



LA INFLUENCIA LEGISLATIVA SOBRE LA POLÍTICA EXTERNA DE JÂNIO QUADROS

João Catraio Aguiar¹

Resumen: El artículo tiene como objetivo analizar las relaciones Ejecutivo-Legislativo teniendo en cuenta la política exterior, durante la presidencia de Jânio Quadros y de la cancillería de Alfonso Arinos. Se espera poder explicar la influencia del Parlamento en el comportamiento internacional brasileño. Para alcanzar tales objetivos, se investigó con datos primarios en bibliotecas y sitios de las casas parlamentarias y de la cancillería, anclada en metodología de estudio de caso, de investigación historiográfica y documental. En conclusión, este artículo destaca la importancia legislativa en la formación de la agenda, de las prioridades, y en las direcciones asumidas en la implementación de la política exterior.

Palabras claves: Gobierno Jânio Quadros; Relación Ejecutivo-Legislativo; Política externa; Congreso; Proceso Decisorio.

1 Introducción

Los Estudios Legislativos y el Análisis de la Política Externa son, cada en si mismos, campos con vida intensa, pero que no siempre se comunican. La posibilidad de fomentar esa unión ocurrió en este trabajo, interiorizando un caso histórico (gobierno Jânio Quadros) y utilizando documentos primarios (Anales y Diarios congresuales). Se trata de un momento en la política nacional en que las relaciones Ejecutivo-Legislativo encontraban impases. Debido a su carácter unívoco, mereció un perfil cualitativo – el estudio de caso fue el método utilizado – que consiguió dar voz a los actores parlamentares de la época y aclarar el curso de los eventos. Se optó por intentar reflexionar en los hechos en conjuntamente con la empírea, para que el texto fuera más fluido.

Los enfoques generales fueron hechos en los de lo necesario para la comprensión del contexto, sigue la perspectiva de tornar reducido el texto. Teniendo un enfoque en la política institucional, el siguiente trecho, a continuación, lidia con las dinámicas existentes en la política nacional y como ellas son relevantes en la relación con la Política Externa. Algunos padrones estructurales de medio y largo plazo serán tangenciados, en cuanto sean relevantes al tema del artículo. La tercera parte aborda la influencia legislativa sobre la acción internacional brasilera durante la presidencia Jânio Quadros. El énfasis recae sobre la prestación de cuentas, la toma de posición en el plenario y en la comisión son presentadas. El autor espera que el trabajo fomente la discusión sobre el período y sobre los fenómenos analizados, teniendo en cuenta las posibilidades de estudios existentes.

¹ Doctorando en Ciencia Política por la IESP-UERJ. Beca CAPES. (jjhccmmaa@gmail.com).

El autor agradece a todos sus profesores en el IESP-UERJ, en especial a su orientadora Leticia Pinheiro y al Carlos Milani. Los comentarios de Carolina de Paula fueron valiosos para llegar a la versión final. Sin los profesores de las Escuelas de Invierno en la misma institución y de consejos de Ricardo Ceneviva y de Thiago Moreira da Silva, el artículo no traería gráficos, tablas ni datos cuantitativos.

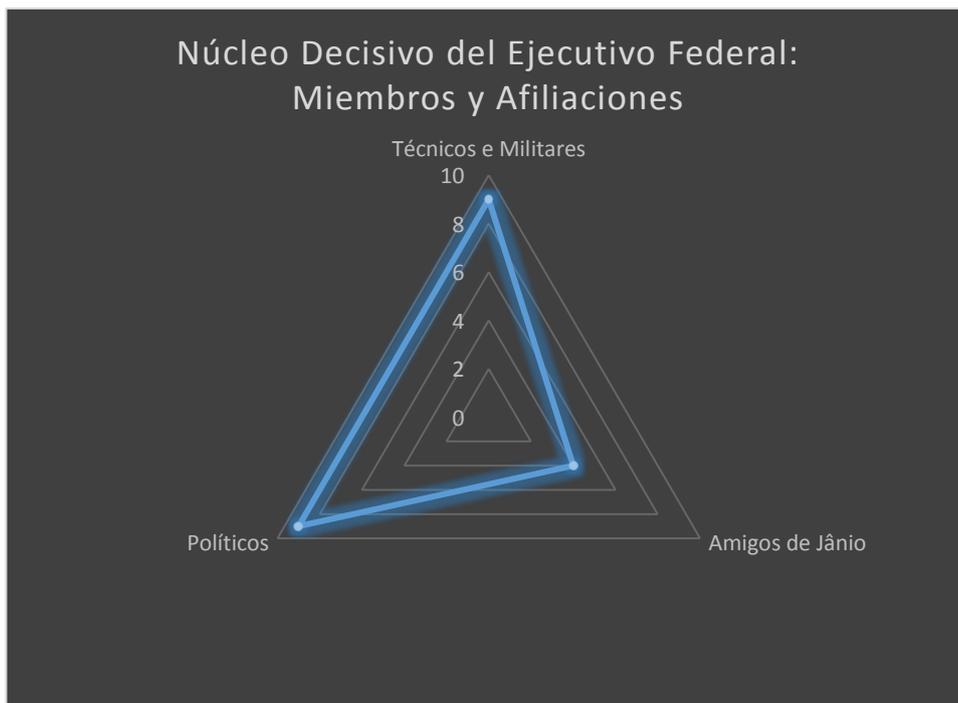
2 Sobre dinámicas institucionales, liderazgos y el gobierno de enero a agosto de 1961

La Constitución de los Estados Unidos del Brasil de setiembre de 1946, en su Título I (De la Organización Federal), Capítulo II (Del Poder Legislativo) define la actuación del Congreso y de los congresistas. El artículo 49 permite que diputado o senador, después de licencia de la Cámara, desempeñe misión diplomática transitoria, o participe de congresos, conferencias y misiones culturales en el exterior. Ambas casas, de acuerdo con el artículo 53, pueden abrir comisiones de investigación. El artículo 54 daba poder a todos y cualquier congresista para convocar a prestar cuentas e informaciones en cada una de las casas a los ministros de Estado. La ausencia injustificada se consideraba crimen de responsabilidad y podía generar el impedimento ministerial. Las prerrogativas legislativas sobre el impeachment presidencial y sobre el presupuesto eran aseguradas. El artículo 63 daba al Senado a competencia de aprobar jefes de misión diplomática permanente. El artículo 66 establecía como competencias exclusivas del Congreso, entre otras: resolver sobre tratados y convenciones; autorizar a la presidencia a declarar guerra y hacer la paz; autorizar al presidente y vicepresidente a ausentarse; juzgar las cuentas presidenciales.

Sobre las posibilidades de interferir en las acciones del Ejecutivo, aproximándose del ideal de frenos y contrapesos, el foco del artículo estará en los artículos 54 y, en una menor medida, en los artículos 49 y 63. El diseño constitucional generó una República presidencialista, federal, multipartidaria, de elección proporcional en el Legislativo y de mayoría simple para cargos del ejecutivo y sus vices. El vicepresidente ocupaba la presidencia del Senado y era el primero en la línea sucesoria por motivo de renuncia, impedimento o muerte del titular. En las elecciones de 1960, el presidente elegido fue Jânio Quadros (PTN), apoyado por la UDN, y el vicepresidente, João Goulart² (PTB); ellos venían de espectros políticos opuestos. Jânio Quadros fue presidente de la República del 31 de enero al 25 de agosto de 1961, y tenía un gabinete heterogéneo.

² Durante el gobierno Jânio Quadros, la presidencia del Senado Federal cabía al vice-presidente de la República, João Goulart (PTB); en la Cámara de los Diputados, el presidente era Ranieri Mazzilli (PSD). En STF de 11 ministros, ocho fueron indicados por pesedistas.

Gráfico 1: Perfil del gobierno Jânio Quadros



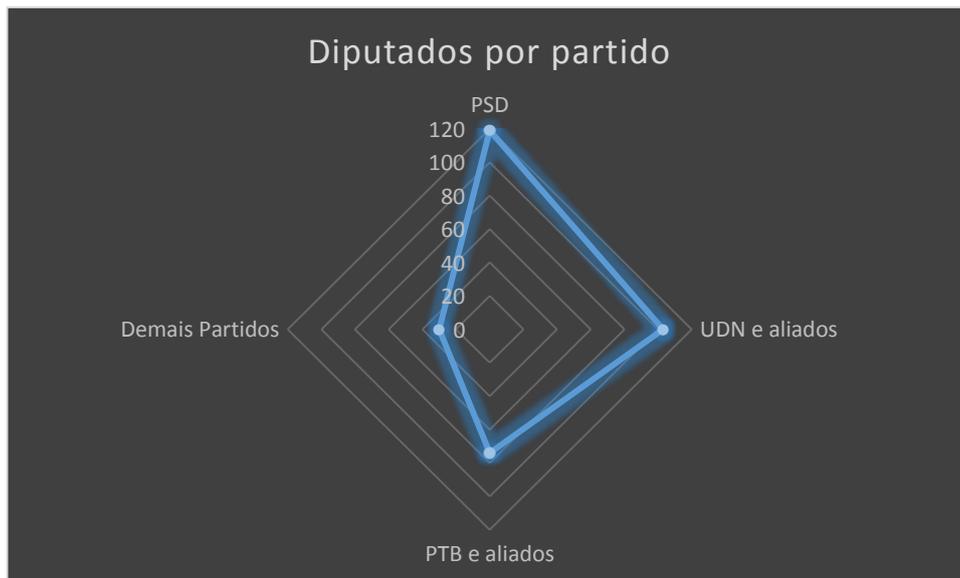
Fuentes: Elaboración del autor a partir de: Archivo Nacional y Quadros Neto y Gualazzi, 1996.

El gráfico ilustra el tipo de gobierno que él pretendía hacer: de perfil vinculado a sí, con técnicos en evidencia y el apoyo de la clase política — UDN, PTN e PDC en la base aliada, convidando a los demás partidos a componer el gobierno. De este arco de alianzas, surgió la siguiente distribución ministerial: UDN, con cuatro ministros; legendas con un ministerio – PDC, PR, PSB, PSD, PTN –; militares en el comando de las Fuerzas Armadas; y una serie de “amigos” y de “técnicos”. La composición do gobierno apuntaba para un núcleo decisivo de carácter técnico y de un equipo ministerial próximo del presidente, diferente de la tendencia más “política” que prevalecer hasta entonces. Jânio asume marcado por un proceso decisivo rápido e innovador, encarnado en los “billetitos”. En la entrevista de 1979, critico la ausencia de un programa y de autenticidad en los partidos de mayor votación – PSD, PTB, UDN – y de una debilidad de partidos que posean programas – él cita el PL y el PSB como ejemplos. Por esta razón, el expresidente consideraba el Congreso de entonces ilegítimo (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996).

Mesquita *et al.* (2003) afirman que la sobrevivencia de un gobierno a través del “seletorado” – conjunto de personas con voz para escoger líderes y que poseen privilegios conferidos por liderazgos – y de la “coalición vencedora”, que mantiene el poder de los que están en el poder y que reciben privilegios a cambio. Para George Tsebelis, los “actores con poder de veto”, cuya concordancia es indispensable para la toma de decisiones que afectan el status quo, son vitales para la estabilidad de las políticas y de las instituciones. Jânio Quadros parecía no querer agradecer o fortalecer o “seletorado” e ignoraba o iba contra los actores con poder de veto, conforme se percibe en las lecturas del libro de su nieto (QUADROS NETO; GUALAZZI, 1996)

y de las declaraciones en la colección “Historias del Poder” (DINES; FERNANDES Jr.; SALOMÃO, 2000). Las relaciones Ejecutivo-Legislativo parecen ser vitales para la estabilidad democrática, de acuerdo con la literatura. Limongi, Przeworski, Chebub y Alvarez (1996) analizan el período de 1950-1990 y sustentan que las condiciones para que sean mantenidas las democracias son: crecimiento sin inflación; riqueza; desigualdad en declive; clima internacional favorable y parlamentarismo. Arend Lijphart (1999) dice que democracias de representación proporcional con el presidencialismo tienen mayor potencial para impases; en cuanto el parlamentarismo tiene decisiones en consenso, algo adecuado para sociedades con alta brechas y polarización.

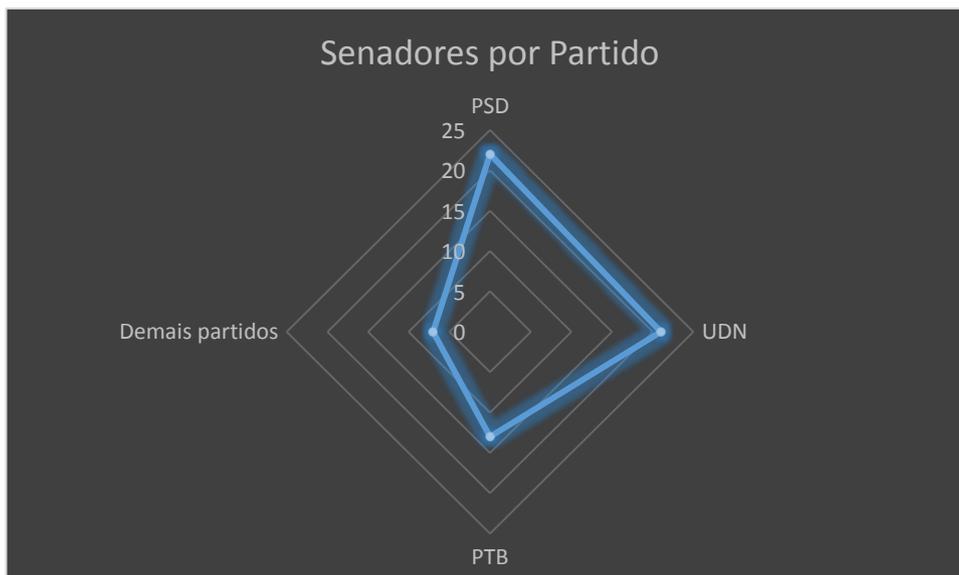
Gráfico 2: Perfil de la Cámara Federal durante el Gobierno Jânio Quadros



Fuente: Sitio del Tribunal Superior Electoral. Sitio del CPDOC. Sitios de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal. Elaboración de autor.

En 1946, Brasil era un híbrido de presidencialismo, federalismo, elección proporcional y multipartidarismo, encarnado en el concepto “presidencialismo de coalición”, que agrega y procesa presiones y brechas produciendo gobiernos legítimos que son formados de forma heterogénea, plural (ABRANCHES, 1988). Tan plural cuanto se puede ver en los Gráficos 2 y 3, que también apuntan para un predominio del PSD en el Legislativo.

Gráfico 3: Perfil del Senado Federal durante el Gobierno Jânio Quadros



Fuente: Elaborado Por el autor a partir de sitios del Tribunal Superior Electoral, del CPDOC, de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal.

El Ejecutivo negociaba con dos casas legislativas con perfiles bien semejantes, demandando atención a los congresistas aliados. Conforme Charles Pessanha (1997), el Ejecutivo no poseía delegación, ni prerrogativa de legislar en carácter de emergencia o extraordinario, y el veto total solo era posible después de la aceptación de 2/3 dos congresistas; por otro lado, o Legislativo podría controlar el Ejecutivo a través de la producción legal, del control presupuestario y del Tribunal de Cuentas de la Unión. Durante el período de 1946 a 1964 la iniciativa legal estuvo asociada al Legislativo, tendencia que se invierte a partir de la ascensión de los militares al poder (PESSANHA, 1991). El régimen político era difuso, pero los parlamentares participaban en la formulación de políticas y leyes; en la relación entre ellos y los poderes ejecutivos, el patronazgo era usado para obtener cooperación mutua (SANTOS, 2003). El partido al que Jânio Quadros era afiliado cuando fue elegido (PTN) posee 2% de las sillas, a pesar de su coalición del gobierno haber llegado al 90%; y obtener una media de investigaciones por mes en 1,71, en cuanto el antecesor Kubitschek (en el poder casi diez veces más tiempo) tuvo 0,9 (MACEDO; MIRANDA, 2016).

Para conducir la política externa tal como quería, sería necesario apoyo institucional al gobierno. Los gráficos muestran el apoyo de la UDN – participante del gabinete – y de sectores del PTB y del PSD para gobernar; pero en caso que este apoyo desapareciera las políticas públicas podrían ser contestadas por congresistas. Endosando el argumento, observemos en el Cuadro 1 abajo como se estructuraban los liderazgos de las comisiones en la Cámara:

Cuadro 1: Liderazgos de las Comisiones en la Cámara de Diputados Federales

Comisión Permanente de la Cámara	Partido de la presidencia de la comisión	Gobierno, ¿Oposición o Neutro?
Constitución y Justicia	PSD	Neutro
Economía	PSD	Neutro
Educación y Cultura	PL	Gobierno
Finanzas	PTB	Oposición
Legislación Social	PTB	Oposición
Presupuesto y Fiscalización Financiera	PSD	Neutro
Redacción	PTB	Oposición
Relaciones Exteriores	UDN	Gobierno
Salud	UDN	Gobierno
Seguridad Nacional	PR	Gobierno
Servicio Público	PSP	Neutro
Transporte, Comunicación, Obras Públicas	PTB	Oposición

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Diarios del Congreso Nacional y Diario de la Cámara.

No Cuadro 2 vemos como eso de daba en el Senado, en una situación semejante a la Cámara.

Cuadro 2: Liderazgos de Comisiones Permanentes en el Senado Federal

Comisión Permanente del Senado	Partido da presidencia de la Comisión	Gobierno, Oposición o Neutro?
Agricultura, Pecuaria, Florestas, Caza y Pesca	PTB	Oposición
Constitución y Justicia	PSD	Neutro
Economía	PSD	Neutro
Educación y Cultura	PSD	Neutro
Finanzas	UDN	Gobierno
Legislación Social	PTB	Oposición
Redacción	PSD	Neutro
Relaciones Exteriores	PTB	Oposición
Salud Pública	UDN	Gobierno
Seguridad Nacional	UDN	Gobierno
Servicio Público Civil	UDN	Gobierno
Transporte, Comunicación , Obras Públicas	PSP	Neutro

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Diarios del Congreso Nacional y Anales del Senado.

Las elecciones eran directas, proporcionales y de un turno en 1958, con fórmula D'Hondt para distribución de sillas, con candidaturas en coligación y con votación en lista abierta, esto cambio solamente en 1962; en el Ejecutivo, las elecciones eran mayoritarias, de un turno (NICOLAU, 2001). De 1945 a 1964, existía una tendencia a la fragmentación (entre 0,70, en 1945; y 0,84, en 1962) en el Legislativo, al mismo tiempo que el porcentual de electorado sobre la población aumento de 16,2% a 26,5% (SANTOS, 2002). Los grupos de interés se distribuían en líneas partidarias y suprapartidarias, conforme será presentado mas adelante. Si en el Ejecutivo las tareas son divididas entre los ministerios; la división de tareas en el Legislativo se expresa en

las comisiones, que reflejan tendencias generales de la elección.

En el presidencialismo de coalición de entonces, el Ejecutivo y las Comisiones Legislativas ejercían una función formativa en la toma de decisiones de congresistas, y el Parlamento podía asumir diversas posturas – activa, reactiva, selladora – frente a otros poderes (ALMEIDA; SANTOS, 2011). El Legislativo acostumbraba a ser reactivo, aunque la formulación de políticas contaba con congresistas activos. Se puede decir que en los días actuales el grado de participación legislativa con relación a la política externa depende del tema; y se verifica la influencia en acuerdos internacionales y cuestiones multilaterales (DINIZ; RIBEIRO, 2008). Las comisiones legislativas moldeaban decisiones, y la polarización en ellas se acostumbraba a dar en torno de un asunto. Sobre decisiones ejecutivas, el Congreso podría actuar con leyes, anticipando reacciones y moldeando opiniones (LINDSAY; RIPLEY, 1994). Como se verá adelante, congresistas en las convocatorias de ministros para esclarecer parecían estar queriendo movilizar opiniones y lidiar con temas vitales para su electorado. Aparentemente, en las comisiones permanentes el gobierno gozaba de apoyo. Veamos el perfil de ellos en el Senado y en la Cámara, en el Cuadro 3:

Cuadro 3: Perfil de las Comisiones de Relaciones Exteriores

Gobierno, Oposición o Neutro?	En la Cámara	En el Senado
Gobierno	10	8
Neutro	14	6
Oposición	8	4

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Diarios del Congreso Nacional y Anales del Senado.

En esta época, los temas han sido discutidos en las relaciones con los países occidentales y su proximidad con los países socialistas, temas que se movilizan grupos de intereses variados. Jânio pensaba ser un “líder predominante” en aquella época y pensaba en gobernar en acción directa con el Pueblo, teniendo por únicos mediadores a sus ministros, que actúan de acuerdo” billeticos”. O casal Hermann (1989) La pareja Hermann (1989) define tres sistemas decisorios - líder predominante, con una unidad centralizada; único grupo, con una unidad, subdividida internamente; múltiples actores autónomos, más descentralizada. El proceso de toma de decisión en el Ejecutivo generaba fricciones en los "tableros de poder", en que, conforme Putnam (1988), ocurren las negociaciones, internas y externas, en un "juego de dos niveles" que filtra las estrategias y acuerdos posibles. Las comisiones -incluidas las de Relaciones Exteriores, en ambas casas- y la composición legislativa en general apuntaba a la necesidad de negociar, de debatir, de refinar posiciones y no de tomarlas como dadas a partir de desiciones personales. Jano, sin embargo, con trayectoria única, no veía así.

Viriato de Castro (1959) mapeo la trayectoria janista: en 1947, concejal paulistano por el PDC, obtuvo 1707 votos, presentando 2.007 propuestas sobre administración, servicios públicos y trabajo; después de renunciar, obtuvo casi 18 mil votos en 1950, eligiéndose diputado estadual; en 1953, nueva renuncia, se torno alcalde de São Paulo con 284.922 votos, cargo al cual también renuncio en 1954, para luego después ser exitoso en la contienda para gobernador de São Paulo, con 660.264 votos. En su actividad parlamentaria, trabajó en favor de la amnistía, de artistas, de la juventud, de la moralidad administrativa y política, y fue crítico de las armas de destrucción masiva (bacteriológicas y nucleares). Sus posiciones políticas tuvieron fuerte influencia del ideario sociopolítico cristiano y de la visión de mundo de Occidente, aunque critica fuertemente el colonialismo americano y europeo. En el caso de la Unión Democrática Nacional, Joel Silveira (1996) acompañó a Quadros después de ser elegido presidente, y observó la admiración de Janas por Nasser (líder egipcio) y Tito (hombre fuerte de la ex Yugoslavia), líderes no alineados, y también por Lincoln, unificador de Estados Unidos. El largo período en el PDC se debió a su vinculación a la Doctrina Social de la Iglesia. Durante su campaña presidencial, las principales banderas giraban en torno a austeridad y combate a la corrupción.

Su canciller - Alfonso Arinos de Melo Franco - pensaba de manera semejante, conforme a lo expuesto en un libro escrito durante la juventud, en el que, amparado en el ideario sociopolítico cristiano, criticaba el capitalismo y el comunismo entonces vigentes (FRANCO, 1933). En sus biografías (FRANCO, 1961, FRANCO, 1965, FRANCO, 1968), demostró que su pensamiento era contra las opresiones, a favor de instituciones y de la conexión entre Política y Derecho, de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos, lo que lo caracterizaba como un liberal por excelencia. Él venía de una familia política liberal, y su padre - Afranio de Melo Franco -, por ejemplo, había sido canciller del gobierno Vargas, entre 1930 y 1933; en 1958, Arinos era profesor catedrático, miembro del Instituto Histórico y Geográfico Brasileño y de la Academia Brasileña de Letras y estaba en su primer mandato de Senador (ARINOS FILHO, 2009). En sus acciones en la Cámara, como líder udenista, defendía el Estado de Derecho en los moldes liberales. Consideraba a Brasil un país que no debía entrar al neutralismo de Nasser, Tito y otros líderes, sino crear su propia independencia dentro de Occidente.

En general, existían tres grupos dentro del Congreso, en términos de actitud política frente a la política exterior. Los que pensaban que el país debía aliarse a Occidente, los que querían un Brasil no alineado o siguiendo modelos semejantes, y los que se volvían hacia temas específicos en política exterior. En general, los partidarios del gobierno seguían la primera idea, los opositores a la segunda y los neutrales la tercera. Como podemos ver a continuación, el contenido de las convocatorias de autoridades, la definición de la posición de cada país y la nomenclatura utilizada para definirla, demuestra que ha habido una influencia legislativa indirecta, pero eficiente, sobre la política exterior. Una postura que podría haber sido más "occidental" no ocurrió, debido a la incidencia de congresistas y grupos neutrales y de Oposición.

3 La influencia legislativa en la política externa de Jânio Quadros y Afonso Arinos

Cox y Morgenstern (2002) consideraran que la tendencia en América Latina y de las presidencias proativas junto con congresos reactivos, situándose, por lo tanto, entre el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro; los ministros apuntados pueden servir para ampliar apoyo en el Legislativo, y los propios pueden influir sobre la agenda del congreso. Además, ellos construyen un cuadro de posibilidades estratégicas en las relaciones entre los poderes, en los que la Asamblea puede rechazar, negociar, demandar o aceptar propuestas del Ejecutivo, y el último puede intentar imponerse, negociar, comprometerse con el Congreso. En los casos de acción unilateral, hay una presidencia imperial con una asamblea recalcitrante; en la negociación, hay una presidencia de coalición y una asamblea con quien se puede dialogar; bajo la estrategia de demandas, el presidente se orienta nacionalmente, y los congresistas actúan parroquialmente. En el gobierno de Jânio, las relaciones oscilaron entre las tres posibilidades, dependiendo del tema y del ministerio involucrado.

En el caso de la política exterior, se puede decir que estuvo más cerca del modelo de negociación, durante la mayor parte del tiempo, pero oscilando para el impasse nacional-parroquial o para imperial-recalcitrante; en el primer caso, por el perfil congresual; en el segundo, por el perfil presidencial. En general, la literatura considera que en el presidencialismo los temas internacionales se asocian con el Ejecutivo, y el Legislativo se involucra aquietando, delegando poderes sin renunciar a ellos, ejerciendo control (*ex ante* ou *ex post*), autorizando/vetando los acuerdos o el uso de la fuerza, regulando sobre el presupuesto (RAUNIO, 2014).

Lisa Martin (2000) dice que la participación del Legislativo en la cooperación aumenta la credibilidad (creencia de que los actores implicados a honrar el compromiso) y la profundidad (densidad y complejidad de lo que se negocia) de los compromisos entre los Estados, y como presidentes actúan (asumen la representación y la negociación internacional), los congresistas influyen (usan habilidades para alcanzar resultados cercanos a sus intereses). Ella defiende que el Congreso no realiza abdicación de su poder, sino una delegación al otro poder, manteniendo sus propios mecanismos de control; por varios motivos: actuar con eficiencia con temas complejos; resolver problemas de acción colectiva y / o distribución de beneficios; obtener información con quien tiene experiencia, manteniendo la posibilidad de vetar acciones; viabilizar acciones estratégicas, influenciando ellas. Los controles son ejercidos principalmente en el plenario y en las comisiones, que pueden ser mixtas, si es bicameral, o pueden ser de una de las casas solamente.

Helen Milner (1997) escribe sobre el tema, diciendo que la cooperación es más afectada por las consecuencias distributivas domésticas que por las acciones de los entes internacionales entre sí. La composición de esa distribución de poder y de beneficios depende de los intereses y

preferencias de los actores, de las instituciones y sus arreglos, así como del grado de información que cada uno posee. Además de la posibilidad de reanudar las prerrogativas que fueron delegadas, vía voto estratégico en las evaluaciones sobre acciones del Ejecutivo, es posible influir en las indicaciones de éste, manipulación de las dimensiones; manipulación de la agenda que define prioridades (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Luego, además del juego *ex ante*, previo a la acciones diplomáticas de volumen, están las acciones *ex post*, de control, sea vía "patrullaje" constante, sea a través de una actuación cuando un tema gana relevancia, análogamente al funcionamiento de una "alarma de incendio".

Los legisladores pueden, por lo tanto, influenciar a los presidentes, positiva o negativamente. Pedro Ribeiro y Flávio Pinheiro (2016) analizaron los presidencialismos multipartidistas de América Latina y llegaron a la conclusión de que los principales factores que generan apoyo legislativo a los mandatarios ejecutivos son el tamaño de la coalición, la distancia ideológica y el número efectivo de partidos. Una coalición no muy grande, pero mayoritaria, con distancia ideológica relevante, y un número efectivo de partidos no muy grande auxilia en el apoyo al gobierno; si hay muchos partidos -un número considerable de ellos-, con bajo o nulo perfil ideológico, con una gran coalición asumiendo las casas parlamentarias, el apoyo se vuelve enrarecido. El segundo caso se aproxima, en términos, del período janista.

Hay la influencia de los lobbies sobre determinados temas dentro de los comités, existiendo gradaciones de permeabilidades a las ideologías y un *degradé* de actuación más conflictiva a una postura más favorable a las leyes (KOLLMAN, 1997). A partir de la idea de que existen tres tipos de políticas externas y de defensa - estructurales, estratégicas y de crisis - Lindsay y Ripley (1994) comentan las influencias del Congreso sobre esas políticas. En aquellos meses de 1961, cuestiones estructurales como la reforma del Itamaraty o la liberación de fondos para el ministerio atraían menos atención que las estrategias de atar o desatar relaciones, por ejemplo, o la percepción de que eran años de crisis, principalmente debido a la revolución en Cuba. Las dimensiones domésticas e internacionales se interconectan en la política pública que es la política exterior, cuya multiplicidad de temas, actores y agendas debe ser reconocida (MILANI; PINHEIRO, 2013). Las decisiones de ese sector público dependen de "bases de apoyo", y cada acción genera una responsabilidad asociada a ella (HILL, 2003). En el análisis de la realidad yanqui, llegan a la conclusión que las actitudes hacia el mundo se dividían entre acomodacionistas, integracionistas, líneas duras y aislacionistas (HOLSTI, ROSENAU, 1996). En la época la polarización política generaba diferentes tipos de actitudes alineadas con bases de apoyo variadas, e impacto sobre el Legislativo.

El Congreso trataba, bajo delegación, de tarifas, barreras y acuerdos. En esa época, las preferencias divergían sobre el grado de calentamiento de la economía, el tipo de desarrollo, el grado de apertura / protección, cuál es el mejor acuerdo; pero el legislador mediano no buscaba ni la apertura total, ni la autarquía, prevaleciendo la industrialización por sustitución de

importación (LIMA, SANTOS, 2001). El proyecto de inserción internacional, el sistema decisorio y el pensamiento internacionalista empiezan a cambiar, los paradigmas cambiaron según identifican a Hirst y Lima (2002) y Pinheiro (2004). En el antiguo Americanismo (pragmático o ideológico) se pasó al Globalismo (hobbesiano o grociano), hasta que esa polarización empieza a desmoronarse con el fin de la Guerra Fría, y con el ascenso de los Institucionalistas Pragmáticos (PINHEIRO, 2000). Rivalizando con ellos, ya en período reciente, vendrían los autonomistas-nacionalistas, enfatizando el desarrollo nacional (SARAIVA, 2010).

Si, por un lado, hay una identificación de pensamiento, ideológica, teórica, por otro lado, hay una identidad, en cada "miembro" de uno de los paradigmas, en términos de prácticas, de pertenencia a grupos, partidos, etc. Por lo tanto, una sociedad con brechas fuertes, genera necesariamente una disputa sobre ciertas formas de pensar y hacer políticas públicas. En esa época, la derecha se acercaba al capitalismo asociado, de la preferencia de relaciones con Occidente, en especial con Estados Unidos, era crítico del socialismo y, con frecuencia, anticomunista. La izquierda defendía el desarrollo capitaneado por el Estado, con empatía por socialistas, y eventualmente por comunistas, siendo crítico de los imperialismos (BENEVIDES, 1999). La división del tejido social de los años 1950 y 1960 se reflejaba en el Legislativo.

En la Cámara, se veía un debate frecuente, sea en sesiones ordinarias, sea en sesiones extraordinarias. Los críticos del comunismo fueron los principales opositores, entre ellos: 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). Algunos declaraban su apoyo al 'neutralismo', o anticolonialismo afro-asiático y/o a la autodeterminación de los pueblos, como Celso Brant (PR), Fernando Santana (PTB), Mário Martins (UDN), Almino Afonso (PTB), Nelson Carneiro (PSD). Cuestionaban la proximidad con los EE UU, Los petebistas Jonas Bahiense Y Ramon de Oliveira Neto.

Los representantes José da Silveira (PSD), Neiva Moreira (PSP) y Emival Caiado (UDN) estaban satisfechos con las acciones soviéticas; mientras que alababan a Ocidente Aniz Badra (PDC) y Raimundo Padilha (UDN)³. Es importante destacar el compromiso de Diputados en misiones del gobierno, como Ferro Costa (UDN), presente en la Misión al Leste Europeo. Saturnino Braga (PSD) comando la delegación brasileña en la Unión Interparlamentar, que contó con Hélio Ramos (PR), con Waldir Pires (PSD), y otros. Junto a la Unesco, la representación le compitió a Plinio Salgado (PRP). En la Conferencia Mundial de Gobiernos Municipales,

³ Raimundo Padilha (UDN) ocupó durante el período la presidencia de la comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara. Ivete Vargas (PTB) era la vicepresidente.

Lourival Batista (UDN). En la 32ª sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a Herbert Levy (UDN). En Santiago del Chile, en la Reunión Interparlamentar Latino-Americana, asisitio Salvador Lossaco (PTB).

La representación ganaba densidad y complejidad, conforme los dos frentes amplios se consolidaban; a la izquierda, el Frente Parlamentario Nacionalista (FPN), cuya posición conjunta fue explicitada por el petebista Fernando Santana; a la derecha, la Acción Democrática Parlamentaria (ADP), cuya orientación era explicada por el udenista João Mendes. Aurelio Viana presentó posición del PSB, concitando el apoyo brasileño a las naciones pacifistas. Muchos pessebistas estaban en la FPN. Existían Diputados vinculados a temas internacionales específicos, como Yakishigue Tamura (PSD), cuando Japón era el asunto. En las cuestiones de la Iglesia, las voces escuchadas eran Arno Arnt (PDC), Ocelio Medeiros (PSD), Padre Nobre (PTB), Ferreira Martins (PSP) y Padre Vidigal (PSD). Algunos, puntualmente, defendían a Israel, como Cunha Bueno (PSD) y Hamilton Nogueira (UDN). Luego, con excepción de los amplios frentes, no existía una postura unificada sobre política exterior y sus temas.

En el Senado Federal, ocurría lo mismo. Los debates sobre política exterior se dieron a principios de marzo, en que Silvério Del-Caro (PRP), el padre Calazans (UDN), Novaes Filho (PSD), Caiado de Castro (PTB) y Heribaldo Vieira (PST) se posicionaban contra la política externa neutralista y / o contra relaciones con URSS y Cuba. En aquel momento, Lima Teixeira (PTB) defendía reanudar o crear relaciones con países socialistas y soviéticos. En mayo, Aló Guimarães (PSD) critica el colonialismo soviético sobre Ucrania y otros países, mientras que Dix-Huit Rosado, sin leyenda, recién desligado de la UDN y futuro petebista, defiende el mantenimiento de las relaciones de Brasil con otros países del mundo. Barros de Carvalho (PTB) fue al Extremo Oriente junto al Poder Ejecutivo en agosto, y algunos congresistas integraron la delegación del vicepresidente João Goulart en su visita a la República Popular de China. Lino de Matos (PSP) y Saulo Ramos (PTB) se posicionan sobre el Mercado Común de los Países Americanos.

Muchos de los senadores que discursaban sobre política exterior, o interpelaban a quien lo hiciera, tenían experiencia en misiones bilaterales o multilaterales (muchas de ellas vinculadas a la ONU o la OIT). Raramente el Poder Legislativo impedía acuerdos culturales. En el caso de acuerdos económicos y para establecer relaciones diplomáticas o adensarlas, los términos se diferenciaban. Los contactos con otros países y cambios en el comercio exterior accionaban "alarmas de incendio" para algunos congresistas, y la victoria de Jânio en las urnas fue suficiente para disparar el gatillo de la desconfianza y la vigilancia sobre las acciones externas del nuevo presidente. Revistas y periódicos presentaban entrevistas de Jânio y de Alfonso Arinos acerca de las directrices de la política exterior. Con apenas dos meses de gobierno, el Congreso Nacional convoca, mes a mes, al Ministro de Relaciones Exteriores para informar a los congresistas de los pasos gubernistas en ese ámbito. El Reglamento Interno de la Cámara de 1959, que rige muchos

actos de la 41ª Legislatura (1959-1962) sometida a la Constitución de 1946, decía en su artículo 28, párrafo 8:

A la Comisión de Relaciones Exteriores le compete manifestarse sobre los actos internacionales de que la Unión haya participado, o tenga que participar, y en particular, sobre cualquier proposición, mensaje memorial o documento que se refiera a las relaciones de Brasil con las naciones extranjeras en a la protección de ciudadanos brasileños en el extranjero, a la expatriación, a la neutralidad, a conferencias y congresos internacionales, a la intervención en países extranjeros, la remisión de tropas brasileñas hacia el exterior o el paso de fuerzas extranjeras por el territorio nacional, la declaración de guerra, a condiciones de armisticio o de paz, el arbitraje internacional, a medidas relativas al servicio diplomático, a acuerdos, convenios o normas de intercambio comercial con las naciones extranjeras, a préstamos externos, a la Organización de las Naciones Unidas ya las organizaciones financieras, monetarias o asistenciales internacionales. (BRASIL, 1959).

Si la Casa o la Comisión cometía inconstitucionalidades, era posible someter el asunto a las Comisiones de Constitución y Justicia y / o al Supremo Tribunal Federal. Lo que generó la participación de los Tres Poderes en algunos casos. Mientras en el Pequeño Expediente de la Cámara cada uno tenía como máximo cuarenta minutos para su discurso, en el Gran Expediente, la alocución era limitada por los horarios de funcionamiento, tal como en la convocatoria de ministro para requerimiento de informaciones. Este discurso del ministro difiere del Mensaje al Congreso presidencial, así como de los discursos ministeriales sobre sus políticas al inicio de un mandato, pues hay interpelación por parte de los Diputados. Se produce entonces la "sabatina", una verdadera la rendición de cuentas ministerial. El poder de enmendar o no el Presupuesto de la Unión también se hizo presente en el Legislativo (ejercido sobre pedidos de crédito especial y suplementario), pues la mayoría de las demandas encaminadas en favor del MRE fueron negadas.

La Resolución nº 2 de 1959 estableció el Reglamento Interno del Senado, que tuvo acrecimientos en 1960 y 1961; sobre las Relaciones Exteriores decía en el artículo 95:

A la Comisión de Relaciones Exteriores le compete:

a) emitir opinión sobre todas las proposiciones referentes a los actos, a las relaciones internacionales, al Ministerio de Relaciones Exteriores y sobre las materias del art. 5º, XV, n o, de la Constitución Federal (naturalización, entrada, extradición y expulsión de extranjeros, emigración e inmigración), y turismo;

b) opinar sobre la indicación de nombres para jefes de misiones diplomáticas, de carácter permanente, junto a extranjeros extranjeros o a organizaciones internacionales de las que Brasil forma parte;

c) opinar, a requerimiento de cualquier Senador, sobre las mociones previstas en el art. 216, cuando se refieren a acontecimientos o actos públicos internacionales;

d) opinar sobre los requerimientos de que trata el artículo 40 (BRASIL, 1974: 347).

Después de Jânio Quadros hacer la indicación de José Ermírio de Moraes, empresario paulista de la industria, para la embajada de la República Federal Alemana, en Bonn, obtuvo un dictamen favorable en la Comisión de Relaciones Exteriores (CRE). Sin embargo, después de una sabatina, su nombre fue rechazado por el plenario. Un hecho inusual como éste sólo volvería a ocurrir en el siglo XXI. Poco después de la deliberación, el padre Calazans (UDN) y Victorino Freire (PSD) se pronunciaron contra esa medida senatorial. En la Cámara, en la CRE, el 17 de mayo, Melo Franco habló sobre la política pública de su cartera, en la Cámara, en la CRE, el 17 de mayo, Melo Franco habló sobre la política pública de su cartera, esquivando las preguntas a la quema de ropa, todas ellas cargadas de fuerte connotación político-ideológica.

Este encuentro fue solicitado por Ocelio Medeiros (PSD), resultando en una reunión que duró de las 15h30 hasta las 20h, y contó con la presencia de los Diputados a seguir, los cuales se inscribieron para hablar o intervinieron en apartes: Bocaiuva Cunha (PTB); Océlio Medeiros (PSD); Raimundo Padilha (UDN); Mendes de Moraes (sin legendas, fue de PSP); Ivete Vargas (PTB); Hélio Machado (PSD, líder de la mayoría, diplomática); Paulo Sarasate (UDN, después vinculado a la "bancada revolucionária", embrión de la 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, en las vésperas del nombramiento 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); También estaban presentes, sin pedir la palabra: 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).

Se pedía al ministro que explicara la política exterior brasileña, con foco en las relaciones con Cuba. En su discurso (FRANCO, 1999a) en la CRE, defiende que principios y doctrinas no cambian en un gobierno; pero la política interna y externa de entonces hacía las acciones mutables. Dice que es un principio el de luchar contra la estandarización / esclavitud técnico-económica e ideológica. Sólo se conquistaría la independencia, que sirve para evitar esos males, a través de una postura activa en las relaciones bilaterales y multilaterales. Para él, Brasil debía actuar siguiendo los principios de no intervención y autodeterminación presentes en las conferencias interamericanas de los años 1930, y siguiendo la defensa contra la intervención ideológica, establecida en los años 1940 en reuniones americanas contra el totalitarismo. Por lo tanto, sostenía: "(...) somos un país débil para la guerra, pero fuerte para la paz" (FRANCO, 1999a, págs. 725). Para situarse por encima de los dos radicalismos, de los dos extremismos que existían en la época, sería necesario, en su opinión, defender la libertad, la democracia, la paz,

contra la intervención y la opresión.

Para que la motivación para la convocatoria quedara nítida, el solicitante Océlio Medeiros (PSD), primero en preguntar, dice que la presencia del ministro en la Casa, se debió a la prerrogativa de control democrático del Legislativo sobre el Ejecutivo. Guillermo O'Donnell (1998) llama la atención sobre la accountability horizontal, que a diferencia de la vertical, se expresa en las urnas y se encarna en la posibilidad de que un Poder intervenga en otro para evitar la corrupción de la cosa pública o la usurpación de poderes y derechos. Apareció entonces el pionero reforzando esa dimensión de la transparencia administrativa, incluso al complementar que a los congresistas cabían las interpretaciones sobre actos con Estados extranjeros. Sin embargo, Medeiros al cuestionar las prerrogativas presidenciales, al cuestionar la neutralidad frente a Cuba, se muestra más como un actor de veto enclavado en Oposición, que sólo un fiscal de las acciones gubernamentales.

Las preguntas se asocian a Cuba ya los siguientes temas: autodeterminación, intervención, régimen representativo, neutralidad. Afonso Arinos respondiendo a las preguntas dice que el país no reconocerá Estado americano cuyo régimen resulte de injerencia externa, sino que reconocerá a países que tienen autodeterminación, independiente del régimen representativo. Afirma el compromiso con la defensa continental americana, con la soberanía, con la paz y no con el neutralismo. Ivete Vargas (PTB) sucede a Medeiros en la tribuna, preguntando cómo se mantiene la independencia frente a los dos bloques, manteniendo la soberanía y la paz. El ministro responde que lo que sostiene esa posibilidad es la solidaridad colectiva, y nuevamente dice comprometerse con la defensa continental. A continuación, es el turno de Hélio Cabal (PSD), que además de parlamentar es diplomático. En el caso de que se trate de un problema de salud pública o de salud pública, se debe tener en cuenta que, a agresiones sin ataque armado. Con el marco legal de fondo, el parlamentario pregunta cómo Brasil va a actuar para dirimir el conflicto cubano-estadounidense. Al que el ministro y el parlamentario siguen en ping-pong de pregunta y respuestas.

En resumen, la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores fue convocada para consulta y no para cuestión de emergencia. Argentinos querían una solución más regional, mexicanos querían solución onusiana. Incluso presionando, la respuesta que Cabal oye es que el problema del memorando a decidir eso es de Jânio Quadros y no del ministro. Raimundo Padilha (UDN), el líder de la Comisión, interviene para rechazar devaneos y fugas al tema de la convocatoria ministerial efectuada por algunos parlamentarios, prorrogando sucesivamente la reunión iniciada a las 15h30 hasta las 20h.

La última pregunta es de Hamilton Prado (PTN), que pregunta si el gobierno revisará posiciones, pues en Cuba se instaló el comunismo, que derribó la democracia y desestabilizó el orden social. Antes de que San Tiago Dantas (PTB) hiciera un discurso elogioso al ministro, y decir que autodeterminación y democratización son fenómenos del pueblo, de vuelta libre, que

no pueden ser forjadas; hay la respuesta de Alfonso Arinos a Prado. En un crescendo puntuado por palmas efusivas, dice que la defensa contra el comunismo no debe ser de forma represiva, debe ser con democracia social y humana, combatiendo la miseria, eliminando injusticias, viabilizando empleos y salarios dignos, y dice defenderlo como un católico que desea ver la igualdad de posibilidades y la democracia ejercida como práctica.

En junio de 1961, Alfonso Arinos comparece al Senado, para hablar otra vez sobre la política exterior. En su exposición, comienza a hablar sobre la transformación brasileña de una civilización agrícola hacia una industrial, sentido que sólo puede profundizarse a través de una política de intercambio internacional. Dice que en la OEA se espera la solución de problemas transnacionales de forma sociojurídica. Para él, la Misión de Walter Moreira Salles existió para negociar la deuda externa del país, y generó más crédito para el país y extensión de plazo para pagar las deudas. Sostiene que el acercamiento con Cuba está orientado a mantener la paz en la región, y con Estados Unidos se mantuvieron entendimientos políticos, financieros y diplomáticos, y que la Misión Adlay Stevenson estaba programada para el 10 de junio. Con Bolivia, retomaría el entendimiento del ferrocarril binacional, y dice que el asilo solicitado por dos militares brasileños en la embajada de Uruguay no se aplica, pues no se firmó el país platino acuerdo para asilo diplomático. La reforma de Itamaraty se refiere al intento de aumentar condiciones materiales, administrativas, humanas, y agradece a algunos líderes parlamentarios por el apoyo dado, la mayoría no udenista.

Al comentar que el país estuvo presente en la Conferencia de El Cairo, dice que el neutralismo es un compromiso homogéneo anclado en condiciones y principios que no son brasileños, y dice que, perteneciente al bloque democrático occidental, es posible practicar la independencia, buscando la justicia, la paz y el progreso. No ve así contradicción en seguir la Doctrina Hallstein, reconociendo a Alemania Occidental, y buscar el comercio con la República Democrática Alemana. Esto justificaría el "Protocolo de conversaciones", no vinculante, que se refería a: aumento de comercio, regulación de la navegación entre los dos países y mantenimiento de acuerdos existentes. La Misión João Dantas en Alemania Oriental serviría a los mismos propósitos que la Misión Roberto Campos, que, ocurriendo *in tandem*, corría Europa Occidental, incluyendo territorio germánico. El documento generado en la RDA existía también con Noruega, Suecia, Francia, Gran Bretaña y Turquía. El critica, sin embargo, el acuerdo entre las potencias coloniales, el Mercado Común Europeo, que sería perjudicial para los latinoamericanos. El sistema de misiones accionado por Alfonso Arinos ya existía en ocasiones anteriores, como en el período de PRM-PRP y de la gestión de Vargas antes del PTB. Itamaraty y el Ministerio de Hacienda eran practicantes de ese sistema.

Aunque muchos piden la palabra durante la venida del ministro, algunos desisten, otros sólo elogian al ex Senador. Los más activos en el debate componen la Oposición al gobierno, con raras excepciones, son ellos: el solicitante Jefferson de Aguiar (PSD); Lima Teixeira (PTB);

Argemiro de Figueiredo (PTB); Silvestre Perros (PST); Memo de Sá (PL); Gilberto Marinho (PSD). Por lo tanto, no se puede decir que la política exterior no estaba politizada. Jefferson de Aguiar (PSD) inaugura el debate demandando informaciones de las misiones, de las acciones del país en organizaciones internacionales. Cuestiona la relevancia de las relaciones con los países africanos y la presencia en el encuentro entre Kennedy y Kruschchev. De la Iglesia Católica.

Afonso Arinos responde diciendo que las relaciones comerciales no condicionan relaciones políticas, y para existir reconocimiento mutuo es necesario que eso sea expresado y no algo tácito, y que negociaciones en misiones sólo pueden ser presentadas cuando concluidas, lo que no es el caso. En el caso de los países de la Unión Soviética y de la China comunista, los mayores socios de la Unión Soviética y de la China comunista son los países capitalistas, y con África el Brasil construye una presencia democrática, mestiza, una civilización tropical cercana a la realidad del otro continente. Lima Teixeira (PTB) pregunta sobre relaciones con la URSS, autodeterminación, Operación Panamericana (OPA) y comercio de azúcar con Estados Unidos. El ministro de Relaciones Exteriores dice que la relación con los soviéticos está en pauta, pero es más complicado reanudar que ampliar una relación ya existente con otros países socialistas; y que sobre autodeterminación ya había hablado en la Cámara. Confirma que Brasil ganó 220 mil toneladas más de cuota de exportación de azúcar a Estados Unidos, pero Cuba tenía dos mil millones y la redistribución fue hecha por Kennedy. Arinos era favorable a la OPA pues ella generó en EEUU mayor conciencia de las necesidades brasileñas, lo que hizo surgir la Alianza para el Progreso; pero la primera está muy orientada hacia el sector económico, y la segunda muy volcada hacia el lado social, luego, eran iniciativas incompletas.

Argemiro de Figueiredo (PTB) discursa colocando siete preguntas, sobre: posición brasileña frente a Cuba comunista; acción en la ONU; posición de la OEA sobre intervención y democracia representativa, y frente a ello la posición brasileña de apoyo sin intervenir; envío de Embajador a Angola; asilo de líderes contra Salazar; como sostener autodeterminación y no intervención dada la intervención del comunismo. Arinos comienza repeliendo la afirmación de que Cuba es comunista, y dice aceptar la intervención de las Naciones Unidas dependiendo de cómo es hecha; incluso porque la prudencia aconseja ponderar si hay posibilidad de acción directa ofensiva. Afirma el compromiso de defensa contra el comunismo, incluso recuerda que somos signatarios de tratado de acción colectiva estadounidense; pero dice que la acción ofensiva puede despertar la reacción soviética alhuras. Sobre la intervención, dice que no hay tratado que nos obligue a una intervención por la falta del régimen representativo, lo que hay es texto obligatorio imponiendo la no intervención. La presencia de Negrão de Lima en Angola obtuvo la aprobación previa de Salazar. Dice que por el Derecho Internacional está prohibido actividad de extranjeros contra organizaciones políticas de los Estados de donde provienen, mientras que el propio Derecho interno niega la posibilidad de acción para subvertir el orden.

Paulo Fender, petebista ligado al grupo de Fernando Ferrari, alaba a a elocuencia y la

elegancia del ministro, se muestra escéptico en cuanto a la posibilidad de Cuba seguir actos y tratados internacionales, dice que la Misión João Dantas y la política presidencialista de Jânio Quadros en relación a áreas geográficas discontinuas comprometen la tradición clásica de la diplomacia brasileña. Silvestre Péricles (PST) afirma que represento a Brasil tres veces en el exterior, y pregunta se es correcto pedir prestamos a Oriente y en Occidente. También indaga si una de las potencias atómicas es contra la autodeterminación o no intervención, si el país mantendrá su posición, y si Brasil seguirá el artículo 141 de la Constitución. Melo Franco entonces sostiene que tras una intervención atómica todo pasa al dominio del pasado; por lo que las potencias medianas y pequeñas deben esforzarse para evitarlo. Nega que haya habido misiones para pedir créditos, pero cuando concluidas serán enviadas al Congreso. En cuanto al artículo, él será respetado, hasta porque la propuesta partió de los udenistas Clemente Mariani y Milton Campos.

Mem de Sá (PL) pregunta si el crédito a largo plazo para financiar el desarrollo viene de fondo de Alemania Occidental a los países en desarrollo, si el país reconoce el gobierno de Bonn. Melo Franco habla que no sabe si el crédito para el desarrollo viene de ese fondo destinado a África, Asia, Américas; dice que aumentar el comercio con el este europeo no implica dejar de reconocer a la República Federal Alemana. Gilberto Marinho (PSD) elogia al ministro, defiende el acercamiento con países africanos, critica la dependencia económica y el desarrollo calcado en la ayuda externa. Por último, pregunta si algún acuerdo fue hecho con la Argentina de Frondizi en Uruguaina, y si eso involucra efectivos militares. El ministro dice que se han firmado acuerdos en sentido económico, cultural, de amistad y consulta, pero sin tratar con materia militar. Sérgio Marinho (UDN) resume algunas ideas del ministro, es seguido por Vivaldo Lima (PTB), que también elogia al ex senador, y la sesión termina.

Nueva visita de Alfonso Arinos de Melo Franco a la Cámara de Diputados Federales muestra la postura del Legislativo de cuestionamiento sobre acciones externas del Ejecutivo. En la 125ª sesión, el 28 de julio, atendiendo a la petición de Cid Carvalho (PSD), y teniendo como principales interpelaciones a la del solicitante, la de Bocayuva Cunha (PSD), la de Fernando Santana (PTB), la de Padre (PTB), la de Silvio Braga (PSP) y la de Salvador Lossaco (PTB). Se giró en torno a las conferencias ocurridas en Uruguay: la Latinoamericana de Libre Comercio y la del Consejo Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos. En la explicación inicial, (FRANCO, 1999c), en cuanto al encuentro de la OEA, dice que se analizaron las prioridades de asignación de recursos y la reforma agraria, tan en consonancia con la encíclica Mater y Magistra como con proyecto de su autoría cuando Senador, presentado en conjunto con José Joffily (PSD). Sobre la integración regional, dice que es esfuerzo continental de volverse hacia sí, ampliando intercambios y relaciones político-económicas; mientras que las misiones en el exterior, así como la relación con África, sirven como medio de superar la saturación de mercados tradicionales y sus estrangulamientos. Sobre América del Sur, destaca las buenas

relaciones con Argentina, Chile, Colombia y Perú⁴.

Aboga por el poder del gobierno, del Estado, para dirimir conflictos y alcanzar los intereses generales, y que el Estado amplió sus atribuciones después de la Segunda Guerra, por lo tanto a él cabe intervenir para generar el desarrollo. Sobre la cuestión germánica, habla lo mismo que en el Senado. Al buscar relaciones con la URSS espera contribuir a la paz, el entendimiento, el desarme y el progreso. Se basa en el humanismo democrático, cristiano, al considerar que hay perfectibilidad y posibilidades de superar las relaciones basadas en negociación, geopolítica y presiones; por lo tanto, no puedo asumir la neutralidad como Suiza, que de antemano se ajena a conflictos, tampoco asumir el neutralismo, que es una posición activa diferente de los dos grandes bloques. Al final, agradece el apoyo de los líderes en la Cámara de PSD, PTB y UDN en el apoyo a la reforma de Itamaraty.

4 Conclusión

Todos los requerimientos de información fueron formulados por miembros del PSD. En todas las tres presencias en el Congreso, los principales temas a repetir son: Cuba, Unión Soviética, África, Misiones en el exterior, cuestiones americanas y / o occidentales; cuestiones vinculadas al Vaticano o a la fe cristiana. Los principales conceptos que aparecen son no intervención, autodeterminación, compromisos internacionales, neutralidad, neutralismo, desarrollo. Las comisiones reflejan más la tensión política de la época, y en cuanto a eso no escapaban las de relaciones exteriores, pues no reinó el "interés nacional", sino la estrategia partidista, principalmente de confrontación al gobierno. Esto puede ser aprehendido en el siguiente hecho: en la primera aclaración, udenistas conforman el mayor número de interpelaciones, seguidos de cerca de petebistas. En el segundo, sumando los que pidieron la palabra y los que hablaron, hay empate entre UDN y PTB, ocho para cada lado, seguido de cuatro del PSD; sin embargo, el mayor número de intervenciones vino del PTB, seguido del PSD. Por último, el PSD asume el liderazgo en las interpelaciones. El cambio refleja el espíritu de los partidos frente a la política exterior y al gobierno. La polarización que cruzaba los partidos encontró lugar en algunos temas, tales como relaciones con Occidente y con los países socialistas.

Es necesario enfatizar que todo ciclo tiene inicio, medio y fin. Conforme escalaba la Oposición al gobierno, de Gobernadores como Carlos Lacerda y de congresistas - muchos de la UDN - más presiones sufrían los ministerios. Itamaraty no era una excepción. Al aplanar críticas al afirmar el país como occidental, el gobierno no se esquivó de interpelaciones del PTB. Luego, el PSD que había perdido para Jânio los comicios presidenciales y no ganó la vicepresidencia debido al acuerdo con los petebistas, comienza a reaccionar al ascenso de los petebistas, tendencia

⁴ El presidente peruano visitó, poco después el dos de agosto, el Congreso Brasileño, en sesión conjunta, ocasión en que ese mandatario habló. El Encuentro de Uruguaiana se dio entre el presidente Jânio Quadros y Arturo Frondizi, presidente argentino de entonces.

que se profundizará con el tiempo. Auro de Moura Andrade (PSD), convoca extraordinariamente, el 25 de agosto, sesión para comunicar la renuncia de Jânio Quadros. A partir de ese momento cambia la configuración de las relaciones Ejecutivo-Legislativo y con ello el proceso decisorio también se altera.

Se observa que, en contextos democráticos, incluso bajo un régimen en que el Legislativo delegue al Ejecutivo la función de lidiar con lo que hay más allá de las fronteras, la fuerza de los congresistas se puede hacer presente para moldear ciertas directrices, o incluso impulsarlas. Cuanto más polarizado el Congreso, mayor será la capacidad política del ministro en buscar el punto de equilibrio en el torbellino de los embates. El área de estudios legislativos podría explorar temas que se aproximan a otras áreas del conocimiento, como las Relaciones Internacionales. El estudio buscó seguir en esa dirección, al movilizar Fuentes primarias para entender cómo decisiones ejecutivas sufren influencia de las dinámicas legislativas. Observando Diarios y Anales de ambas casas parlamentarias, fue posible entender que los congresistas tienen su papel en la conformación de la política exterior.

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 69^a a 85^a. Brasília: Senado Federal, 1964e.

_____. **Anais do Senado**, mês de julho de 1961, sessões 86^a a 99^a. Brasília: Senado Federal, 1964f.

_____. **Anais do Senado**, mês de julho de 1961, sessões 100^a a 112^a. Brasília: Senado Federal, 1964g.

_____. **Anais do Senado**, mês de agosto de 1961, sessões 113^a a 121^a. 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, Letícia. 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.

Artículo recibido en: 29/08/2017

Artículo aceptaba para publicación en: 21/11/2017