada pelos horários de funcionamento, tal como na convocação de ministro para requerimento de informações. Esta fala do ministro difere da Mensagem ao Congresso presidencial, assim como dos discursos ministeriais sobre suas políticas no início de um mandato, pois há interpelação por parte dos deputados. Ocorre então a “sabatina”, uma verdadeira prestação de contas ministerial. O poder de emendar ou não o Orçamento da União também se fez presente no Legislativo (exercido sobre pedidos de crédito especial e suplementar), pois a maioria das demandas encaminhadas em favor do MRE foram negadas.

A Resolução nº 2 de 1959 estabeleceu o Regimento Interno do Senado, que teve acréscimos em 1960 e 1961; sobre as Relações Exteriores dizia no artigo 95:

À Comissão de Relações Exteriores compete:

- a) emitir parecer sobre todas as proposições referentes aos atos, às relações internacionais, ao Ministério das Relações Exteriores e sobre as matérias do art. 5º, XV, n e o, da Constituição Federal (naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, emigração e imigração), e turismo;
- b) opinar sobre a indicação de nomes para chefes de missões diplomáticas, de caráter permanente, junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte;
- c) opinar, a requerimento de qualquer Senador, sobre as moções previstas no art. 216, quando se referirem a acontecimentos ou atos públicos internacionais;
- d) opinar sobre os requerimentos de que trata o artigo 40 (BRASIL, 1974, p. 347).

Após Jânio Quadros fazer a indicação de José Ermírio de Moraes, empresário paulista da indústria, para a embaixada da República Federal Alemã, em Bonn, obteve parecer favorável na Comissão de Relações Exteriores (CRE). Todavia, após uma sabatina, seu nome foi rejeitado pelo plenário. Fato incomum como esse só voltaria a ocorrer no século XXI. Pouco após a

deliberação, Padre Calazans (UDN) e Victorino Freire (PSD) se pronunciaram contra essa medida senatorial. Outras indicações para embaixadas ocorreram no período de Jânio Quadros como presidente: Israel, Gana, Grã-Bretanha, Bolívia e Coréia do Sul. Também na Câmara, na CRE, em 17 de maio, Melo Franco discursou sobre a política pública de sua pasta, esquivando-se das perguntas à queima-roupa, todas elas carregadas de forte conotação político-ideológica.

Este encontro foi solicitado por Océlio Medeiros (PSD), resultando em uma reunião que durou das 15h30 até as 20h, e contou com a presença dos deputados a seguir, os quais se inscreveram para falar ou intervieram em apartes: Bocaiuva Cunha (PTB); Océlio Medeiros (PSD); Raimundo Padilha (UDN); Mendes de Moraes (sem legenda, foi do PSP); Ivete Vargas (PTB); Hélio Machado (PSD, líder da maioria, diplomata); Paulo Sarasate (UDN, depois vinculado à “bancada revolucionária”, embrião da ARENA); Dias Lins (UDN); Fernando Santana (PTB); Oswaldo Lima Filho (PTB); Aloysio de Castro (PSD); Menezes Cortes (UDN lacerdista); Euripedes Cardoso de Menezes (UDN); Hamilton Prado (PTN); San Thiago Dantas (PTB, às vésperas da nomeação para ONU); Helio Machado (PDC); Pereira Pinto (UDN); Ruy Ramos (PTB); Lino Braun (PTB); Carmelo D’Agostini (PSD, antes PSP); Hamilton Nogueira (UDN); Gabriel Passos (UDN); Lamartine Távora (PTB); Também estavam presentes, sem pedir a palavra: Ferreira Martins (PSP); Henrique Turner (PSB); Moreira da Rocha (PR); Padre Pedro Vidigal (PSD); Aloysio de Castro (PSD); Daniel Faraco (PSD); José Sarney (UDN); Epílogo de Campos (UDN); Lauro Cruz (UDN); Vasconcelos Torres (PSD).

Pedia-se ao ministro que explicasse a política exterior brasileira, com foco nas relações com Cuba. Em seu discurso (FRANCO, 1999a) na CRE, defende que princípios e doutrinas não mudam em um governo; mas a política interna e externa de então tornava as ações mutáveis. Diz que é um princípio o de lutar contra a padronização/escravidão técnico-econômica e ideológica. Só se conquistaria a independência, que serve para evitar esses males, através de postura ativa nas relações bilaterais e nas multilaterais. Para ele, o Brasil devia agir seguindo os princípios de não intervenção e autodeterminação presentes nas conferências interamericanas dos anos 1930, e seguindo a defesa contra a intervenção ideológica, estabelecida nos anos 1940 em reuniões americanas contra o totalitarismo. Portanto, sustentava: “(...) somos um país fraco para a guerra, mas forte para a paz” (FRANCO, 1999a, p. 725). Para se colocar acima dos dois radicalismos, dos dois extremismos que existiam na época, seria necessário, a seu ver, defender a liberdade, a democracia, a paz, contra a intervenção e a opressão.

Para que a motivação para a convocação ficasse nítida, o requerente Océlio Medeiros (PSD), primeiro a inquirir, diz que a presença do ministro na Casa, deveu-se à prerrogativa de controle democrático do Legislativo sobre o Executivo. Guillermo O’Donnell (1998) chama a atenção para a accountability horizontal, que diferentemente da vertical, expressa-se nas urnas e se encarna na possibilidade de um Poder intervir em outro para evitar a corrupção da coisa pública ou a usurpação de poderes e direitos. Aparentava então o pessedista estar reforçando

essa dimensão da transparência administrativa, inclusive ao complementar que aos congressistas cabiam as interpretações sobre atos com Estados estrangeiros. Contudo, Medeiros ao questionar as prerrogativas presidenciais, ao questionar a neutralidade frente a Cuba, mostra-se mais como um ator de veto encravado na oposição, do que somente um fiscal das ações governamentais.

As perguntas são associadas a Cuba e aos seguintes temas: autodeterminação, intervenção, regime representativo, neutralidade. Afonso Arinos respondendo a perguntas diz que o País não reconhecerá Estado americano cujo regime resulte de ingerência externa, mas, sim, que reconhecerá países que têm autodeterminação, independente do regime representativo. Afirma o compromisso com a defesa continental americana, com a soberania, com a paz e não com o neutralismo. Ivete Vargas (PTB) sucede a Medeiros na tribuna, perguntando como se mantém a independência frente aos dois blocos, mantendo-se a soberania e a paz. O ministro responde que o que sustenta essa possibilidade é a solidariedade coletiva, e novamente diz se comprometer com a defesa continental. Em seguida, é a vez de Hélio Cabal (PSD), que além de parlamentar é diplomata. Esse, fundamenta sua intervenção nos artigos 20 da Carta da OEA e 6º do Tratado do Rio. A primeira exige resolver controvérsias pacificamente antes de se levar problemas à mediação da ONU, e a segunda diz que órgão de consulta deve se reunir para tomar medidas frente a agressões sem ataque armado. Tendo esse arcabouço legal de fundo, o parlamentar pergunta como o Brasil vai agir para dirimir o conflito cubano-estadunidense. Ao que o ministro e o parlamentar seguem em pingue-pongue de pergunta e respostas.

Em resumo, a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores foi convocada para consulta e não para questão emergencial. Argentinos queriam uma solução mais regional, mexicanos queriam solução onusiana. Mesmo pressionando, a resposta que Cabal ouve é de que o problema do memorando a decidir isso é de Jânio Quadros e não do ministro. Raimundo Padilha (UDN), o líder da Comissão, intervém para rechaçar devaneios e fugas ao tema da convocação ministerial efetuada por alguns parlamentares, prorrogando sucessivamente a reunião iniciada às 15h30 para até as 20h.

A última pergunta é de Hamilton Prado (PTN), que pergunta se o governo revisará posições, pois em Cuba se instalou o comunismo, que derrubou a democracia e desestabilizou a ordem social. Antes de San Tiago Dantas (PTB) fazer discurso elogioso ao ministro, e dizer que autodeterminação e democratização são fenômenos do povo, de volição livre, que não podem ser forçadas; há a resposta de Afonso Arinos a Prado. Em um crescendo pontuado por palmas efusivas, diz que a defesa contra o comunismo não deve ser de forma repressiva, deve ser com democracia social e humana, combatendo a miséria, eliminando injustiças, viabilizando empregos e salários dignos, e diz defender isso como um católico que deseja ver a igualdade de possibilidades e a democracia exercida como prática.

Em junho de 1961, Afonso Arinos comparece ao Senado, para falar outra vez sobre a política externa. Na sua exposição, começa a falar sobre a transformação brasileira de uma

civilização agrícola para uma industrial, sentido que só pode ser aprofundado através de uma política de intercâmbio internacional. Diz que que na OEA espera-se a solução de problemas transnacionais de forma sociojurídica. Para ele, a Missão de Walter Moreira Salles existiu para negociar a dívida externa do País, e gerou mais crédito para o País e extensão de prazo para pagar as dívidas. Sustenta que a aproximação com Cuba é voltada para manter a paz na região, e com os EUA foram mantidos entendimentos políticos, financeiros e diplomáticos, e que a Missão Adlay Stevenson estava programada para 10 de junho. Com a Bolívia, retomaria o entendimento da ferrovia binacional, e diz que o asilo pedido por dois militares brasileiros na embaixada do Uruguai não se aplica, pois não foi assinado o país platino acordo para asilo diplomático. A reforma do Itamaraty refere-se à tentativa de aumentar condições materiais, administrativas, humanas, e agradece algumas lideranças parlamentares pelo apoio dado, a maioria não udenista.

Ao comentar que o País esteve presente na Conferência do Cairo, diz que o neutralismo é um engajamento homogêneo ancorado em condições e princípios que não são brasileiros, e diz que, pertencendo ao bloco democrático ocidental, é possível praticar a independência, buscando a justiça, a paz e o progresso. Não vê assim contradição em seguir a Doutrina Hallstein, reconhecendo a Alemanha Ocidental, e buscar o comércio com a República Democrática Alemã. Isso justificaria o “Protocolo de Conversações”, não vinculante, que se referia a: aumento de comércio, regulamentação da navegação entre os dois países e manutenção de acordos existentes. A Missão João Dantas na Alemanha Oriental serviria aos mesmos propósitos que a Missão Roberto Campos, que, ocorrendo *in tandem*, corria a Europa Ocidental, incluindo território germânico. O documento gerado na RDA existia também com a Noruega, Suécia, França, Grã-Bretanha e Turquia. Ele critica, porém, o acordo entre as potências coloniais, o Mercado Comum Europeu, que seria prejudicial aos latino-americanos. O sistema de Missões acionado por Afonso Arinos já existia em ocasiões anteriores, como no período de PRM-PRP e da gestão de Vargas antes do PTB. Itamaraty e o Ministério da Fazenda eram praticantes desse sistema.

Ainda que muitos peçam a palavra durante a vinda do ministro, alguns desistem, outros só elogiam o ex-Senador. Os mais ativos no debate compõem a oposição ao governo, com raras exceções, são eles: o requerente Jefferson de Aguiar (PSD); Lima Teixeira (PTB); Argemiro de Figueiredo (PTB); Silvestre Péricles (PST); Mem de Sá (PL); Gilberto Marinho (PSD). Assim sendo, não se pode dizer que a política externa não era politizada. Jefferson de Aguiar (PSD) inaugura o debate demandando informações das missões, das ações do País em organizações internacionais. Questiona a relevância das relações com países africanos e da presença no encontro entre Kennedy e Krushev. Critica a Missão João Dantas, por não ser oficial.

Afonso Arinos responde dizendo que relações comerciais não condicionam relações políticas, e para existir reconhecimento mútuo é preciso que isso seja expresso e não algo tácito,

e que negociações em missões só podem ser apresentadas quando concluídas, o que não é o caso. Diz ainda que os maiores parceiros da União Soviética e da China comunista são os países capitalistas, e com a África o Brasil constrói uma presença democrática, mestiça, uma civilização tropical próxima da realidade do outro continente. Lima Teixeira (PTB) pergunta sobre relações com a URSS, autodeterminação, Operação Panamericana (OPA) e comércio de açúcar com os Estados Unidos. O ministro das Relações Exteriores diz que a relação com os soviéticos está em pauta, mas é mais complicado reatar do que ampliar uma relação já existente com outros países socialistas; e que sobre autodeterminação já havia falado na Câmara. Confirma que o Brasil ganhou 220 mil toneladas a mais de cota de exportação de açúcar para os EUA, mas Cuba tinha dois bilhões e a redistribuição foi feita por Kennedy. Arinos era favorável à OPA pois ela gerou nos EUA maior consciência das necessidades brasileiras, o que fez surgir a Aliança para o Progresso; mas a primeira é muito voltada para o setor econômico, e a segunda muito voltada para o lado social, logo, eram iniciativas incompletas.

Argemiro de Figueiredo (PTB) discursa colocando sete perguntas, sobre: posição brasileira frente a Cuba comunista; ação na ONU; posição da OEA sobre intervenção e democracia representativa, e face a isso a posição brasileira de apoio sem intervir; envio de Embaixador a Angola; asilo de líderes anti-Salazar; como sustentar autodeterminação e não intervenção dada a intervenção do comunismo. Arinos começa repelindo a afirmação de que Cuba seja comunista, e diz aceitar a intervenção das Nações Unidas dependendo de como ela é feita; mesmo porque a prudência aconselha ponderar se há possibilidade de ação direta ofensiva. Afirma o compromisso de defesa contra o comunismo, inclusive lembra que somos signatários de tratado de ação coletiva americana; mas diz que ação ofensiva pode despertar reação soviética alhures. Sobre a intervenção, diz que não há tratado que nos obrigue a uma intervenção pela falta do regime representativo, o que há é texto obrigatório impondo a não intervenção. A presença de Negrão de Lima em Angola obtivera prévio aval de Salazar. Diz que pelo Direito Internacional é proibido atividade de estrangeiros contra organizações políticas dos Estados de onde provêm, enquanto o próprio Direito interno nega a possibilidade de ação para subverter a ordem.

Paulo Fender, petebista ligado ao grupo de Fernando Ferrari, louva a eloquência e a elegância do ministro, se mostra cético quanto à possibilidade de Cuba seguir atos e tratados internacionais, diz que a Missão João Dantas e a política presidencialista de Jânio Quadros em relação a áreas geográficas descontínuas comprometem a tradição clássica da diplomacia brasileira. Silvestre Pércles (PST) afirma que representou o Brasil três vezes no exterior, e pergunta se é correto pedir empréstimo no Oriente e no Ocidente. Também indaga caso uma das potências atômicas forem contra a autodeterminação ou não intervenção, se o País manterá sua posição, e se o Brasil seguirá o artigo 141 da Constituição. Melo Franco então sustenta que após uma intervenção atômica tudo passa ao domínio do passado; por isso, potências médias e

pequenas devem esforçar-se para evitar isso. Nega que tenham havido missões para pedir créditos, mas quando concluídas serão enviadas ao Congresso. Quanto ao artigo, ele será respeitado, até porque a proposta partiu dos udenistas Clemente Mariani e Milton Campos.

Mem de Sá (PL) pergunta se o crédito de longo prazo para financiar o desenvolvimento vem de fundo da Alemanha Ocidental para países em desenvolvimento, se o País reconhece o governo de Bonn. Melo Franco fala que não sabe se o crédito para o desenvolvimento vem desse fundo destinado à África, Ásia, Américas; diz que aumentar comércio com leste europeu não implica deixar de reconhecer a República Federal Alemã. Gilberto Marinho (PSD) elogia o ministro, defende a aproximação com países africanos, critica a dependência econômica e o desenvolvimento calcado na ajuda externa. Por fim, pergunta se algum acordo foi feito com a Argentina de Frondizi em Uruguaina, e se isso envolve efetivos militares. O ministro diz que foram assinados acordos em sentido econômico, cultural, de amizade e consulta, mas sem lidar com matéria militar. Sérgio Marinho (UDN) resume algumas ideias do ministro, é seguido por Vivaldo Lima (PTB), que também elogia o ex-Senador, e a sessão termina.

Nova visita de Afonso Arinos de Melo Franco à Câmara dos Deputados Federais mostra a postura do Legislativo de questionamento sobre ações externas do Executivo. Ela se dá na 125ª sessão, em 28 de julho, atendendo à requisição de Cid Carvalho (PSD), e tendo como principais interpelações a do requerente, a de Bocayuva Cunha (PSD), a de Fernando Santana (PTB), a de Padre Nobre (PTB), a de Silvío Braga (PSP) e a de Salvador Lossaco (PTB). Girou em torno das conferências ocorridas no Uruguai: a Latino-Americana de Livre Comércio e a do Conselho Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos. Na explanação inicial, (FRANCO, 1999c), quanto ao encontro da OEA, diz que foram analisadas as prioridades de destinação de recursos e a reforma agrária, tão em consonância com a encíclica *Mater e Magistra* quanto com projeto de sua autoria quando Senador, apresentado em conjunto com José Joffily (PSD). Sobre a integração regional, diz que é esforço continental de voltar-se para si, ampliando intercâmbio e relações político-econômicas; enquanto as missões no exterior, assim como a relação com a África, servem como meio de superar a saturação de mercados tradicionais e seus estrangulamentos. Sobre a América do Sul, destaca as boas relações com Argentina, Chile, Colômbia e Peru⁵.

Advoga pelo poder do governo, do Estado, para dirimir conflitos e alcançar os interesses gerais, e que o Estado ampliou suas atribuições após a Segunda Guerra, portanto a ele cabe intervir para gerar o desenvolvimento. Sobre a questão germânica, fala o mesmo que no Senado. Ao buscar relações com a URSS espera contribuir para a paz, o entendimento, o desarmamento e o progresso. Diz basear-se no humanismo democrático, cristão, ao considerar

⁵ O presidente peruano visitou, pouco depois em dois de agosto, o Congresso Brasileiro, em sessão conjunta, ocasião em que aquele mandatário discursou. O Encontro de Uruguiana se deu entre o presidente Jânio Quadros e Arturo Frondizi, presidente argentino de então.

que há perfectibilidade e possibilidades de superar as relações baseadas em barganhas, geopolítica e pressões; portanto não poderia assumir a neutralidade como a Suíça, que de antemão se alheia de conflitos, tampouco assumir o neutralismo, que é uma posição ativa diferente dos dois grandes blocos. Ao fim, agradece o apoio dos líderes na Câmara de PSD, PTB e UDN no apoio à reforma do Itamaraty.

4 Conclusão

Todos os requerimentos de informação foram formulados por membros do PSD. Em todas as três presenças no Congresso, os principais temas a se repetir são: Cuba, União Soviética, África, Missões no exterior, questões americanas e/ou ocidentais; questões vinculadas ao Vaticano ou à fé cristã. Os principais conceitos que aparecem são não intervenção, autodeterminação, compromissos internacionais, neutralidade, neutralismo, desenvolvimento. As comissões refletem mais a tensão política da época, e quanto a isso não escapavam as de relações exteriores, pois não reinou o “interesse nacional”, mas a estratégia partidária, principalmente de confronto ao governo. Isso pode ser apreendido no seguinte fato: no primeiro esclarecimento, udenistas conformam o maior número de interpelações, seguidos de perto de petebistas. No segundo, somando os que pediram a palavra e os que falaram, há empate entre UDN e PTB, oito para cada lado, seguido de quatro do PSD; porém, o maior número de intervenções veio do PTB, seguido do PSD. Por fim, o PSD assume a liderança nas interpelações. A mudança reflete o espírito dos partidos frente à política externa e ao governo. A polarização que cruzava os partidos encontrou lugar em alguns temas, tais como relações com o Ocidente e com os países socialistas.

É preciso enfatizar que todo ciclo tem início, meio e fim. Conforme escalava a oposição ao governo, de Governadores como Carlos Lacerda e de congressistas – muitos da UDN – mais pressões sofriam os ministérios. O Itamaraty não era exceção. Aplacando críticas ao afirmar o país como ocidental, o governo não se esquivou de interpelações do PTB. Logo após, o PSD que perdera para Jânio o pleito presidencial e não ganhara a vice-presidência devido ao acordo com petebistas, começa a reagir à ascensão dos petebistas, tendência que se aprofundará com o tempo. Auro de Moura Andrade (PSD), convoca extraordinariamente, em 25 de agosto, sessão para comunicar a renúncia de Jânio Quadros. A partir desse momento muda a configuração das relações Executivo-Legislativo e com isso o processo decisório também se altera.

Observa-se que, em contextos democráticos, mesmo sob um regime em que o Legislativo delegue para o Executivo a função de lidar com o que há mais além das fronteiras, a força dos congressistas pode-se fazer presente para moldar determinadas diretrizes, vetá-las ou até impulsioná-las. Quanto mais polarizado o Congresso, maior deverá ser a capacidade política do ministro em buscar o ponto de equilíbrio no turbilhão dos embates. A área de estudos legislativos poderia explorar temas que se aproximam de outras áreas do conhecimento, como

as Relações Internacionais. O estudo buscou seguir nessa direção, ao mobilizar fontes primárias para entender como decisões executivas sofrem influência das dinâmicas legislativas. Observando Diários e Anais de ambas as casas parlamentares, foi possível entender que congressistas têm seu papel na conformação da política externa.

Referências:

- ABRANCHES, Sergio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.
- ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam. What Makes Democracies Endure? *Journal of Democracy*, v. 7, n. 1, p. 39-55, 1996.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.
- ARINOS FILHO, Afonso. **Afonso Arinos de Melo Franco: cadeira 25, ocupante 5**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2009.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Jânio Quadros**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno de 1959**. Brasília: Câmara, 1959.
- _____. **Diários da Câmara dos Deputados**, março a agosto de 1961, da 1ª sessão da 4ª Legislatura até 22ª sessão conjunta da 4ª Legislatura. Brasília: Câmara dos Deputados Federais, 1961.
- BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado**, meses de fevereiro e março de 1961, sessões 1ª a 9ª. Brasília. Brasília: Senado Federal, 1964a.
- _____. **Anais do Senado**, mês de abril de 1961, sessões 10ª a 31ª. Brasília: Senado Federal, 1964b.
- _____. **Anais do Senado**, mês de maio de 1961, sessões 31ª a 55ª. Brasília, Senado Federal, 1964c.
- _____. **Anais do Senado**, mês de junho de 1961, sessões 56ª a 68ª. Brasília: Senado Federal, 1964d.
- _____. **Anais do Senado**, mês de junho de 1961, sessões 69ª a 85ª. Brasília: Senado Federal, 1964e.
- _____. **Anais do Senado**, mês de julho de 1961, sessões 86ª a 99ª. Brasília: Senado Federal, 1964f.
- _____. **Anais do Senado**, mês de julho de 1961, sessões 100ª a 112ª. Brasília: Senado Federal, 1964g.
- _____. **Anais do Senado**, mês de agosto de 1961, sessões 113ª a 121ª. Brasília: Senado Federal, 1964h.
- _____. **Resoluções do Senado Federal**, Tomo I, 1946-1959. Brasília: Senado Federal, 1974.
- CASTRO, José Viriato de. **O fenômeno Jânio Quadros**. São Paulo: Editor José Viriato de Castro, 1959.
- COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. (Org.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 446-491.

- DINES, Alberto; FERNANDES Jr., Florestan; SALOMÃO, Nelma. **Histórias do Poder: 100 anos de política no Brasil. Volume 2: Ecos do Parlamento.** São Paulo: Editora 34, 2000a.
- _____. **Histórias do Poder: 100 anos de política no Brasil. Volume 3: Visões do Executivo.** São Paulo: Editora 34, 2000b.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The Role of Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 10-38, 2008.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Introdução à realidade brasileira.** Rio de Janeiro: Schmidt Editor, 1933.
- _____. **A alma do tempo: memórias (formação e mocidade).** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1961.
- _____. **A escalada: memórias.** Rio de Janeiro: Livraria J. Olympio Ed., 1965.
- _____. **Planalto: memórias, 3.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1968.
- _____. Discurso na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (17/05/1961). In: ARINOS FILHO, Afonso. (Org.). **Afonso Arinos no Congresso: cem discursos parlamentares.** Brasília: Senado Federal, 1999a. p. 719-726.
- _____. Discurso no Senado Federal (06/06/1961). In: ARINOS FILHO, Afonso. (Org.). **Afonso Arinos no Congresso: cem discursos parlamentares.** Brasília: Senado Federal, 1999b. p. 726-740.
- _____. Discurso na Câmara dos Deputados (28/07/1961). In: ARINOS FILHO, Afonso. (Org.). **Afonso Arinos no Congresso: cem discursos parlamentares.** Brasília: Senado Federal, 1999c. p. 740-758.
- HERMANN, Charles; HERMANN, Margaret. Who Makes Foreign Policy Decision and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy.** London: Palgrave, 2003.
- HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares. Contexto internacional, democracia e política externa. **Política Externa**, v. 11, n. 2, p. 78-90, 2002.
- HOLSTI, Ole; ROSENAU, James. Liberals, Populists, Libertarians, and Conservatives: The Link between Domestic and International Affairs. **International Political Science Review**, v. 17, n. 1, p. 29-54, 1996.
- KOLLMAN, Ken. Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 2, p. 519-544, 1997.
- LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy.** New Haven: Yale University Press, 1999.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, p. 121-149, 2001.
- LINDSAY, James; RIPLEY, Randall. How Congress influences Foreign and Defense Policy. **Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences**, v. 47, n. 6, p. 7-32, 1994.
- LOPES, Dawisson Belém. **Política externa na Nova República: os primeiros 30 anos.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.
- MACEDO, Joana; MIRANDA, Luiz Fernando. Entre o Legislativo e o Judiciário: a trajetória do inquérito parlamentar ao julgamento. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 40. **Anais...** Caxambu 8 a 11 de outubro de 2016.
- MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation.** Princeton: Princeton University Press, 2000.
- MESQUITA, Bruce Bueno de et al. **The Logic of Political Survival.** Cambridge: The M.I.T. Press, 2003.

- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n.1, p.11-41, 2013.
- MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.
- PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e a produção legal no Brasil: 1964-1991. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 15. Caxambu. **Anais...** Caxambu, 1991.
- _____. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. 1997. 201f
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.
- _____. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- QUADROS NETO, Jânio; GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Jânio Quadros: memorial à história do Brasil**. São Paulo: Rideel, 1996.
- RAUNIO, Tapio. Legislatures and Foreign Policy In: STRØM, Kaare; SAALFELD, Thomas; MARTIN, Shane (Org.). **The Oxford Handbook of Legislative Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- RIBEIRO, Pedro Feliú; PINHEIRO, Flávio. Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 467-502, 2016.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (Org.). **Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SARAIVA, Miriam. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, v.1, n. 1, p. 45-52, 2010.
- SILVEIRA, Joel. **Viagem com o presidente eleito**. Rio de Janeiro, Mauad, 1996.
- TSEBELIS, George. Decision-Making in Political Systems: veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.

Artigo recebido em: 29/08/2017

Artigo aceito para publicação em: 21/11/2017