

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar a percepção do Senado a respeito da atuação do Itamaraty no processo de formulação da política externa brasileira nos anos 50. Buscando compreender como se processaram as negociações, debates e resistências entre um órgão federal ligado ao Poder Executivo – cuja função prioritária é a política externa – e o Senado, órgão do poder legislativo, que passou a ter a prerrogativa constitucional de participar da formulação da política externa brasileira a partir de 1946.

Inicialmente, o objetivo da pesquisa era analisar as transformações institucionais pelas quais o Itamaraty passou, a partir de 1950, com o objetivo de atender as necessidades advindas do projeto desenvolvimentista dos Governos deste período. As fontes sugeriam uma ampliação na atuação do Itamaraty, que passava a atuar nas esferas políticas, econômicas, sociais e culturais¹. Outras fontes insinuavam uma relação mais tensa entre o Itamaraty e o Senado, no que se referia a algumas medidas de política externa. Porém, com o fechamento temporário do Arquivo do Itamaraty para higienização dos documentos e a impossibilidade de esperar sua reabertura para dar prosseguimento às análises, tivemos que redirecionar o foco da pesquisa.

Nesse processo de reconstrução do objeto, repensamos nossa trajetória e canalizamos nossas reflexões para a problemática da relação entre o Senado e o Itamaraty. A questão envolvendo essas duas instituições se configurou mais complexa do que se supunha. A relação entre o Itamaraty e o Senado esbarrava na força da tradição do Itamaraty e no novo momento político dos anos 50, a redemocratização.

De um lado, tínhamos o Senado com a prerrogativa constitucional – adquirida na Constituição de 1946 – de participar nas decisões de política externa e que estava num processo de reconstrução institucional desde o fim do Estado novo. Era *mister* sustentar em bases profundas sua

¹ Não foi encontrado nenhum trabalho que abordasse essa participação do Itamaraty em práticas culturais e nem abordando sua relação com o Ministério de Educação e Cultura.

legitimidade política e social. Por outro lado, tínhamos a tradição monopolizadora e autônoma do Itamaraty na formulação da política externa adotada, que por considerá-la assunto de Estado, julgava que sua discussão aberta colocaria em risco os interesses nacionais.

O avançar das pesquisas nos mostra que não se trata apenas de um conflito de jurisdições ou da busca do Senado de se inserir em várias esferas do Governo do modo a assegurar sua legitimidade. O que se percebe, para além destes aspectos citados acima, é que essas instituições têm projetos diferentes de construção política e econômica para o Brasil e parâmetros distintos para se definir interesse nacional. Além de uma preocupação central para o Senado, que era assegurar sua prerrogativa constitucional. O debate institucional ultrapassa a relação entre Senado e Itamaraty, estando inserido numa discussão maior sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo nos anos 50.

A década de 50 durante muito tempo esteve ligada à nostalgia, aos *bons tempos*, aos chamados *anos dourados*. Não vamos aqui reiniciar uma discussão acerca do termo *anos dourados*, mas em nossa reflexão vamos propositadamente usar a designação *anos eufóricos*. Esse termo – eufórico – deve nos remeter a uma idéia de ação, de participação. Nos anos 50 a sociedade brasileira divisou a possibilidade de sua transformação.

O uso do termo anos eufóricos para a década de 50 é um instrumental importante para associar Getúlio Vargas a Juscelino Kubitschek, e não demarcar os anos dourados como um período exclusivo de Juscelino Kubitschek. A questão é conectar Vargas com Juscelino e perceber os processos políticos, sociais e econômicos² que perpassaram a sociedade e as instituições brasileiras durante toda a década de 50 e não apenas a partir de 1956.³ E assim, romper com uma literatura que tradicionalmente realiza esse corte, não valorizando as profundas continuidades entre os dois governos.

Mas, outra razão que justifica o corte temporal de nossa pesquisa é o fato dos anos 50 serem a década em que o Brasil teve todos os seus presidentes eleitos de forma democrática e sem qualquer período de ditadura⁴. Mais ainda, o Senado pode atuar de forma livre e sem restrição e a imprensa não estava sob o bastião da censura.

² Estamos nos referindo ao processo de redemocratização e ao desenvolvimentismo que circulam no seio de toda a sociedade brasileira no período.

³ KORNIS, Mônica Almeida. *Os Anos Dourados?* Nossa História, ano 2, nº 23, set 2005.

⁴ O final da Era Vargas em 1945 encerrou a ditadura que o país estava inserido desde 1937.

Se em história temos como consenso que o a sociedade é fruto do seu tempo, torna-se mister analisar o contexto histórico que estamos tratando. A década de 50 esteve inserida entre duas ditaduras brasileiras: o Estado Novo e o Regime Militar. Tornando esse período conhecido como Redemocratização. São inúmeras as obras que discutem os Governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek nos trazendo muitas informações sobre ambos⁵.

Ao trabalhar os anos 50, vamos interligar os Governos de Vargas e de Juscelino Kubitschek percebendo as rupturas, mas, igualmente, atentos às permanências da política de estado e de efetivação da política externa. Temos a compreensão das diferenças de atuação de cada um dos presidentes, e das pressões sociais e políticas que cada um deles sofreu e exerceu. Mas isso não exclui a possibilidade de analisar os mais variados aspectos que estavam presentes tanto em Vargas como com Juscelino Kubitschek.

Esse período crucial de nossa análise coincide com a formação de um novo paradigma, uma nova forma de comportamento: a Política Externa Independente – P.E.I.–, que buscava universalizar as relações internacionais, isto é, ampliar o número de países com os quais o Brasil mantinha relações econômicas. É comum encontrar nos discursos frases que colocam que o Brasil tem uma política externa, mas que ainda lhe faltava uma política internacional⁶.

A P.E.I. – Política Externa Independente – é resultado de um processo histórico. Apesar de inaugurada com Jânio Quadros, não surgiu de um dia para o outro e não foi ação de um único presidente, e sim, o resultado do processo pelo qual o Brasil passou nesse período, bem como as mudanças do cenário internacional⁷.

Cabe ressaltar que a década de 50 já começa tendo um teatro internacional bastante problemático: a Guerra da Coreia em junho de 1950 e as diversas crises que se sucederam nessa década como, por exemplo, a Crise no Canal de Suez, a Insurreição Húngara, os processos de

⁵ Cf. SKIDMORE, Thomas. *De Getúlio Vargas à Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Saga, 1969; BENEVIDES, Maria Vitória. *O Governo de Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1971 e, FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, 1984.

⁶ Cf. JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

⁷ Nem todos os historiadores concordam com essa visão de que a PEI é uma continuidade da política desenvolvimentista dos anos 50. Estamos neste sentido apoiando nossas reflexões no trabalho de VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil: o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

descolonização da África e, por fim, em 1959 a Revolução Cubana⁸. Diferentemente das previsões norte americanas, a Guerra Fria chegava com força na América Latina⁹.

Internamente, a situação não era menos conturbada. A questão do nacionalismo era tema constante nas críticas realizadas aos dois governos, nesse sentido três instituições se destacam: o Senado, o ISEB e a Escola Superior de Guerra¹⁰, enquanto instituições que pensavam a política externa brasileira. Era fundamental ter uma política externa que conseguisse abarcar as diferentes propostas de atuação do Brasil no cenário internacional, e que ao mesmo tempo estivessem em sintonia com o projeto desenvolvimentista contribuindo efetivamente para o crescimento econômico do Brasil.

Quando retorna ao poder *pelos braços do povo* em 1950, Getúlio Vargas faz uma espécie de barganha nacionalista, ou seja, uma tentativa de atrair créditos para o Brasil, pensando em seu desenvolvimento (nos múltiplos sentidos e não apenas econômico)¹¹. Getúlio Vargas busca barganhar com os EUA, isto é, oferecer apoio político, em troca de alianças que pudessem trazer investimentos econômicos para o país¹². A partir de então, os governos brasileiros estavam preocupados em instrumentalizar a nossa política externa para atingir o desenvolvimento, palavra mestra nesse período.¹³

A princípio, Getúlio Vargas parece lograr êxito, mas a partir de 1953, a crise econômica se aprofunda aliada ao aumento da oposição política, a mobilização popular e o conturbado cenário internacional. Nessa situação as condições tornam-se cada vez mais difíceis para Vargas. Segundo Paulo Vizontini:

⁸ Esses eventos interferem na concretização de alianças ou em acordos comerciais. Da mesma forma que influência nos projetos sociais e econômicos dos EUA para com a América Latina.

⁹ HOBBSAWM, Eric *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹⁰ O Senado possuía a prerrogativa constitucional de participar na formulação da política externa. Já a Escola Superior de Guerra, era uma importante instituição militar no período, que discutia a política externa do país, sendo a segunda instituição importante aliada política para os Governos de Vargas e Kubitschek.

¹¹ A idéia de Barganha não era inédita na política Brasileira, o próprio Getúlio Vargas, na época do Estado Novo, buscava barganhar ora com os EUA ora com a Alemanha, na medida em que, o cenário internacional lhe era mais favorável devido a II Guerra Mundial. Cf. VIZENTINI, Paulo Fagundes. Op. Cit., MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

¹² Maiores informações sobre a Política de Barganha dos Governos de Vargas e de Juscelino Kubitschek Cf: VIZENTINI, Paulo Fagundes. Op. Cit., MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982; Moura, Gerson. *Sucesso e Ilusões*. Rio de Janeiro: FGV, 1991. ; PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro. Zahar, 2004. ; ALBUQUERQUE, J. A. de Guilhon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira - 1930 – 1990 -*: Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

¹³ MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia do Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

“Vargas se vê obrigado a acentuar os elementos autônomos de sua política externa, para lograr manter a estratégia de barganha e dar continuidade ao desenvolvimento industrial. A nova situação evidenciou as contradições do projeto Vargasista e o caráter prematuro de sua diplomacia. Contra essa levantaram-se tanto os EUA como os grupos políticos sociais ligados ao ESG. O nacionalismo passa a ser ponto de referência fundamental tanto da política interna como externa.”¹⁴

A situação de Juscelino Kubitschek também não é tranqüila, o cenário internacional dificulta uma tentativa de barganha com os EUA e os problemas internos aumentam na mesma proporção que dívida externa do país, em grande parte originária da obra para a construção de Brasília. A constituição do Ministério de JK é composta basicamente pelo PSD, afinal seu ministério era a base do seu programa de governo, isto é, o Plano de Metas. Este se configurava enquanto eixo de sua política de desenvolvimento.¹⁵

Segundo Gerson Moura¹⁶, no governo de Juscelino Kubitschek, algumas mudanças emergem o que fez com que a política externa do período seja complexa e ambígua, com fragilidade e contradições¹⁷. Mas que, todavia, assinalam uma necessidade de mudança e a incapacidade de se analisar esse momento apenas por uma perspectiva de ordem bipolar – o mundo dividido em dois blocos, por um lado EUA e por outro URSS¹⁸ – bem como também despreendida da atuação do Itamaraty.

É interessante observar que a historiografia brasileira tem importantes trabalhos que debatem a política externa brasileira, a diplomacia e política migratória do Império até a República. Podemos dividir de maneira geral essas obras em três grupos que refletem pontos de observação

¹⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p 32.

¹⁵ PENNA, Lincoln de Abreu. *República Brasileira*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

¹⁶ MOURA, Gerson. *Avanços e recuos: a política exterior de JK*. In: Ângela de Castro Gomes (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, 1991, p. 23-24.

¹⁷ Segundo Gerson Moura esse período de Coexistência Pacífica entre os EUA e a URSS dificultam o processo de barganha. Os EUA oferecem para a América Latina segurança, todavia, os países dessas regiões buscam apoio para o seu desenvolvimento econômico. Esses desencontros de interesses, aliados a situação de pressão interna da oposição, fazem com que o Governo de Kubitschek seja caracterizado por essa idéia de avanços e recuos. Cf. MOURA, Gerson. *Avanços e recuos: a política exterior de JK*. In: Ângela de Castro Gomes (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, 1991.

¹⁸ Nesse período dentro do campo da atuação dos países, desenvolve-se uma Terceira posição que se caracteriza pelo não alinhamento automático aos EUA e à URSS, essa postura foi adotada pelos países do chamado Terceiro Mundo. Cf. MOURA, Gerson. *Avanços e recuos: a política exterior de JK*. In: Ângela de Castro Gomes (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, 1991.

diferentes. A primeira valoriza e discute a política externa brasileira, suas nuances, transformações, sua relação com a economia, sua efetiva aplicabilidade bem como seus pontos de contato com a política estatal vigente.¹⁹

A segunda vertente focalizou suas reflexões na ação diplomática brasileira em relação à América Latina, Estados Unidos da América, Oriente Médio²⁰, África e Europa. Os trabalhos buscam discutir os rumos e limites dessa diplomacia, a atuação de alguns diplomatas e também a representatividade brasileira através desses diplomatas²¹.

A terceira e última vertente, privilegia a política migratória brasileira. Nesses estudos temos como centro de reflexão a análise de questões que expliquem os momentos de maior abertura ou de maior controle por parte do governo em relação à imigração para o Brasil. Esses estudos destacam igualmente as rotas imigratórias, a atuação dos consulados²².

Por uma questão de aproximação temática, concentramos nossas preocupações, no que denominamos de primeira vertente. São obras com uma profunda discussão da política externa do Brasil, destacando as matrizes teóricas que a compunham e relacionando-a com as questões internas e externas que refletiam na aplicação da política externa formulada pelos diplomatas brasileiros.

Para a compreensão da relação entre o Senado e o Itamaraty, no que tange à política externa brasileira nos anos 50, vamos basear uma parcela de nossa argumentação a partir de um balanço desta temática no Brasil, para que assim possamos, primeiramente, entender os aspectos que compõem uma análise de política externa²³. E, igualmente, termos em nosso cenário as motivações desses formuladores e os desdobramentos da política externa adotada no período estudado, contribuindo para entendermos de que forma a variável institucional do *Quem decide? E, Como decide?* refletem nas relações entre o Senado e o Itamaraty.

O campo de estudo da política externa brasileira é recente. As pesquisas ganham densidade a

¹⁹ Partes destas obras serão discutidas a frente. Cf. PINHEIRO, Letícia. Op. Cit., MOURA, Gerson. Op. Cit., PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2002.

²⁰ Cf. SANTOS, Norma Breda dos. *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades*. Brasília: UNB, 2000.

²¹ Cf. LAMPREA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contexto e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

²² Cf. LESSER, Jeffrey. *O Brasil e a questão Judaica: imigração, diplomacia e preconceito*. Rio de Janeiro: Imago, 2005

²³ Temos como exemplo as variáveis externas, internas e a variável institucional – quem decide?

partir dos anos 70. Segundo Gelson Fonseca²⁴, a reflexão brasileira nos assuntos referentes à sua política externa ou sobre como se processou suas relações externas estiveram muito vinculadas a duas questões: primeiramente na proximidade das reflexões do intelectual e dos formuladores da política externa brasileira, segundo o autor, *a reflexão intelectual tem acompanhado o desenho das prioridades de políticas externas, as angústias do pesquisador estão próximas às de quem formula.*²⁵

E, em segundo lugar, teríamos uma abordagem teórica ostensivamente prescritiva, isto é, prescreviam o comportamento de dada política, não se tinha por objetivo realizar análises explicativas ou problematizadas²⁶, tanto o teórico como o analista não buscavam uma atitude científica ou neutra.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Maria Regina de Soares Lima²⁷, coloca inicialmente a desproporção entre a importância da Política Externa para o desenvolvimento capitalista do país e o volume de estudos sobre o assunto. Na tentativa de compreender essa questão, a autora coloca que este espaço limitado reflete a pouca importância que a Política Externa tinha na sociedade e nas discussões da política Brasileira. A explicação para esse fenômeno segundo a autora estaria no monopólio do Itamaraty enquanto formulador de Política Externa que por razões históricas e institucionais teve predominantemente uma orientação para dentro²⁸.

Assim, é possível compreender em linhas gerais os aspectos que caracterizaram o estudo da política externa brasileira, a partir dos anos 70, com Gelson Fonseca²⁹, e refletir o impacto que o monopólio do Itamaraty, no conhecimento, formulação e aplicação tiveram na produção de trabalho sobre política externa com o texto de Maria Regina Soares³⁰.

Aliado a essas questões externas, é necessário considerar três grandes matrizes teóricas que influenciaram os primeiros trabalhos de política externa nos anos 70. Mas principalmente perceber

²⁴ FONSECA, Gelson Jr. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes. In: FONSECA, Gelson e LEÃO, Valdemar Carneiro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: FUNAG/ IPRI – Ática, 1989.

²⁵ FONSECA, Gelson. Op. cit, p. 276.

²⁶ Idem.

²⁷ LIMA, Maria Regina Soares de. *Enfoques Analíticos de política exterior: El caso brasileño*. In: RUSSELL, Roberto (comp.). *Enfoques teóricos e metodológicos para El estudio de La política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano / RIAL, 1992.

²⁸ Idem.

²⁹ FONSECA, Gelson. Op. cit.

³⁰ LIMA, Maria Regina Soares de. Op. cit.

essa influência entre os próprios formuladores de nossa política externa nos anos 50, e que de alguma maneira tiveram importância nas produções mais contemporâneas³¹. São essas tendências: a matriz dependentista, a matriz realista- geopolítica e por fim a realista- cepalina.

Não nos cabe nesse trabalho realizar uma exaustiva análise de cada uma dessas matrizes, se realizará uma breve apresentação de cada uma delas a fim de que na recorrência desses conceitos, eles já estejam claros. E para que também possamos ter a percepção das tendências teóricas que circulavam entre importantes agências que pensavam a política externa brasileira, como a ESG, o Senado, Itamaraty, Executivo, Imprensa e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros³². E, assim de certa forma compreender a base intelectual que está na formação das diferentes visões destes setores, focalizando nossa atenção no que se refere ao Senado e o Itamaraty.

Iniciamos essa apresentação com a matriz dependentista, vinculada à Teoria da Dependência³³. Para essa teoria, a situação de dependência tornaria nossa política externa condicionada aos objetivos da potência, essa posição foi muito criticada, principalmente por Hélio Jaguaribe³⁴ que via nessa postura um problema para a nacionalidade brasileira³⁵.

A matriz geopolítica tem base realista³⁶. E considera o sistema internacional anárquico e entende o espaço físico como determinante do poder. Essa matriz teórica foi muito desenvolvida no meio militar, principalmente na Escola Superior de Guerra que vincula esses estudos de geopolítica com a Doutrina de Segurança Nacional³⁷.

A importância de se destacar essa matriz, está no fato de a ESG ser uma importante

³¹ A atuação desses formuladores e sua base teórica foram temas de importantes trabalhos. Cf. JAGUARIBE, Hélio. Op. Cit.

³² O Senado, a Imprensa e o ISEB são instituições em que observamos com mais clareza uma pluralidade de opiniões. A heterogeneidade de idéias são mais perceptíveis. Entre o Executivo, a ESG e o Itamaraty observa-se uma tendência institucional em se apresentar um discurso mais homogêneo, entre o Itamaraty – através do Instituto Rio Branco – e o ESG existe o fato deles serem responsáveis pela formulação do conhecimento.

³³ Cf. FONSECA, Gelson. Op. Cit.; LIMA, Maria Regina Soares de. Op. cit.

³⁴ JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

³⁵ Outro importante autor que trabalhou por essa perspectiva dependentista é CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2002. Mas o grande número de obras que se apoiavam nessa perspectiva foram pesquisas dos anos 70 e 80, cf.: JAGUARIBE, Hélio. Op. Cit ; AMADO, Rodrigo (org.) Araújo Castro. Brasília: UNB, 1982.

³⁶ Tem o Estado como ator principal e o poder como questão central.

³⁷ Essa corrente teve pouca repercussão no meio acadêmico. Cf. FONSECA, Gelson. Op. Cit.; MIYAMOTO, Shiguenoli e GONÇALVES, Williams da Silva. “Militares, Diplomatas e política externa do Brasil pós 64”. In: ALBUQUERQUE, Guilhon J. A. *Sessenta anos de política externa*. São Paulo, Annablume/ Nupri, 2000, vol. 4, p. 173 – 213; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e política externa brasileira*. VII ANPOCS. Águas de São Pedro, São Paulo, 1983.

instituição de apoio para o poder executivo nos anos 50. Por isso, é interessante observar o tom do discurso dos Ministros de Relações Exteriores na ESG, na qual, se observa uma preocupação em ressaltar aspectos defendidos por essa matriz geopolítica, principalmente no que se refere à defesa das fronteiras³⁸.

Por fim, destacamos a matriz realista-cepalina³⁹ que teve importante influência entre os formuladores nos anos 50 e posteriormente, nos estudos a partir dos anos 70. A matriz realista-cepalina trabalha com a visão centro-periferia e se preocupa com a luta pelo poder, dando importância ao sistema internacional⁴⁰.

Dessa forma apesar da consciência periférica, entende-se que a elite precisa se industrializar, aliando-se ao Governo e assim fortalecendo-se para influenciar a dinâmica da política de poder. É nesse contexto que podemos compreender a I.S.I. – Industrialização por Substituição de Importação⁴¹ – pois quanto maior fosse o desenvolvimento econômico do país maior condição teriam para sustentar uma política externa mais autônoma.

É importante perceber que a compreensão dessas matrizes não é apropriado apenas para as análises dos antecedentes intelectuais desse estudo, mas é mister compreender que esse debate também está circulando no Itamaraty entre seus diplomatas, que em grande parte estão dos dois lados, ou seja, na posição de formulador dessa política e, enquanto intelectual, que escreve sobre política externa.

No final dos anos 70 a matriz dependentista e geopolítica perdem força nos estudos acadêmicos e observamos a formação de dois tipos de análise, um primeiro grupo que podemos chamar de históricos, nos quais observamos uma análise descritiva se orientando mais para uma História Diplomática que não tem relevância para o nosso trabalho, na medida em que, essa

³⁸ Uma parte desses discursos podem ser encontrados no CPDOC – FGV e Cf. CASTRO, Araújo. *O Congelamento do poder mundial*. Revista Brasileira de Estudos Políticos. nº 33, jan. Belo Horizonte: UFMG, 1972.

³⁹ Essa perspectiva é oriunda da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina - que buscava uma integração regional, aliando desenvolvimentismo com nacionalismo, foi um importante fórum de decisões políticas, contribuindo principalmente na influência que exerceu no pensamento econômico do país e conseqüentemente nos projetos de desenvolvimento nacional. Ela é considerada realista por ter no Estado o ator mais importante e ter a perspectiva do poder como elemento importante.

⁴⁰ Essa matriz teve grande influência nas obras de Hélio Jaguaribe e de diplomatas como Araújo Castro. A CEPAL também cria uma identidade latino americana, que até os anos 70, não existia no Brasil.

⁴¹ Esse modelo sofre com a falta de capitais, pois não há acumulação prévia, necessitando de uma política externa que possa conseguir insumos para o desenvolvimento. Cf. SILVA, Alexandra Melo. *Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan- Americana no contexto da política externa de JK*. Contexto Internacional. Vol 14, nº 2, jul/dez. Rio de Janeiro, IRI/PUC, 1992, p. 209-239.

corrente tem como objeto o estudo da atuação dos diplomatas.

Num segundo grupo encontramos uma tendência mais analítica que busca compreender a política externa brasileira com teorias parciais e variados fatores. Nesse grupo a discussão principal está no binômio autonomia x dependência. Na impossibilidade de tratarmos de toda a bibliografia sobre o período, destacamos autores que consideramos importantes para as nossas análises e de relevância para o trabalho. São obras contemporâneas que discutem a política externa brasileira, e que se caracterizam pela crítica que realizam as matrizes teorias anteriormente citadas.

As obras de uma maneira geral discutem a política externa brasileira de forma problematizada e buscam compreender os fatores internos de cada governo e os fatores externos que refletem na tomada de decisão. Grande parte das obras são da área de Relações Internacionais o que coloca a História como importante instrumento na construção das análises dos autores para a tentativa de responder aos problemas propostos.

A primeira obra que destacamos é de Letícia Pinheiro, *Política Externa Brasileira*⁴². Em sua análise, a autora busca explicar a política externa brasileira sob a luz da Teoria das Relações Internacionais conjugando sua reflexão com o período histórico pertinente. A obra da autora abarca toda a República brasileira – de 1889 até o governo de Fernando Henrique Cardoso –, tendo como norteador a articulação entre as idéias e os interesses dos atores e instituições da vida política e econômica.

Todavia, um trabalho com um corte temporal tão extenso acaba por ser superficial em muitos aspectos, não conseguindo realizar uma análise mais profunda e crítica do período do Segundo Governo Vargas e de Juscelino Kubistchek.

Porém a obra ganha importância enquanto informativo que orienta sobre os eixos da política externa brasileira. Por fim cabe destacar a premissa básica da autora que analisa seu objeto sob a perspectiva de que um mesmo modelo de desenvolvimento concebido para o Brasil não implica na adoção de uma única linha de política externa.

Nesse sentido, a autora apesar de trabalhar a relação dos atores políticos com os objetivos

⁴² PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

econômicos vigentes não descarta a importância do sistema internacional como elemento definidor dos limites para a atuação da PEB. Assim, o trabalho merece destaque por se distanciar de visões deterministas e simplistas que analisam a política externa de países periféricos como o Brasil apenas como desdobramento do sistema internacional.

Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno⁴³ são outros dois autores que se dedicam ao estudo da Política Externa Brasileira, em sua obra *História da Política Exterior do Brasil*, pelo título é possível compreender que a análise dos autores está voltada para uma percepção mais histórica tendo a discussão conceitual da Teoria das Relações Internacionais na obra uma posição de segundo plano em oposição ao debate histórico.

O livro tem uma importante interpretação histórica, cruzando a mesma com as variáveis do movimento das relações internacionais, tendo igualmente uma profunda análise documental. O trabalho que possui um corte temporal igualmente extenso, desde a independência em 1822 até a década de 90, tem como hipótese principal o papel fundamental do setor externo em nossa formação nacional.

Ainda nesse aspecto, creditar ao sistema internacional esse caráter supletivo incorre no risco de não compreender as ações dos diversos atores envolvidos, transformando seus atos em reflexo do setor externo⁴⁴. Nesse sentido discordo do autor, ao trabalhar com essa idéia de uma diplomacia funcional, ou seja, uma diplomacia que seria um instrumento do desenvolvimento nacional do país⁴⁵.

Outro autor que destacamos é Henrique Altemani de Oliveira em sua obra *Política Externa Brasileira*⁴⁶. Nesse trabalho, o autor busca identificar e analisar as mudanças significativas ocorridas no padrão de relacionamento externo do país. Nesse sentido, o autor prioriza a reflexão das relações entre o sistema internacional os aspectos estruturais e conjunturais do Brasil. Seguindo essa base de interpretação o autor trabalha o contexto histórico como pano de fundo para a Política Externa, buscando continuamente uma reflexão relacional.

⁴³ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2002.

⁴⁴ É importante destacar que tanto na obra de Leticia Pinheiro como na de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno enfocamos nossas análises apenas no período de 1945 até 1960.

⁴⁵ É importante ressaltar a recusa dos autores na chamada Teoria da Dependência.

⁴⁶ OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

Destaca-se no trabalho do autor a preocupação conceitual, e para tanto na primeira parte do livro, Altemani vai trabalhando com as diversas conceituações de Política Externa para então dar início as suas análises. Essa discussão das definições do conceito é fundamental na medida em que te proporciona uma base para acompanhar a análise do autor ao longo do estudo e permite identificar com mais clareza a atuação dos atores que participam desse processo.

Porém, a análise fica incompleta pela não abordagem do autor sobre os mecanismos que levaram a definição dessa política externa, pois a compreensão de suas matrizes são elementos essenciais para uma reflexão mais aprofundada e completa da política externa brasileira, além de permitir uma visão mais ampla das teorias que circulam entre os formuladores da política externa brasileira.

Dando continuidade a nossa discussão bibliográfica, destacamos o trabalho de Paulo Vizontini, *Relações Exteriores do Brasil – 1945 / 1964* – o livro é uma versão da tese de doutorado do autor, e duas questões devem ser ressaltadas a priori, não devemos entender *Relações Exteriores* como sinônimo de *Política Externa*⁴⁷ e, em segundo, convém destacar o corte temporal mais reduzido, que implicou numa profundidade de análise no período que denominamos genericamente de populismo.

O livro analisa a diplomacia brasileira entre 1945 e 1964 centrando seu eixo de reflexão na relação entre política externa e o processo de desenvolvimento adotado pelos governos brasileiros, a chamada *Industrialização por Substituição de Importações – I.S.I* – . Segundo o autor, essa situação requereu do Brasil uma busca maior por autonomia e por uma ampliação das parcerias internacionais, seguindo um caminho mais multilateral do que bilateral.

O trabalho tem como linha teórica analisar esse assunto pela questão da autonomia x dependência, assim o autor desenha sua análise considerando a influência que os aspectos internos tiveram na aplicação da política externa brasileira. Contudo apesar do foco do autor estar no desenvolvimento econômico, a participação da burguesia nesse processo é colocada muito superficialmente, dando maior destaque a ação do Estado nesse processo.

⁴⁷ Essa diferenciação entre *Relações Exteriores*, *Política Externa* e *Diplomacia* é importante. De forma objetiva as *Relações exteriores* seriam na prática, composta por dois pólos: O Brasil e o (s) outro (s) países. Com relação a política externa, podemos dizer que é a teoria, é a política de Estado, um projeto que define as diretrizes do comportamento do país. Por fim temos a diplomacia que pode ser entendida enquanto que a burocracia, é a parte operacional responsável pela implementação da política externa.

Finalmente, o último estudo a ser considerado nesta revisão da literatura é o trabalho de Gerson Moura⁴⁸, que discute a dualidade autonomia e dependência para analisar a política exterior do período de Vargas (1937-1945). Essa expressão elaborada pelo autor busca assinalar o grau de liberdade da política externa brasileira num contexto de relações tão desiguais entre Brasil e EUA. Sua preocupação está em examinar a resistência e condicionamentos dentro do sistema internacional.

Essa perspectiva teórica⁴⁹ vai balizar os demais estudos do autor, destacamos aqui a obra *Sucessos e Ilusões*⁵⁰, e o artigo *Avanços e Recuos*⁵¹, na qual Moura permanece trabalhando com o conceito autonomia e dependência para analisar a política externa de Vargas e Juscelino Kubitschek. É respeitável o estudo do professor Gerson Moura que superou os limites de interpretação simplista, agregadas a um modelo determinista vinculado a matriz dependentista, que reduz a dimensão de atuação da política externa brasileira como mero espelho do quadro internacional.

Em síntese, cada um dos autores citados procuram abordar a política externa brasileira conjugando as questões internas com cenário internacional. Uns dando preponderância às questões externas e outros privilegiando as motivações internas. Assim, mesmo considerando que esses autores trabalham com ênfases, perspectivas e denominações diferentes, suas análises têm em comum a preocupação de identificar os elementos característicos de nossa política externa e sua dinâmica nos diferentes períodos da História Brasileira.

Portanto, o traço mais marcante dessa discussão não está em elaborar uma lista das influências internas e externas que atingiram direta ou indiretamente os Governos de Vargas e de Juscelino Kubitschek, e sim em encontrar nessas obras o alicerce necessário para dar conta das interações entre o jogo político interno entorno de questões de ordem doméstica e aspectos de ordem internacional.

⁴⁸ MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

⁴⁹ Essa premissa de autonomia ou de dependência são elementos constitutivos na natureza da política exterior do Brasil nos trabalhos de Hélio Jaguaribe e Celso Lafer, todavia é na obra de Gerson Moura que esses elementos deixam de ser considerados como excludentes. Seguindo os trabalhos de Gerson Moura, temos a autora Monica Hirst que igualmente trabalha com o período Vargasista que investiga o alinhamento político e econômico brasileiro com os EUA.

⁵⁰ MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

⁵¹ MOURA, Gerson. *Avanços e recuos: política exterior de JK*. Op. Cit.

Todas as obras apresentadas contribuem para o estudo da política externa brasileira, sua aplicação, a relação com o contexto internacional. Todavia, o estudo dessa política externa encontra-se desvinculado das duas instituições que se caracterizariam como *a cabeça* dessa política. Não nos cabe discutir, neste momento, o motivo da ausência dessa questão⁵².

Ao apresentar essas questões, temos como objetivo justificar nosso recorte temático. Nossa pesquisa não é somente uma análise da política externa, mas sim a percepção do Senado frente o Itamaraty na formulação da política externa brasileira. Ao realizar essa discussão bibliográfica, temos como objetivo reforçar nossa hipótese de que a força do Executivo na sociedade brasileira nos anos 50, não teve como reflexos, apenas, a tentativa de fortalecer a autonomia e o monopólio do Itamaraty, mas perpetuaram pela própria historiografia brasileira.

Entender essa ausência do Senado na produção historiográfica da Política Externa Brasileira, nos anos 50, é um aspecto importante, na medida em que, primeiramente, observamos a perpetuação da ausência do Senado, num período denominado de democrático. E, segundo, a relação do Senado com o Itamaraty não se caracterizou pela passividade, as fontes produzidas em maior escala pelo Senado e em menor escala pelo Itamaraty⁵³ apresentam inúmeros pontos de tensão dos dois lados.

Para compreender a forma como o Senado vai reconstruindo sua identidade institucional, temos como ângulo de visão a política externa brasileira, esta se configura em uma questão importante do nosso trabalho e, que está inserida numa discussão maior sobre a relação entre o Legislativo e o Executivo nos anos 50.

Com a Constituição de 1946 existem apenas duas atribuições do Presidente que prescindem de autorização do Congresso: manter relações com Estados Estrangeiros – artigo 87, capítulo VI – e declarar guerra, se o Brasil for agredido no intervalo das sessões legislativas – artigo 87, capítulo VIII⁵⁴. Fora essas questões é prerrogativa do Senado atuar na Política Externa.

Por um lado temos o Itamaraty que busca elaborar uma política externa de forma autônoma,

⁵² Essa questão será discutida mais a frente.

⁵³ Ao tratar das poucas fontes do Itamaraty, quero realizar com ressalva que é o fato do arquivo estar fechado, impossibilitando a pesquisa neste acervo, restando, somente, as fontes que se encontravam no CPDOC, que infelizmente não eram regulares.

⁵⁴ Cf. MELO E FRANCO, Afonso Arinos de. In: Estudos do Direito Constitucional. Revista Forense: 1957.

mas que esbarra em uma grande problemática do período: o nacionalismo que vai permear parte das estratégias políticas dos anos 50. E é nesse aspecto que a presença do Senado é mais incisiva. Além disso, o tumultuado cenário internacional dessa época, exigia uma política externa que conseguisse compatibilizar essas questões internas com os benefícios que poderiam ser revertidos para o Brasil pelo cenário externo.

Por outro lado, temos o Senado que realiza um trabalho contínuo de buscar um equilíbrio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, buscando assim resguardar sua prerrogativa constitucional. Com o fim do Estado Novo, em outubro de 1945, o país retornava para a constitucionalidade e democracia após quinze anos.

Partidos políticos foram criados, a censura chegava ao seu fim e o Congresso retomava os trabalhos. Porém, tanto na sociedade como em outras instituições governamentais ou não, permanecia a força do Executivo, principalmente na memória institucional do Itamaraty⁵⁵.

A força e a legitimação que o Itamaraty exerce nesse período, podem ser analisadas através do discurso do Embaixador João Carlos Muniz no gabinete do Ministro de estado Pedro Leão Velloso. Acompanhemos:

*“Essas transformações por que passam o mundo mostram como se tornou complexa e difícil a ação do Itamaraty. A técnica mostra como se tornou o mundo muito mais coeso e interdependente do que antes... torna-se, pois, necessário que o Itamaraty ponha em ação todas as suas reservas de inteligência, de capacidade de trabalho, de espírito de sacrifício e de idealismo, que, em outros tempos, o habilitaram a bem servir o Brasil e que lhe permitirão agora, concorrer poderosamente para que o nosso país, dê sem relaxamento uma contribuição importante à obra de criação internacional.”*⁵⁶

Em nenhum momento do discurso o embaixador faz referência ao Senado. Tendo em mente o contexto histórico que precedeu tanto o Itamaraty como o Congresso, conseguimos principiar as motivações desse esquecimento. Conforme colocamos anteriormente, temos os anos 50 como corte temporal de nossa pesquisa, entretanto, esse período apesar de ser o foco, não funcionará como amarras, ou seja, quando necessário iremos recuar até 1945 para compreender as motivações e,

⁵⁵ D'ARAÚJO, Maria Celina. *O Segundo Governo Vargas*. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

⁵⁶ Discurso do Embaixador João Carlos Muniz - Fundação Getúlio Vargas AAS 1945. 12.31 tt.

então, analisar os desdobramentos a partir de 1950.

A partir da conjugação do cenário interno e externo objetivamos compreender os processos de negociação e conflito entre o Itamaraty e o Senado, buscando entender as motivações que explicam a tentativa do Itamaraty de manter sua autonomia na elaboração da política externa, na nomeação de embaixadores e chefes de missões diplomáticas. E para tal muitas vezes ignorando o Senado.

Mas, essa situação não pode ser apenas entendida pelo contexto histórico. Compreendemos que o mesmo tem sua importância, porém sozinho não explica as razões desse tensionamento e do *esquecimento* do Senado enquanto agência de poder e formulador da política externa tão importante quanto o Itamaraty.

Aprofundando a reflexão, observamos que o projeto de Estado e a memória institucional – difundida na sociedade – são elementos que contribuem para a análise das motivações, para a atuação do Itamaraty e, para a ausência de pesquisas que buscam analisar a relação do Senado com o Itamaraty.

Pensando no primeiro aspecto compreendemos que o desenvolvimentismo como um projeto de Estado tem na sociedade e nos mais diversos órgãos do governo uma grande força ideológica que se traduz na busca de sua aplicabilidade. É então que observamos as inúmeras mudanças institucionais pelas quais o Itamaraty vai passar que visam dar suporte aos novos objetivos que o Itamaraty se propõe⁵⁷.

Com relação ao segundo aspecto, tão importante quanto à memória⁵⁸ é o esquecimento. Entendemos a memória coletiva como uns dos fundamentos da instituição, nós podemos destacar como razão principal a relação da memória com a identidade institucional, isto é, o registro que se realiza ou o reconhecimento de determinados aspectos que particulariza e/ou diferencia uma instituição. Isso entra em acordo quando R. Jepperson⁵⁹, afirma que apesar de não sabermos e às

⁵⁷ CASTRO, Flávio. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: UNB, 1983.

⁵⁸ Cf. WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. *Memória, e História. Fundamentos, convergências, conflitos*. In: Memória social e Documento: uma abordagem interdisciplinar. Rio de Janeiro: UNIRIO / Mestrado Memória Social e Documento, 1997.

⁵⁹ JEPPELSON, Ronald. *Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalismo*. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México:Universidad Autónoma del Mexico, 1999.

vezes nem utilizarmos determinadas instituições, isso não impede que compreendamos sua função dentro daquela sociedade.

Assim, o Itamaraty, na memória coletiva da sociedade estaria muito ligado às questões externas ou internacionais do país, na medida em que o Senado não está. É nesse sentido que o Itamaraty se utiliza do *esquecimento* e assim consegue produzir uma dinâmica institucional, que não permite que suas relações permaneçam engessadas por estruturas rígidas, e ao mesmo tempo lhe possibilita continuar atuando de forma autônoma.

Por um lado encontramos o problema da formulação e da aplicação dessa política, que traz consigo outra questão, sobre quem determina a formulação dessa política. Desenvolvem-se então duas questões, a saber: quem tem efetivamente o poder de reformular essa política, e qual posição o Brasil deve assumir, ou seja, uma política externa nacionalista ou americanista ou cosmopolita como afirma Hélio Jaguaribe⁶⁰. Assim, compreendemos que não é somente um debate institucional entre o Senado e o Itamaraty, temos claramente divergências nas propostas de construção e atuação da política externa do Brasil.

Mas nossa atenção deve estar igualmente na percepção que temos desses fatos, e desnaturalizar essa força do poder executivo em contraposição ao legislativo. A naturalidade desse discurso pode nos levar a uma interpretação equivocada dos fatos, e inconscientemente reafirmá-lo, tornando natural o que de fato é uma construção histórica.

Pensar a relação entre duas instituições focadas na questão internacional só é compreensível a partir da discussão dos conceitos fundamentais para nossa análise: primeiramente, o que entendemos por instituição e como nos inserimos no debate teórico no campo da teoria das relações internacionais.

Essa discussão é importante não apenas na justificação teórica na nossa pesquisa, mas também por ser a base que sustenta a argumentação e a formulação das hipóteses do trabalho, que tem na teoria o alicerce pelo qual se sustenta. Um trabalho de política externa pode criar uma pseudo idéia de que estamos realizando uma pesquisa no campo das Relações Internacionais ou de uma História Diplomática.

⁶⁰ JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

No entanto, ao realizar um debate das principais correntes de R.I. – Relações Internacionais –, temos três propósitos: primeiro, compreender as matrizes teóricas que basearam a formulação da política externa do período; em segundo, apresentar o debate do realismo e liberalismo, para então, justificar nossa opção teórica. E por fim, ao debater os objetivos que balizam os estudos de Relações Internacionais visamos justificar porque a pesquisa não se insere nesta linha.

Ao pretender analisar as relações entre o Senado e o Itamaraty, uma questão torna-se evidente, estamos tratando de duas instituições. As reflexões aspiram compreender a relação institucional entre essas duas agências através da política externa do período. Assim, é necessário se localizar dentro do debate teórico da História das Instituições.

O debate sobre as Instituições é longo e complexo, tornar-se-ia desnecessário traçar um histórico desse conceito ao longo da historiografia, além de incorrer no perigo de se desviar do foco de análise⁶¹. Assim vamos destacar somente os autores que contribuem diretamente para nossa pesquisa, ou seja, que analisam a História das Instituições não somente por uma abordagem institucionalista, e sim, dentro da dinâmica social e política.

Para a definição de instituição que englobe o Itamaraty e o Senado, nos apoiamos em Jorge Javier Romero⁶², que destaca a distinção acerca do *novo* e do *velho* institucionalismo. Segundo Romero, o *velho* institucionalismo estaria marcado em sua formação por uma visão política e/ou econômica perceptível em sua ação na sociedade. Já *novo* institucionalismo, todavia, propõe a inserção da ação da sociedade para dentro da instituição, como um agente externo que influenciaria não apenas na estruturação, com também no desenvolvimento de suas atividades em todo o seu percurso⁶³.

É a partir desse primeiro pressuposto que começamos nossa reflexão. Tanto o Itamaraty como o Senado não podem ter sua atuação analisada sem considerar o papel da sociedade – inserido a imprensa também. Desvincular o estudo dessas instituições do *locus* em que estão inseridas cancela a historicidade de seus atos e torna questionável o caráter histórico do trabalho.

⁶¹ Para uma análise da História das instituições cf. HESPANHA, António Manuel. *Direito Luso - Brasileiro no Antigo Regime*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

⁶² POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Mexico, 1999.

⁶³ Idem.

Além de destacar a presença e a atuação desse agente externo, o novo institucionalismo busca analisar a influência que o ambiente interno institucional tem na alteração organizacional através dos seus setores⁶⁴. Nesse sentido, é necessário ao se analisar os documentos produzidos pelo Itamaraty, bem como os discursos proferidos no Senado perceber o seu local de produção e os interesses inseridos nos que criticam, mas principalmente nos que elogiam a atuação do Governo e de sua política externa

As reflexões de Romero que utilizamos em nossa pesquisa se aproximam de uma abordagem mais moderna dos anos 90, que estuda as redes e processos que visam realizar uma articulação entre os poderes interpessoais, as regras organizatórias e o organismo⁶⁵ – a instituição nesse caso.

Assim, segundo Jorge Javier Romero, a instituição não estaria isolada do todo, estaria em uma rede, seriam um conjunto de rotinas, de comportamentos, com a função de reduzir a incerteza existente na interação entre os entes sociais, ou seja, as instituições buscariam um ponto de equilíbrio entre essas redes⁶⁶.

Entendendo teoricamente nossa definição conceitual para Itamaraty e Senado, o estudo da relação entre essas duas instituições, na formulação e exercício da política externa só é possível no entender de nossa posição no quadro das correntes da teoria das relações internacionais. Assim como argumentamos na discussão do conceito de instituição, não iremos aqui produzir um panorama das teorias que balizam os estudos nas relações internacionais; porém é fundamental destacar que a mesma não apresenta um discurso unívoco.

Ao discutir a relação entre duas instituições acerca do caráter e aplicabilidade da política externa, é imprescindível discutir sobre as duas principais correntes dentro da Teoria das Relações Internacionais. É relevante compreender que nosso trabalho não está inserido no âmbito das Relações Internacionais, na medida em que o estudo das relações internacionais tem como principal aplicação analisar e explicar as relações entre as comunidades políticas organizadas em um

⁶⁴ Assim, a reflexão do autor se afasta da abordagem institucionalista tradicional que marcou muitos autores do século XIX, mas que ainda encontra adeptos, como também busca se afastar do outro extremo, a de uma abordagem semelhante à prosopografia clássica que quer compreender o funcionamento de uma instituição concreta presa na relevância dos homens.

⁶⁵ Nesse sentido podemos destacar o pioneirismo do trabalho de José Antônio Maravall e a “rede relacional”.

⁶⁶ POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Mexico, 1999.

território⁶⁷.

Contudo, para uma análise da Política Externa Brasileira, a Teoria das Relações Internacionais se mostram de grande utilidade em nossas reflexões, por dois motivos primordiais: inicialmente nos permite identificar as matrizes teóricas nas quais os diplomatas brasileiros e os outros organismos que pensavam a política externa nesse período⁶⁸. Ou seja, apesar do trabalho não se inserir no ramo das Relações Internacionais, isso não nos impede de utilizar categorias desenvolvidas pela Teoria das Relações Internacionais. Segundo João Nogueira e Nizar Messari:

*“As teorias das Relações Internacionais têm a finalidade de formular métodos e conceitos que permitam compreender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais importantes que moldam a política mundial”*⁶⁹.

Para a explicação desses fenômenos mundiais, os modelos explicativos multiplicam-se no meio acadêmico, para nossas reflexões discutiremos apenas as duas principais correntes, a saber, o realismo e o liberalismo, que dominaram por muito tempo os debates teóricos e que permanecem influenciando os principais teóricos da área.

Longe de apresentarem um discurso monolítico, essas duas correntes passaram por debates e transformações internas para tentar compreender e responder as questões de seu tempo, possuindo uma riqueza e diversidade de pensamentos e interpretações incapazes de se esgotar nesse texto.

Começamos então pelo realismo. De acordo com João Nogueira e Nizar Messari, podemos dizer que no âmbito das Relações Internacionais, o realismo se impôs como visão de mundo dominante entre os analistas⁷⁰. Postular premissas comuns às correntes realistas é uma tarefa complicada, todavia a mesma foi realizada tendo por base as tradições herdadas dos pensadores

⁶⁷ RENOUVIN, Pierre, DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução a História das Relações Internacionais*. São Paulo, Difel, 1967. Introdução.

⁶⁸ Estou me referindo a Escola Superior de Guerra, ao ISEB e ao Senado, essas instituições não estavam alheias ao debate internacional.

⁶⁹ MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005, p. 2.

⁷⁰ O realismo no decorrer do século XX desenvolveu três variantes, são elas: o realismo clássico, o neorealismo ou realismo estrutural e a nova geração de pensadores dos anos 90 que até hoje trazem suas contribuições e que são denominados como neoclássicos por alguns e neotradicional por outros. A existência dessas variantes do pensamento realista não exclui a existência de premissas básicas que compõe a argumentação do realismo. Cf. MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. Op cit.

Tucídides, Maquiavel e Hobbes⁷¹.

A primeira premissa que podemos destacar é o *Estado*, ator central, que objetiva primordialmente sua *sobrevivência* e que destaca a importância e função do *poder* para a manutenção dessa sobrevivência, seja pela auto-ajuda, seja pela política de alianças⁷². E a imutável anarquia internacional - na perspectiva realista - compreendendo a anarquia enquanto ausência de uma autoridade central, legítima suprema⁷³.

Entre os realistas defende-se que a dinâmica da ação do Estado está no conflito o que conseqüentemente coloca a guerra como temática base. Por fim cabe dissertar acerca da lógica da produção da ordem para os realistas; como destacamos anteriormente, o poder é central nas análises das Relações Internacionais.

Mas, a despeito das diversas definições de poder, para os realistas a produção do ordenamento estaria na balança ou equilíbrio de poder, assim os Estados se juntariam ao poder ou contra o poder de determinada potência, dessa forma a balança pode ser caracterizada e compreendida pelo seu equilíbrio ou ausência de equilíbrio e a tentativa de estabelecê-lo.

Durante nossas análises da política externa brasileira, o Itamaraty apresenta uma visão realista do sistema internacional. Buscava renovar a aliança com os EUA na tentativa de se manter no lado mais forte da balança. Nesse sentido, o conservadorismo do Itamaraty, o colocava muitas vezes, em oposição ao Executivo, um exemplo clássico é com relação à OPA – Operação Pan Americana⁷⁴ – lançada por Juscelino Kubitschek, na qual o Itamaraty anunciava certa preocupação, de que essa ação gerasse algum atrito com os Estados Unidos. Ressaltando a percepção, de que o Brasil teria poder através de uma política de alianças com um país forte, no caso, os EUA e não, através da OPA, que poderia sugerir aos EUA a busca do Brasil por um papel de liderança, e assim,

⁷¹ Cf. MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. Op cit.

⁷² Assim, de forma sintética podemos colocar que no realismo o Estado é ator e elemento central, todavia o interesse desse Estado para o realismo clássico estaria no poder, tendo posição divergente os pensadores neorealistas que afirmam ser a sobrevivência e/ou dominação o interesse dominante do ator. Passando para o nível da análise é possível distinguir o Estado e o sistema internacional para os realistas, já os neorealistas a análise se dá apenas pelo sistema internacional. Cf. MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. Op cit.

⁷³ HILL, Christofer and LIGHT, Margot. *Foreign Policy Analysis*. In: LIGHT, M. Groom, A. J. R. (eds.). *International Relations: a handbook of current theory*. London: Frances Printer, 1985, p. 156-173.

⁷⁴ É colocada de forma recorrente como importante ação diplomática do Governo de Juscelino Kubitschek, essa operação reivindicava insumos dos EUA que buscava combater o subdesenvolvimento. Cf. SILVA, Alexandra Mello. *Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a operação pan americana no contexto da política externa de JK*. Contexto Internacional. Vol 14, nº 2, jul/dez. Rio de Janeiro, IRI-PUC/ RJ, 1992, p. 209-239.

trazer prejuízos na esfera econômica.

Apesar a grande contribuição teórica do realismo e sua importância na formulação da política externa brasileira, essa corrente recebeu significantes críticas da obra de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle⁷⁵, neste livro os autores questionam essa racionalidade do Estado, em suas concepções afirmam que o que determina as ações de um Estado são as forças profundas e os Homens de Estado. Eles definem enquanto força profunda as causalidades – que seriam estruturais (internas e externas) – como, por exemplo, o sistema internacional, a economia mundial a imigração entre outros.

E, essas forças condicionariam a ação do Homem de Estado, *locus* do processo decisório onde temos traçados às finalidades, os objetivos a que se pretendem. Em nossa pesquisa, é importante definir quem são os Homens do Estado que decidem pela política externa, e de que forma as variáveis internas – economia, política – refletem nesta tomada de decisão.

Em outra obra, Jean-Baptiste Duroselle⁷⁶ dedica um capítulo sobre a decisão em política externa, neste, o autor ratifica sua posição da obra anterior e afirma que o Estado não é racional, centra suas análises no Homem de Estado e coloca que suas decisões são uma confluência de forças profundas e finalidades. Assim o decisor se opõe à estrutura e busca maximizar seus recursos.

Segundo Letícia Pinheiro⁷⁷, a crença na insuficiência do realismo para prever o fim da Guerra Fria e explicar a existência de múltiplos arranjos institucionais no contexto internacional deu espaço para um ressurgimento do liberalismo no debate das Relações Internacionais. A preocupação com o poder dos realistas, não dá mais conta da realidade a partir dos anos 70.

Em oposição ao realismo, temos uma segunda corrente denominada de liberalismo. A priori, iremos destacar dois aspectos: o liberalismo é uma tradição do pensamento ocidental que suscitou reflexões sobre o indivíduo na sociedade, a natureza do Estado e a legitimidade das instituições governamentais, e como no realismo, na corrente liberal não temos um pensamento unificado e

⁷⁵ RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difel, 1967.

⁷⁶ DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Capítulo 10.

⁷⁷ PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre teoria e prática sobre política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*. Vol 22, nº 2, jul/dez. Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ, s/d, p. 305-335.

homogêneo⁷⁸. A elaboração de uma grande síntese acabaria por camuflar a riqueza e variedade que compõe o pensamento de matriz liberal, o que pretendemos, então, é destacar pontos comuns que norteiam as análises liberais⁷⁹.

Tendo como perspectiva o plano das Relações Internacionais, para os liberais os atores seriam o Estado, as organizações internacionais e as empresas multinacionais. Nesse sentido, incluímos como atores do Estado, não apenas o Itamaraty, mas também o Senado e as outras agências que pensavam a política externa brasileira, como o ISEB, ESG, a imprensa.

Mas, a partir da 2ª Guerra Mundial os liberais sofrem pesadas críticas (sendo acusados de não terem uma compreensão objetiva dos fatos), no repensar dos seus postulados com o contexto que se apresentavam, os neoliberais afirmavam ser o Estado o ator principal e mais importante, porém não negavam a existência de outros atores⁸⁰.

Os liberais, ao nível de análise das Relações Internacionais trabalham em dois planos que interagem: a sociedade doméstica e a sociedade internacional, a dinâmica motriz dessa análise era inicialmente apenas a cooperação, com o fim da 2ª Guerra Mundial e o repensar dos teóricos liberais, passou-se a trabalhar com uma dupla dinâmica-cooperação e, também, de conflito.

E diferentemente dos realistas, os liberais afirmavam que a lógica do ordenamento não estaria numa balança ou distribuição de poder, e sim nas instituições, que longe de serem reflexos de uma ação estatal como pensavam os realistas, influenciavam as atuações do Estado.

A ação das instituições, não é apenas na coordenação de estratégias, mas também de câmbio dos interesses desse Estado. Esse é um dos aspectos mais importantes, em nossa análise, utilizarmos a perspectiva liberal para pensar a ação das instituições em foco – Senado e o Itamaraty –. Para que então, possamos decompor a ações destas instituições e compreender as estratégias utilizadas e suas finalidades.

Por fim, cabe destacar, o tema principal na perspectiva liberal, que tem importante paralelo

⁷⁸ Para uma discussão mais aprofundada das variantes liberais. Cf. MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005.

⁷⁹ Cf. MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Op cit*

⁸⁰ Para os liberais e neoliberais não havia um interesse único e dominante dos atores ou ator no sistema internacional, esses interesses mudavam de acordo com o(s) agente(s): Estado, organizações internacionais e empresas multinacionais e do contexto em que se encontravam. Cf. MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005.

com o período estudado: a economia. Segundo os liberais, os interesses econômicos, benefícios e os ganhos dos Estados, os levariam a escolher estratégias que não colocassem em risco seus potenciais ou reais ganhos, o que colocou a democracia e a paz como temas centrais do debate entre os liberais. O desenvolvimento das Relações Internacionais, em paralelo com a construção e consolidação das instituições que contribuem para o bem estar da sociedade tem como resultado a paz, é nessa perspectiva que encontramos os pressupostos desse institucionalismo neoliberal.

Em sua obra *Autonomia na Dependência*⁸¹, Gerson Moura realiza uma crítica ao modelo liberal de ordem econômica, para o autor realmente teríamos uma interdependência econômica como afirmam os liberais, contudo, essa relação seria assimétrica, contribuindo para uma acumulação capitalista, inscritas nos mecanismos econômicos que regem o sistema. Dessa forma, para Gerson Moura, essa internacionalização da economia, não levaria como afirmam os liberais à uma complementação e harmonia dos interesses e sim uma acentuação da condição dependente das economias periféricas.

Após essa breve explanação das duas correntes clássicas – realismo e liberalismo. Destacando seus princípios norteadores e as críticas realizadas a cada uma das correntes, temos como opção teórica a utilização das reflexões do liberalismo. São três os aspectos centrais que justificam a apropriação das reflexões dos teóricos liberais.

Primeiramente, sem negar a participação e influência de organizações internacionais nas Relações Internacionais, em nossa pesquisa consideramos o *Estado* como agente principal, além disso, nos anos 50, o desenvolvimentismo – em específico o *econômico* – pode ser analisado como chave motriz na práxis política do Brasil nesse período, é o que genericamente denominamos de Barganha Nacionalista, que se inicia com Vargas, em 1951, e se amplia na gestão de Juscelino Kubitschek.

E, finalmente, mas não menos importante destaca-se o papel do Itamaraty enquanto *instituição*, mas não apenas como um instrumento do Estado, mas, também, na sua função e na influência que exerce na atuação desse Estado, na escolha de certas trajetórias, visando o tão almejado desenvolvimento.

⁸¹ MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

Assim ao analisar a política externa partimos da premissa de que a mesma não é, primeiro, um reflexo do cenário internacional, e segundo, os agentes que atuam são múltiplos, o Estado não é o único ator, e os interesses que permeiam a formulação dessa política não se restringem a busca pelo poder, a sobrevivência e/ou dominação⁸².

Durante os anos 50, o projeto desenvolvimentista foi uma Política de Estado, tanto no Governo de Getúlio Vargas como no Governo de Juscelino Kubitschek, nesse sentido todas as esferas do Governo elaboravam sua atuação tendo como meta atingir o desenvolvimento no Brasil. A política Externa Brasileira está inserida nesse contexto, sua formulação tem por base atingir esse desenvolvimento - que não é somente econômico.

Assim, em nosso estudo, a busca não estaria mais na balança de poder, como afirmam os teóricos da corrente realista, e sim na economia, como afirma a perspectiva liberal. Segundo os liberais, os interesses econômicos, benefícios e os ganhos dos Estados, os levariam a escolher estratégias que não colocassem em risco seus potenciais ou reais ganhos.

Isso coloca a democracia e a paz como temáticas preponderantes do debate entre os liberais e como o melhor caminho para se alcançar um maior êxito econômico. Nesse aspecto – da manutenção da paz e democracia como caminhos para ganhos econômicos – é possível perceber que há uma sintonia entre o Senado, o Itamaraty e a sociedade. A divergência está nas trajetórias que se escolhem para se atingir esses objetivos.

Podemos exemplificar essa questão a partir de um discurso de Getúlio Vargas proferido por ocasião da passagem do dia da América, na Espanha, e a repercussão no discurso dos senadores Kerginaldo Cavalcanti e Ivo d'Aquino e de alguns comentários da imprensa⁸³.

No discurso de todos eles são perceptíveis diversas questões, como o nacionalismo, colonialismo democracia e a paz. Todavia, vamos ater nossa análise aos dois últimos quesitos, o que não implica em dizer que sejam esferas separadas, afinal ao defender a democracia e a paz os

⁸² Essas são as características que permeiam o discurso da corrente realista. Cf: MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005.

⁸³ Esses discursos estão publicados no Boletim de Informações - Itamaraty - Ministério de Relações Exteriores - 1953. É importante estar atento, que ao ser uma publicação do Itamaraty constam apenas os discursos dos Senadores que concordaram com as palavras proferidas pelo Presidente.

discursos fazem uma crítica ao colonialismo europeu⁸⁴ e defendem uma política nacionalista.

Acompanhemos o trecho abaixo do Presidente Getúlio Vargas:

“Para tornar-se, ainda mais, um baluarte na luta contra o imperialismo ideológico, a América não pode ficar insensível aos anseios de emancipação política e libertação social que dominam o mundo moderno... Não proclamamos o ideal da América para os americanos como uma forma de isolacionismo egoísta ou de xenofobia agressiva. Ao contrário, libertos de qualquer tutela e organizando a sua própria existência autônoma, os povos deste hemisfério estarão melhor capacitados para levar ao mundo a ajuda e a cooperação na solução de seus problemas (...) muitos povos (...) que não lograram a emancipação nacional, já atingiram pelo trabalho e pela cultura, o grau de maioria política, a preparação para o exercício dos direitos soberanos e a capacidade de auto determinação (...)”⁸⁵

No discurso do Senador Kerginaldo Cavalcanti, ele defende e reforça o caráter nacionalista do discurso de Getúlio Vargas, afirmando ser esse nacionalismo que o Senado defende para o crescimento do Brasil. Todavia, nesse momento nos interessa a crítica não só ao colonialismo, mas que o fato de não apoiar a Inglaterra – mesmo que indiretamente – é uma censura da consciência nacional. Acompanhemos:

“[As Américas] protestarão contra esse arbítrio, contra essa violência, contra essa atitude verdadeiramente indefensável. As palavras do Sr. Getúlio Vargas, ilustre chefe da nação, representam nas entrelinhas, uma censura da consciência nacional... ele exprime realmente, os anseios dos brasileiros; corporifica de fato, as nossas intenções; e realiza, pela palavra autorizada, aquele protesto que não se fez oficialmente, mas está na consciência nacional.”⁸⁶

O discurso acima se completa com o do Senador Ivo D’Aquino que afirma que o discurso do

⁸⁴ A crítica velada que está sendo feita se refere à invasão da Inglaterra as Guianas com a alegação de que a mesma se encontrava sob o domínio de comunistas.

⁸⁵ Discurso de Getúlio Vargas em Boletim de Informações – Itamaraty- Ministério de Relações Exteriores – 1953, p. 568-569.

⁸⁶ Discurso do Senador Kerginaldo Cavalcanti em Boletim de Informações – Itamaraty – Ministério de Relações Exteriores - 1953, p. 569-571.

Presidente era *o reflexo da orientação tradicional ou emergente da nossa política externa*⁸⁷. Nessa mesma linha seguiram os artigos dos seguintes periódicos: *Diário Trabalhista*, *A Noite* e *O Jornal*, que ressaltam a atuação do Itamaraty e da Diplomacia brasileira em favor da legitimidade, da democracia e liberdade.

Esses discursos nos revelam outra questão – igualmente presente na corrente liberal – a interação entre a sociedade doméstica e a sociedade internacional, uma relação que convive com a negociação e o conflito. Mas, que nesse caso, busca a negociação como elemento que facilita a aplicação de seu projeto econômico. Daí o Estado não poder, em nossa análise, configurar como único ator do processo.

Na análise da política Externa Brasileira nesse período, temos como suporte as reflexões de Alberto Van Klaven⁸⁸, em sua obra o autor busca definir variáveis comuns para explicar a política externa latino-americana. Ele separa essas variáveis em dois grupos: variáveis externas e internas. Como variáveis externas, o autor destaca o cenário internacional, que é condicionante, a política de poder, a dependência externa de um país, isto é, consequência das relações econômicas assimétricas de um país com outro.

Ao nosso trabalho são importantes as variáveis internas, que seriam a orientação do regime, e assim teríamos que analisar a relação entre a natureza do regime e a política externa, as estratégias e desenvolvimento e o enfoque nacional próprio. A segunda variável, que é a mais relevante para nós, o autor classifica como tomada de decisões, que em suas análises são as variáveis institucionais, ou seja, *quem decide?*

A perspectiva de Gerson Moura⁸⁹ é igualmente relevante e completa a de Van Klaven. O autor propõe como sugestão para análise de política externa as conjunções das determinações estruturais e conjunturais externas e internas. Em síntese, Moura coloca que todas as variáveis devem ser consideradas, tanto internamente, como a economia de um país – conjuntural – e quanto ao seu regime político – estrutural –, como externamente também, ou seja, a eleição de um

⁸⁷ Discurso do Senador Ivo D'Aquino em Boletim de Informações – Itamaraty – Ministério de Relações Exteriores - 1953, p. 571.

⁸⁸ VAN KLAVEREN, Alberto. “Análises de políticas externas latino-americanas: perspectivas teóricas”. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (orgs.). *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.

⁸⁹ MOURA, Gerson. Op. Cit.

presidente de um centro hegemônico – conjuntural – e como o sistema internacional – estrutural⁹⁰.

Ao destacar estes aspectos, reafirmamos que os interesses que balizam nossas análises não está em refletir a política externa em si, mas entender a participação dos agentes que participam de sua formulação, como o Senado e o Itamaraty. E, assim, compreender a importância do estudo da política externa para a análise de uma problemática mais ampla, que é a relação entre o Executivo e Legislativo. Entendemos que a dificuldade do Senado está em vencer a força da tradição do Executivo, a tradição desta esfera no seio da sociedade. Mas para que esta análise seja realizada é fundamental inicialmente considerar os elementos que estruturam a formulação e o estudo de política externa.

Os objetivos que compõem a pesquisa visam nortear nossas análises e sinalizam a trajetória a ser seguida e, por isso, é necessário destacarmos que na presente dissertação analisamos a relação entre o Executivo e o Legislativo nos anos 50; entendemos a percepção do Senado acerca da Política Externa Brasileira; analisamos, também, como o Senado percebe o Itamaraty, compreendemos a Política Externa Brasileira, a partir da política desenvolvimentista; analisamos o impacto da política desenvolvimentista em voga nesse período, no Senado, bem como a relação entre o Senado e o Itamaraty nos anos 50 e, finalmente, compreendemos os debates entre as posições nacionalistas e americanistas na política externa do Brasil para a discussão no Senado.

Após a apresentação dos objetivos que propomos, é mister dissertar sobre como iremos realizar na presente pesquisa. Metodologicamente, nosso trabalho encontra sustentação nas reflexões de José António Maravall, pioneiro ao pensar o estudo das instituições por intermédio do estudo de redes e processos.

Para Maravall, a rede de relações configura o que o autor chama de *estrutura histórica*, isto é, a manifestação de um conjunto articulado de fatores. Assim, a *estrutura histórica* se articula num tripé constituído por relações interpessoais, regras organizativas e a própria instituição. A reconstrução analítica deste tripé é fundamental para analisar a relação entre as duas instituições em foco, o Itamaraty e o Senado⁹¹.

É necessário observar que, assim, encontramos um equilíbrio metodológico, na medida em

⁹⁰ Idem.

⁹¹ MARAVALL, José António. *Teoria del saber histórico*. Madrid: Revista de Occidente, 1967.

que, não analisamos a instituição sem seus atores e nem caímos no outro extremo ao analisar a instituição presa a seus atores. Nesta perspectiva, o estudo do Itamaraty se estrutura nas relações internas – interpessoais –, com a sociedade e com o Senado.

O trabalho do historiador só é possível quando possuímos os instrumentos que servem de elo entre o historiador e o período estudado. Estes vestígios são designados de fontes históricas e a sua ausência ou presença são um dos critérios de viabilidade da pesquisa histórica.

Teremos como suporte as publicações do Ministério das Relações Exteriores Que se referem aos pareceres jurídicos, a publicação do manual de serviço – trata-se de um livro na qual pela primeira vez teve o corpo de instruções que deveria permear as ações de todos os funcionários –. Destacamos igualmente um conjunto vastíssimos de artigos, correspondências, boletins de informações do Itamaraty presentes no CPDOC – FGV e a Constituição Federal de 1946⁹² e, principalmente, os Anais do Congresso.

Podemos dividir o conjunto documental em dois grupos: um acervo base com as atas do Senado que contêm o discurso dos Senadores, que configura o corpo documental majoritário em nossa análise. E um acervo secundário, que são os documentos produzidos pelo Itamaraty que se encontram na Fundação Getúlio Vargas.

Os dois acervos têm em comum, o fato de serem produzidos por instituições ligadas ao Estado. Todavia há uma diferença importante, o acervo base tem como características sua produção seriada, sem interrupções praticamente. No entanto, os documentos que se encontram sobre o Itamaraty não se encontram em série, ou seja, os períodos de produção não apresentam uma regularidade.

As fontes são trabalhadas de forma a relacioná-las entre si e com o contexto de produção, para que possamos construir uma interpretação das mesmas. Em virtude das diferenças dos dois acervos, temos consciência de que o acervo base nos permite analisar mais profundamente a posição do Senado em relação ao Itamaraty, na medida em que, o Itamaraty tem sua atuação analisada por documentos de naturezas variadas⁹³.

⁹² Vide **Fontes** para verificar o resumo da documentação.

⁹³ Vide **Fontes**.

Dessa forma buscamos perceber as linhas invisíveis que unem essas instituições, com a sociedade e a política. Entendendo os processos intrínsecos na construção dessa relação de negociação e conflito, repensando essa relação no contexto político brasileiro dos anos 50, mas sem desvincular da trajetória política do Brasil. Essa análise, tem como ângulo de visão a política externa brasileira, é através dela que buscamos entender como a autonomia do Itamaraty enquanto formulador de política externa, se torna, nos anos 50, um problema para a reestruturação da identidade institucional do Congresso Nacional.

É através da discussão realizada nesses três capítulos, apresentados abaixo, que buscamos compreender esse processo de reconstrução institucional do Senado. Diante da impossibilidade de trabalhar ação do Senado em todas as esferas do governo, escolhemos a análise da política externa, por se apresentar em um exemplo mais evidente. De um lado, temos o Itamaraty, símbolo da tradição em formulador de política externa e, principalmente, uma instituição com legitimidade social e, de outro, o Senado, buscando construir seu lugar na sociedade.

Durante os capítulos, tentamos apresentar a dificuldade da construção institucional do Senado devido a memória institucional do Itamaraty e, principalmente, a força do Executivo nesta sociedade. O Senado precisava provar o porquê da sua existência, ou melhor, a necessidade de sua existência para a sociedade brasileira. E todo esse movimento, ocorre numa década conturbada da sociedade brasileira e no cenário internacional.

É todo esse processo que apresentaremos nos capítulos que se seguem. Sua divisão teve como objetivo conduzir o leitor na lógica da reflexão. Por entendermos que a teoria baliza as reflexões e influencia no “como se vê” determinados fatos, julgamos importante apresentar um capítulo apenas de teoria, a fim de complementar e aprofundar a discussão realizada na introdução. Nos capítulos seguintes, discutimos o tema em si. É interessante que o capítulo 2 surgiu de uma necessidade teórica do capítulo 1, ou seja, tanto se discutiu sobre a influência do cenário nacional e internacional na política externa, bem como, advogamos a visão de que as instituições não são imunes ao momento em que estão inseridas e tivemos, por necessidade, a análise profunda do contexto histórico deste período. Assim, o que numa análise mais superficial, poderia sugerir um capítulo essencialmente descritivo, na verdade, tem como função sustentar a argumentação da própria teoria.

No primeiro capítulo, propomos um debate teórico com os conceitos bases que sustentam

nossa argumentação. Iniciamos nossa análise discutindo as linhas interpretativas das Relações Internacionais para, então, refletirmos a respeito do conceito de Política Externa e, os termos conceituais correlatos ao mesmo, no período dos anos 50, isto é, Nacionalismo, Desenvolvimentismo, Populismo. A partir desse debate conceitual, passamos para uma segunda fase, apresentando argumentos teóricos que norteiam toda a análise com a discussão dos conceitos de Poder e Instituição. Nesse sentido, temos como objetivos, além de apresentar as linhas teóricas que apóiam nosso trabalho, delinear as contribuições das abordagens institucionalistas para a análise de política externa.

No segundo capítulo fazemos uma reconstrução dessa política externa, tentando compreender os seus agentes formuladores, os seus fundamentos e embasamentos teóricos e, principalmente, os seus objetivos. Enfim, traçamos um panorama de política internacional para compreender essas questões através de três variantes: a variante externa, discutindo o cenário internacional durante os anos 50, a variante interna, discutindo o cenário interno, os grupos de pressão e os interesses econômicos em jogo e, finalmente, a variante institucional, neste caso, discutindo as instituições que participam ou influenciam a formulação da política externa nesse período.

E, finalmente, no terceiro capítulo reconstruímos o Senado e o Itamaraty enquanto instituições, desde a Primeira República até 1950. Analisamos a construção da identidade institucional, seus períodos de maior ou menor autonomia conjugando com os diferentes contextos históricos e, também, observamos, em que medida, refletiram nestas duas instituições, moldando suas identidades. Enfim, compreendemos os atores centrais de nossa problemática, discutindo como se organizam, como funcionam e qual a representatividade perante a sociedade brasileira. Nesse sentido, percebemos como o contexto, em que estas instituições estiveram inseridas, teve influência na sua atuação e no exercício de suas funções. Nesse capítulo, também, realizamos um estudo de caso para debatermos, numa visão macro, a relação entre o executivo e o legislativo, tendo como ângulo de visão a relação entre o Senado e o Itamaraty tendo como *background* a Política Externa Brasileira.

CAPÍTULO 1

A Abordagem Institucionalista da Política Externa

1.1 – Política Externa e Relações Internacionais

Para empreendermos uma análise a respeito da percepção do Senado sobre a atuação do Itamaraty, no processo de formulação da política externa brasileira na década de 50 visando compreender como se processavam as negociações, debates e resistências entre um órgão federal ligado ao Poder Executivo — cuja função prioritária é a política externa — e um órgão do poder legislativo, o Senado, é necessário nortearmos a presente discussão com um arcabouço teórico-conceitual que viabilize o caráter científico da presente pesquisa.

A proposta do presente capítulo é apresentar a discussão dos principais conceitos utilizados nesta dissertação. Assim, temos por objetivo discutir com os teóricos, demonstrando a contribuição de suas reflexões para a nossa pesquisa. Iniciaremos o debate com o conceito de política externa, é importante destacar que o aprofundamento deste conceito se justifica por ele ser o *locus* de análise, ou seja, o estudo sobre a reconstrução institucional do Senado nos anos 50 é analisado através da política externa, daí a necessidade de se discutir não somente o conceito de política externa como também o próprio Itamaraty — instituição do executivo — que tem uma hegemonia na questão de política externa.

A princípio, podemos observar que a própria designação destacada para nossa reflexão a respeito dos anos 50, como *anos eufóricos*, nos permite um instrumental importante para associar Getúlio Vargas a Juscelino Kubitschek e, não atrelar os anos dourados como um período exclusivo de Juscelino Kubitschek, pois a questão é conectar o governo Vargas com Juscelino para podermos observar os processos políticos, sociais e econômicos que perpassaram a sociedade e as instituições

brasileiras no decorrer da década de 50 e não, somente, a partir de 1956⁹⁴.

Esse recorte temporal citado coincide com a formação de um novo paradigma: a Política Externa Independente – P.E.I – que buscava universalizar as relações internacionais, ou seja, ampliar o número de países com os quais o Brasil mantinha relações econômicas. Nos discursos do período, é bastante comum encontrar frases que colocam que o Brasil tem uma política externa, contudo ainda lhe faltava uma política internacional⁹⁵. Nesse sentido, é necessário analisarmos o conceito de política externa no Brasil, bem como, suas abordagens e explicações.

Conceitualmente, compartilha-se da premissa segundo o qual a política externa é o conjunto de atividades políticas mediante as quais cada Estado promove seus interesses frente a outros Estados⁹⁶. É importante destacar essa questão, pois os caminhos que o Estado escolhe para promover seus interesses cria uma imagem desse Estado para a sociedade, o que acaba por chamar a atenção do Senado, que busca participar na elaboração dos caminhos desse Estado, e assim desconstruir a centralização na tomada de decisão do Executivo. Desta forma, a política externa está vinculada ao nível do Estado-Nação, tendo por referência os objetivos e as estratégias que, por meio do governo, determinado país busca realizar seus interesses frente ao sistema internacional, respondendo a demandas tanto de ordem doméstica quanto internacional.

Por este prisma, a política externa não pode deixar de ser considerada como uma política pública: o resultado de um processo, ainda que muitas vezes demorado e conflituoso, que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas e entre os atores que delas fazem ou procuram fazer parte. Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido⁹⁷.

Invariavelmente, por mais que se identifique seu caráter público, é recorrente na literatura

⁹⁴ KORNIS, Mônica Almeida. *Os Anos Dourados?* Nossa História, ano 2, n° 23, Set, 2005.

⁹⁵ Cf. JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

⁹⁶ WILHELMY, Manfred. *Política internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL, 1988, p-148.

⁹⁷ OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes, 1976, p.21. (Documento Cedes, 4) *Apud*. RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria*. Espaço Acadêmico, n° 64, set. 2006.

especializada reconhecer a especificidade da política externa quando comparada às outras políticas desenvolvidas pelos governos – econômica, industrial, assistencial, etc. Essa questão é trabalhada por Celso Lafer que aponta a política externa – substância da ação diplomática – como uma política pública, que, no entanto, deve ser compreendida como um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional⁹⁸.

Para Raymond Aron⁹⁹, tal especificidade está ligada diretamente ao âmbito em que se dá sua execução: o das relações interestatais, simbolicamente personificadas pelo autor nas figuras do diplomata e do soldado. Nesta esfera, as ações que determinado Estado possa vir a desenvolver implicam, necessariamente, no comprometimento de âmbito muito maior, envolvendo tanto o bem-estar quanto os interesses societários em plano global. Reconhece-se, por conta disso, que as mudanças no campo da política externa se processam num ritmo mais lento e longo, distinguindo-se, por exemplo, da política doméstica¹⁰⁰. Pode-se mesmo pensá-la como uma política de Estado, enquanto as demais como política de governo.

Por maior que seja a dificuldade em determinar a dinâmica entre as esferas doméstica e externa¹⁰¹, não há como desconsiderar, no entanto, que o sentido de qualquer política exterior está intrinsecamente vinculado aos objetivos nacionais perseguidos e definidos em plano nacional – como desenvolvimento, bem-estar, segurança, etc. Tais objetivos normalmente estão condicionados às circunstâncias que caracterizam o Estado, em particular pela sua situação geográfica, econômica, por seu regime político, cultura e mesmo tradição diplomática¹⁰².

Conseqüentemente, mesmo correspondendo a interesses nacionais de longo prazo, permanentes, não há como conceber que a política externa esteja isenta de sofrer os efeitos da passagem do tempo. Por este enfoque, deduz-se que, independentemente da abordagem teórica privilegiada, na análise da política exterior a postura do investigador deve ser tal que este reconheça

⁹⁸ LAFER, Celso. *Política Externa Brasileira: Três Momentos*. Papers n° 4, Konrad Adenauer-Stiftung, São Paulo: 1993, p. 43.

⁹⁹ ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações internacionais, 2002, p. 52.

¹⁰⁰ FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 300.

¹⁰¹ MERLE, Marcel. *La Politique Étrangère*. Paris: Presse Universitaire de France, 1984.

¹⁰² Nos anos 50, de fato, há uma transformação na situação política do país.

que seu estudo implica um conhecimento aprofundado da política interna¹⁰³.

Deve-se reconhecer, neste sentido, a importância da abordagem decisória (*decision making process*) para a análise da política externa e seus efeitos para compreensão da influência dos processos internos políticos, burocráticos e/ou cognitivos sobre a ação Estatal. Como observa Claudio Oliveira Ribeiro¹⁰⁴, neste rol – destaca-se – o esforço teórico realizado por diversos autores, como Graham Allison, Setphen D. Krasner e Helen Milner, na identificação do próprio campo de estudo e das variáveis pertinentes à análise da política externa, como é o caso do trabalho de Robert D. Putnam¹⁰⁵.

Com a proposição de uma análise de jogos de dois níveis, Putnam¹⁰⁶ identifica que o sucesso ou fracasso da ação diplomática está atrelado não apenas à fase de negociação internacional (nível 1), mas a capacidade de satisfazer às pressões e interesses domésticos (nível 2). De forma objetiva, o autor chama a atenção para a complexidade inerente ao processo de formulação deste último, em que estão presentes interesses, percepções e valores daqueles que, em alguma medida, sofrem seus efeitos e, portanto, se preocupam em afetar as decisões a serem tomadas pelos negociadores em plano internacional. Neste quesito, aparecem as organizações não-governamentais, os partidos políticos, os sindicatos, enfim, todos os atores políticos que tem capacidade de influir sobre o processo decisório estatal.

A análise da literatura sobre o desempenho de agentes não-estatais na formulação da política externa brasileira, entretanto, deixa patente que, tanto da perspectiva acadêmica quanto da militância política, muitas questões se apresentam. De acordo com Ricardo Seitenfus, podemos observar que a experiência internacional do Brasil demonstra que um órgão específico do Executivo, o Ministério das Relações Exteriores, pela liberdade com a qual pratica a nossa política

¹⁰³ DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p.59.

¹⁰⁴ RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria*. Espaço Acadêmico, n° 64, set. 2006.

¹⁰⁵ Ver ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971; KRASNER, Stephen D. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978; MILNER, Helen. *Interests, institutions and information - domestic politics and international relations*. Princeton University Press, New Jersey, 1997; PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". In: EVANS, Peter B. et al. *Double-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics*. University of California Press, 1993.

¹⁰⁶ PUTNAM, Robert D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". In: EVANS, Peter B. et al. *Double-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics*. University of California Press, 1993.

externa, tornou-se, de fato seu legislador, executor e controlador¹⁰⁷.

Essa tese igualmente compartilhada por Maria Regina Soares Lima¹⁰⁸, ao analisar a relação entre fatores institucionais e política externa, em que se identifica o modelo institucional brasileiro como um dos principais entraves a sua democratização, que restringe o processo decisório em política externa à Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores. Como resultado, o modelo institucional vigente, ao mesmo tempo em que torna a política externa menos vulnerável à ingerência administrativa de ordem doméstica, permitindo a formação de uma verdadeira *policy community*, quase confundível com a própria organização, também tende a fragilizá-la; uma vez que sua menor inserção em âmbito interno ou a ausência de *advogados* na sociedade a tornam dependente do Poder Executivo¹⁰⁹.

Neste esquema, independentemente da forma em que o regime político se configure, o arranjo institucional brasileiro, ao longo das décadas, tem logrado engendrar condições para a continuidade das diretrizes gerais adotadas pela diplomacia. Por conta disso, desde a sua criação o Itamaraty foi capaz de adquirir capacidade decisória autônoma crescente em relação seja ao sistema social, seja ao próprio aparelho estatal. Fato que lhe conferiu poder e autoridade igualmente elevadas na formulação e execução da política externa, assegurando a continuidade das políticas adotadas ao longo do tempo, através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas¹¹⁰.

É possível perceber, que este fenômeno não é desprovido de embasamento societário. A análise realizada por Maria Regina S. Lima¹¹¹ é bastante precisa ao correlacionar o alto grau de aceitação que o Itamaraty tem tradicionalmente logrado obter da sociedade, particularmente a partir dos esforços reiterados pela Chancelaria ao longo das últimas décadas na promoção do desenvolvimento do país; em que os agentes diplomáticos têm representado de *jure* e de *facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial.

¹⁰⁷ SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 33.

¹⁰⁸ LIMA, Maria Regina Soares. “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”. *América Latina internacional*. vol.1, n.2 out/nov 1994.

¹⁰⁹ LIMA, Maria Regina Soares. Op.cit. p. 34.

¹¹⁰ MELLO, Flávia Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 58. *Apud*. RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria*. Espaço Acadêmico, n° 64, set. 2006.

¹¹¹ LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, n° 2, 2000.

Nestes termos, a busca pelo desenvolvimento tornou-se uma das características mais importantes da política exterior brasileira e um dos objetivos a serem alcançados pelo corpo diplomático. Essa visão ganha força com Vargas, ainda no período do Estado Novo e se torna o símbolo dos anos 50. Em perspectiva, pode-se observar que grande parte dos esforços internacionais do Brasil orientou-se no sentido de obtenção de mercados, financiamentos, investimentos e tecnologia. Conseqüentemente, podemos analisar que, ao longo dos anos, a prática e o discurso diplomáticos reforçaram essa percepção da contribuição da política externa aos desafios econômicos da nação. Durante a Guerra Fria, a diplomacia brasileira foi uma das principais articuladoras da idéia de que a segurança internacional só seria alcançada pelo desenvolvimento¹¹².

Após a análise mais específica acerca da conceituação do termo política externa, é importante destacar que, no período referente aos anos 50, observamos a composição de uma nova forma de comportamento no campo das relações internacionais do Brasil que se denominou de Política Externa Independente, a P.E.I.

Na realidade, a P.E.I pode ser compreendida como produto de um processo histórico que, apesar de inaugurada com Jânio Quadros, não surgiu de um dia para o outro e não foi ação de um único presidente e, sim, o resultado de todo o processo pelo qual o Brasil passou nesse período, juntamente, com as transformações do cenário internacional¹¹³. Nesse sentido, cabe destacar que uma parcela dos historiadores não concordam com essa visão de que a Política Externa Independente é uma continuidade da política desenvolvimentista dos anos 50 e, para efetivarmos nossa análise nesse caminho, nos apoiamos no trabalho de Paulo Fagundes Vizentini a respeito das relações externas no Brasil¹¹⁴.

Para Vizentini, a Política Externa Independente pode ser vista a partir de três abordagens: diplomáticas, econômicas e sociais. A primeira delas é constituída por três argumentos diferentes. Um primeiro argumento considera a P.E.I. como uma resposta da diplomacia brasileira às aceleradas transformações internacionais, em particular o surgimento de novos atores ou modificação do caráter de alguns, cujas necessidades e anseios os posicionavam fora da política dos centros dominantes.

¹¹² LIMA, Maria Regina Soares de. Op. cit, p. 16-17.

¹¹³ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores no Brasil: o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004.

¹¹⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. Op. cit.

O segundo argumento, derivado do anterior, observa a Política Externa Independente como uma estratégia consciente para questionar o *status quo* mundial e negociar uma nova forma de inserção internacional do país, ou, dito mais claramente, renegociar o perfil da dependência. Outro argumento centra a atenção nas relações Brasil - Estados Unidos e sua crescente deterioração, entendendo a PEI como uma forma de reação nacionalista à hegemonia norte-americana.

As abordagens econômicas, por sua vez, são integradas também por três argumentos básicos. O primeiro deles considera a PEI como uma deterioração dos termos do comércio exterior, devido, sobretudo à queda contínua dos preços das matérias-primas e produtos agrícolas, daí a busca constante de novos mercados. O segundo argumento representa, de certa forma, um aprofundamento e ampliação do anterior, entendendo a PEI como instrumento diplomático do interesse nacional, isto é, como elemento de apoio do processo de desenvolvimento industrial brasileiro. Outro argumento vê na PEI uma típica política de país capitalista dependente que já esboça traços de um *sub-imperialismo*, o qual reage à potência dominante, mas procura garantir sua própria área de influência.

Finalmente, a abordagem sociológica interpreta a PEI primordialmente como resultado das transformações internas da sociedade brasileira, tais como o surgimento de novos segmentos sociais em função da acelerada urbanização e industrialização do país, e dos efeitos políticos daí decorrentes.¹¹⁵

A Política Externa Independente constitui um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil. Até então, a diplomacia brasileira havia sido basicamente o reflexo da posição que o país ocupava no cenário mundial. Assim a *política externa para o desenvolvimento* que Getúlio Vargas ensaiou nos anos 30 era ainda parte de uma conjuntura específica, que se alterou após a guerra. Durante os anos 50, entretanto, devido ao processo de industrialização brasileiro e a progressiva alteração do contexto internacional¹¹⁶ – que interferem na concretização de alianças ou acordos internacionais e, também, influencia nos projetos sociais e econômicos dos EUA para com a América Latina – mas, sobretudo, a partir da passagem dos anos

¹¹⁵ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)*. Revista Brasileira de Política Internacional nº37 (1), 1994, p.24-36.

¹¹⁶ Cabe ressaltar que os anos 50 já se iniciam tendo um contexto internacional muito problemático: a Guerra da Coreia, em junho de 1950, e as diversas crises que se sucederam nesse período como a crise no Canal de Suez, a insurreição húngara, os processos de descolonização da África e, por fim, em 1959, a Revolução Cubana. Diferentemente das previsões norte-americanas, a Guerra Fria chegava com força na América Latina. A respeito dessa conjuntura, ver HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

50 e 60, a política externa procura tornar-se um instrumento indispensável para a realização de projetos nacionais, no caso a industrialização e o desenvolvimento do capitalismo.

Esse constitui o elemento dinâmico da PEI, dentro do qual os demais fatores devem ser entendidos. É esse o plano que confere sentido ao nacionalismo que marcou o período. Sem dúvida, a emergência e a concretização desse projeto encontram-se marcadas por tensões e até contradições, o que será visível em todos os governos entre 1951 e 1964, mas, principalmente, na derrocada da política populista.

Toda essa discussão acerca da conceituação do termo política externa e, mais ainda, política externa independente, na década de 50, está inerente ao próprio estudo do nacionalismo brasileiro do mesmo período¹¹⁷. Antes de começarmos a análise sobre o nacionalismo brasileiro nos anos 50 e suas especificidades, optamos por fazer uma sucinta reflexão sobre o fenômeno nacionalismo em sentido histórico mais amplo, por entendermos ser um dos conceitos mais importantes da História Política e do nosso objeto de estudo. Afinal é importante a relevância deste conceito, pois as discussões políticas em torno da economia, política externa passava pela questão nacional. Além disso, nos anos 50, tínhamos o ISEB, instituição que pensava como superar o problema do subdesenvolvimento, discutindo entre outros temas a questão do nacionalismo. Seus trabalhos e discussões ultrapassavam a barreira física das instituições e atingiam aos centros políticos do país. Após essa breve incursão sobre o tema, traremos a discussão novamente para o cenário brasileiro.

Embora as análises de Eric Hobsbawm¹¹⁸ tenham semelhanças com as de Ernest Gellner¹¹⁹, notadamente a busca por elementos objetivos e a recusa ao entender o nacionalismo por um viés estritamente ligado a língua, Hobsbawm avança no estudo do nacionalismo ao abordá-lo enquanto fenômeno histórico, possuindo, desta maneira, uma gênese, um desenvolvimento, e tendo, um dia, um final. Assim como Ernest Gellner e Benedict Anderson, Hobsbawm vê o início do nacionalismo no século XVIII, como fenômeno do capitalismo. Enquanto Gellner afirma que “a sociedade inteira deve ser perpassada por uma só cultura superior padronizada, caso pretenda funcionar”¹²⁰,

¹¹⁷ Vânia Maria Losada Moreira nos alerta que o nacionalismo, enquanto movimento social e político, começam a ganhar força já em 1943 (ainda na ditadura do Estado Novo) com a campanha “O petróleo é nosso”. Seu êxito se completa em 1953, com a criação da Petrobras. MOREIRA, Vânia Maria Losada. “Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural”. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília (orgs.). *O Brasil Republicano – O tempo da experiência democrática (da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 169-170.

¹¹⁸ HOBBSAWM, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1780*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

¹¹⁹ GELLNER, Ernest. *Nações e nacionalismo: trajectos*. Lisboa: Gradiva, 1983.

¹²⁰ Idem, *Ibidem*, p. 117.

Hobsbawm avança ao entender que mesmo que as línguas só possam ser padronizadas através da imprensa ou pela escolaridade, para o historiador não se pode perder de vista que as nações são construídas pelo alto, porém, não podem ser compreendidas sem ser analisadas de baixo, em razão das esperanças, necessidades, aspirações e interesses das pessoas comuns.

No início do nacionalismo, próximo à Revolução Francesa, a nação não tinha a ver “com etnicidade, língua comum, religião, território e lembranças históricas comuns”¹²¹. Para aqueles homens e mulheres, o que compunha a essência de uma nação era o exercício da cidadania, o sentido de pertencimento, como bem descreveu Benedict Anderson.¹²²

Para Hobsbawm, o apogeu do nacionalismo se dá na Europa Ocidental, no período do pós Primeira Guerra Mundial até 1950. A partir da formação da Liga das Nações como resposta ao colapso dos impérios multinacionais da Europa Central e Oriental e da Revolução Russa, o princípio de nacionalidade, do presidente norte-americano Wilson, fez com que as fronteiras dos Estados coincidissem com as fronteiras das nacionalidades e das línguas. Ao longo do tempo essa divisão artificial traria novas transformações ao nacionalismo, em especial ao dos Estados mais recentes, como Alemanha e Itália, pois “o nacionalismo sofreu uma mutação: de um conceito associado ao liberalismo e à esquerda, para um movimento da direita chauvinista, imperialista e xenófoba, ou mais precisamente, da direita radical”.¹²³

Processo de transformação semelhante poderia ser descrito como o acontecido no Brasil na passagem do nacionalismo do período democrático, para o nacionalismo ufanista dos ditadores militares que assumiram o Estado com o golpe civil-militar de 01 de abril de 1964. Hobsbawm, ao analisar o período entre-guerras na Europa, aponta que o nacionalismo adquiriu uma forte associação com as esquerdas durante o período antifascista, associação essa que foi reforçada posteriormente pela experiência da luta antiimperialista nos países coloniais¹²⁴, o que nos permite relacionar o nacionalismo com as esquerdas no Brasil, em razão principalmente de um discurso comum antiimperialista, que foi se ampliando ao longo do período 1945-1964.

Para o autor, os nacionalismos de fins do século XX passaram a ser essencialmente negativos, ou melhor, separatistas. Daí, a insistência colocada nas diferenças étnicas e lingüísticas,

¹²¹ HOBBSAWM, Eric. *Nações e nacionalismo desde 1780*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 33.

¹²² ANDERSON, Benedict. *Nação e consciência nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

¹²³ HOBBSAWM, Op.cit., p. 144.

¹²⁴ Idem, *Ibidem*, p. 176.

que aparecem, às vezes, de forma individual ou combinada com a religião¹²⁵. No entanto, reafirma o caráter histórico do nacionalismo mais recentemente, ao nos advertir que também não vai durar para sempre¹²⁶. Embora o nacionalismo brasileiro do período estudado não tenha se desenvolvido de forma separatista como o europeu, sofreu significativas mudanças ao longo de sua existência por ser um fenômeno histórico. É a partir dessa contribuição de Eric Hobsbawm como instrumento de análise que nos valeremos no desenvolvimento desta reflexão, de forma consciente, sem nos preocuparmos em seguir o mesmo padrão evolutivo do nacionalismo europeu, pois há muito já sabemos que as realidades históricas seguem seus próprios rumos.

Segundo Simon Schwartzman¹²⁷, foi a partir de agosto de 1952 que um grupo de intelectuais começou a se reunir para discutir os grandes problemas da sua época, em especial os relativos às formas de o país superar o subdesenvolvimento. A partir de 1953, esse grupo se articulou para criar o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP) e editar os Cadernos de Nosso tempo. Ainda segundo Simon Schartzman, a importância do IBESP e dos Cadernos é que eles contêm toda a ideologia do nacionalismo, que ganharia força cada vez maior no país nos anos subsequentes e serviriam de ponto de partida para a constituição do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).¹²⁸

No estudo de Caio Navarro de Toledo, tornado clássico sobre o ISEB, suas preocupações são de caráter ideológico e filosófico. Com refinada análise utilizando-se de um aparato conceitual baseado em ideologia e alienação – conceitos marxistas trabalhados pelo autor – sua obra privilegia aquilo que consideraremos o segundo momento do nacionalismo, quer seja, o nacional-desenvolvimentismo. O próprio autor nos adverte quanto a isso:

*(...) Detivemo-nos particularmente no exame dos trabalhos isebianos publicados durante o período chamado de desenvolvimentismo (governo Juscelino Kubitschek – 1956-1960), embora sejam assinaladas algumas referências que apontam para (e interpretam) outros momentos da vida da instituição (...).*¹²⁹

¹²⁵ Idem, Ibidem, p. 196.

¹²⁶ HOBSBAWM, Eric. “Etnia e nacionalismo na Europa de hoje”. In: BALAKRISHNAN, Gopal. *Um mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 282.

¹²⁷ SCHWARTZMAN, Simon. “Seleção e introdução”. In: *O Pensamento Nacionalista e os “Cadernos de Nosso Tempo”*. Brasília: 1979.

¹²⁸ Idem, Ibidem, p. 3.

¹²⁹ TOLEDO, Caio Navarro de. *ISEB: fábrica de ideologias*. Campinas: Editora da Unicamp, 1997, p. 26.

Para Toledo, a principal idéia que permitiu a criação do ISEB estava sendo gerada desde os primeiros anos do último governo Vargas. Por isso, pode-se afirmar que o ISEB sucedeu o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP)¹³⁰. Toledo se refere ao Decreto nº 57.608, datando de 14 de julho de 1955, assinado pelo presidente João Café Filho, como sendo o momento de fundação do ISEB. Para Caio Navarro de Toledo, o núcleo de intelectuais de “primeira hora” do ISEB era composto por Álvaro Vieira Pinto, Nelson Werneck Sodré, Roland Corbisier, Alberto Guerreiro Ramos, Candido Mendes de Almeida e Hélio Jaguaribe.

Para esses intelectuais, o Brasil só poderia ultrapassar a sua fase de subdesenvolvimento pela intensificação da industrialização. A política de desenvolvimento deveria ser uma política nacionalista, a única capaz de levar à emancipação e à plena soberania. Sua implementação introduziria mudanças no sistema político, determinando a substituição das antigas elites dirigentes do país. Em um país de economia desenvolvida, a nova liderança política deveria ser representada pela burguesia industrial nacional, que teria o apoio do proletariado, dos grupos técnicos e administrativos e da *intelligentzia*.¹³¹

Em oposição a esses grupos estavam os interesses ligados à economia de exportação de bens primários. O investimento de capitais e de técnica estrangeiros era considerado obstáculo ao desenvolvimento industrial nacional, já que o capital estrangeiro era visto como interessado não nos setores industriais, e sim nos setores extrativos e de serviços. A partir da identificação de dois grupos defensores de interesses divergentes, o ISEB propunha a formação de uma "frente única" integrada pela burguesia industrial e seus aliados para lutar contra a burguesia latifundiária mercantil e o imperialismo. A luta seria travada, em suma, entre nacionalistas e "entreguistas", aqueles que tendiam a vincular o desenvolvimento do Brasil à potência hegemônica do capitalismo, os Estados Unidos.

O nacionalismo não foi, entretanto, o projeto político que prevaleceu na orientação dada ao desenvolvimento industrial pelo governo Juscelino Kubitschek, já que foi incentivada a política de cooperação internacional. Mas é inegável que o governo deu amplo apoio aos empresários nacionais e facilitou investimentos do capital nacional. Deu ênfase, também, a algumas propostas dos nacionalistas, como a de intervenção do Estado no planejamento do desenvolvimento do Nordeste como meio de atenuar as diferenças regionais, criando a Sudene. Embora não tenha sido dominante

¹³⁰ Idem, *Ibidem*, p. 203.

¹³¹ Idem, *Ibidem*.

na política de Juscelino, o nacionalismo desempenhou, como ideologia, uma função importante nos anos 50 e 60, na medida em que serviu como instrumento de mobilização política.¹³²

Caio Navarro de Toledo separa o ISEB em três fases: 1) da criação até a “encampação” juscelinista (um curto período, de aproximadamente 6 meses); 2) o quinquênio juscelinista (no qual aprofunda seu trabalho); 3) o período que acompanha as Reformas de Base (nesse período, a análise é extremamente superficial; seria algo correspondente aos Governos Jânio Quadros e João Goulart)¹³³. Toledo faz a seguinte afirmação, a respeito da fase “C”: “A perspectiva nacionalista – decisiva no momento anterior – aqui se encontra, se não negada, pelo menos sensivelmente atenuada”¹³⁴. Não estamos de acordo com essa afirmação, por entendermos que nessa fase o nacionalismo se radicaliza à esquerda do espectro político.¹³⁵

A soma desses diversos elementos faz com que, segundo Lucília de Almeida Neves, as décadas de 1940 e 1950 tenham sido cheias de otimismo, a medida que visava a concretização de um projeto de nação comprometido principalmente com o desenvolvimento social¹³⁶. É essa perspectiva que abordaremos no segundo momento do nacionalismo brasileiro durante a experiência democrática.

Segundo Francisco Weffort, é a partir de 1956 que o nacionalismo toma forma, pois o mesmo constitui-se, a partir do governo Kubitschek, em centro de polarização ideológica¹³⁷. Chegando o mesmo autor a afirmar que “as posições políticas passaram a se definir em razão do nacionalismo”¹³⁸. O nacionalismo, dessa maneira, evidencia-se como o elemento definidor da vida política do Brasil para o período. É a partir dele que, via de regra, tanto os partidos políticos quanto as demais formas de organização social vão se definir no espectro político. É, pois, dentro de nosso marco temporal, o elemento constitutivo das disputas pelo poder nos mais diversos níveis.

¹³² Idem, *Ibidem*.

¹³³ TOLEDO, op. cit., p. 205-209.

¹³⁴ Idem, *Ibidem*, p. 209.

¹³⁵ Essa afirmação de Toledo, estranhamente, destoa do que ele afirma ao longo dos capítulos 5 e 6 de sua obra; na sua análise, em especial nas páginas 157-166 e 184-188, o autor demonstra a própria crítica realizada por alguns isebianos, como Álvaro Vieira Pinto e Osny Pereira Duarte, que já fazem a denúncia sobre a subordinação do nacional ao desenvolvimento ao longo do quinquênio juscelinista, e o papel que os próprios intelectuais do ISEB tiveram nesse processo.

¹³⁶ NEVES, Lucília de Almeida. “Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil”. In: FERREIRA, Jorge (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 171.

¹³⁷ WEFFORT, Francisco Corrêa. *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p.24.

¹³⁸ Idem, *Ibidem*, p. 24-25.

Caio Navarro de Toledo, ao longo de seu trabalho, aponta as incongruências na fabricação dessa ideologia, a saber, o nacional-desenvolvimentismo. Contrariando as definições marxistas de ideologia, em especial as da vertente do próprio Marx de *A Ideologia Alemã*, os intelectuais do ISEB (com exceção de Nelson Werneck Sodré) pretendiam elaborar uma ideologia a priori; organizar um conjunto de idéias relativamente ordenadas que possibilitassem desempenhar um papel ativo na transformação de toda a sociedade unindo os interesses gerais da nação¹³⁹. Excetuando-se Nelson Werneck Sodré, os demais isebianos não tinham no seu horizonte conceitual a ideologia como uma forma de dominação; para eles, a ideologia não passava de reflexão teórica capaz de mostrar os caminhos corretos a serem seguidos na direção de um fim nobre, quer seja, a *necessidade da implantação definitiva do capitalismo como superação do subdesenvolvimento*¹⁴⁰.

Para Caio Navarro de Toledo, o nacional-desenvolvimentismo tem início e fim com o Governo Juscelino Kubitschek, mesmo que elaborado por uma instituição relativamente autônoma do governo – na medida que – Toledo enfatiza que a ideologia nacional-desenvolvimentista é fruto do ISEB, e não do governo; mesmo que esse tivesse encampado suas formulações. O fim do Governo JK seria o fim das ilusões que o capitalismo pregou nos isebianos. O fim do nacional-desenvolvimentismo está relacionado com a percepção de que o desenvolvimento veio para poucos e não para toda a nação, como imaginavam os membros do ISEB. Ao sobressair o desenvolvimento em relação ao nacional, percebeu-se que tudo não passara de ilusão. Essa crítica passou a ser realizada a partir do último ano do Governo JK, em especial, a partir da eleição de Jânio Quadros e derrota de Henrique Teixeira Lott em 1960, abrindo o período que Toledo considerou como pós-desenvolvimentista.

Porém, escapa da perspectiva de Caio Navarro de Toledo que esse período, por ele denominado de pós-desenvolvimentista, mantém firmes contornos nacionalistas. Mesmo com a crítica realizada por alguns membros do ISEB ao nacional-desenvolvimentismo pela sua associação ao imperialismo e ao desenvolvimento associado com o capital estrangeiro, a crítica ao imperialismo se reforça.¹⁴¹

Note-se que em nenhum momento, sob a justificativa de ter como objetos de estudo a ideologia e a filosofia, Caio Navarro de Toledo tenha se referido a Guerra Fria. Para o autor, é como

¹³⁹ TOLEDO, Op.cit., p. 117.

¹⁴⁰ Idem, Ibidem, p. 156.

¹⁴¹ DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. *O Nacionalismo na experiência democrática brasileira (1945-1964): um conceito em transformação*. Revista Outros Tempos, vol. 5, n° 5, jun. 2008 - Dossiê História da América.

se não tivesse ocorrido a bipolaridade das relações internacionais, a corrida armamentista, a corrida espacial, a Conferência de Bandung exigindo espaço para os países Não-Alinhados ou a Revolução Cubana, que trouxe a latino-americanização da Guerra Fria. Esses elementos, todos, reforçaram o nacionalismo no Brasil.

Ao analisarmos o nacionalismo no Brasil, no período relativo a década de 50, foi possível, em especial a partir das conclusões de Hobsbawm, demonstrar como o conceito se modificou ao longo do tempo – que embora breve cronologicamente – foi extremamente denso em termos de lutas políticas, sendo o nacionalismo a baliza entre dois projetos de nação.

Com o Governo Getúlio Vargas (1951-1954), podemos perceber a emergência do conceito nas lutas políticas. Ao implementar uma maior participação do Estado no desenvolvimento nacional, o projeto de início dos anos 1950 trabalhava de forma embrionária com o nacionalismo, sendo a origem das discussões que este conceito propiciou ao longo da democracia brasileira da época.

Ainda no Governo Café Filho, mas especialmente ao longo do Governo Juscelino Kubitschek, o nacionalismo foi forjado enquanto ideologia pelos intelectuais do ISEB. Esta instituição, embora autônoma, mantinha fortes vínculos com a administração JK. Seus atores foram os grandes divulgadores da idéia do nacional-desenvolvimentismo; através dessa ideologia, procuravam legitimar o desenvolvimento do Brasil em bases nacionalistas.

Com o fim do Governo JK, a crítica da experiência nacional-desenvolvimentista foi realizada inclusive por alguns autores vinculados ao ISEB. A ilusão desenvolvimentista teve fim. Alguns intelectuais do ISEB, juntamente com intelectuais do PCB e parcelas da sociedade brasileira, perceberam os limites concretos do nacional-desenvolvimentismo.

Em síntese, o conceito de desenvolvimento do ISEB é um conceito histórico de revolução capitalista, através da industrialização, e de revolução nacional, que torna o país capaz de tomar suas decisões essencialmente em função dos interesses nacionais.

No decorrer de nossa análise sobre a percepção do Senado a respeito da política externa brasileira nos anos 50, utilizamos alguns conceitos que norteiam a presente pesquisa, podemos citar o conceito de populismo, por exemplo. Em nossa dissertação, o mesmo assume um caráter

operativo, a medida que a compreensão deste termo é necessário para entendermos as medidas políticas dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Dentro desse contexto, observamos que as práticas populistas não favorecem aos interesses do Senado, visto que, na relação populista, as decisões são diretas, ou seja, do executivo para a sociedade.

Nesse momento, percebemos que o Senado está buscando espaço para mostrar a importância do poder legislativo à sociedade brasileira, porque a mesma tem um histórico do imperativo do executivo em detrimento do legislativo. Como nos propõe Ângela de Castro Gomes, o estudo acerca do termo populismo e suas implicações históricas são bastante complexos e, por isso mesmo, é compreendido como um conceito de risco¹⁴², por suas inúmeras interpretações.

Como observa Ângela de Castro Gomes, podemos destacar algumas condições fundamentais para a caracterização do populismo que, atuando como variáveis histórico-sociais, terão longa carreira em diferentes e variadas pesquisas posteriores, contudo, faz-se necessário destacar que a autora faz uma crítica ao conceito de populismo. Ela não nega esse fenômeno político, mas se preocupa com as suas práticas político-sociais e, nesse sentido, compreende o populismo como uma política de massas que está vinculada à proletarianização dos trabalhadores na sociedade complexa moderna, porém não entendendo o mesmo como mera imposição institucional, a medida que as massas estavam adquirindo consciência e sentimento de classe, ou seja, para a autora há uma relação dialética entre líderes populistas e classe de trabalhadores.

Outra questão é relevante, é que o populismo também está associado a uma certa conformação da classe dirigente, que estava perdendo sua representatividade e poder de exemplaridade, deixando de criar valores e os estilos de vida orientadores de toda a sociedade. Desta forma, em crise, a classe dominante precisa conquistar o apoio político das massas emergentes e, finalmente, é necessário um elemento imprescindível para colocar em prática esse modelo que é a figura de um líder populista, um homem repleto de carisma, capaz de mobilizar as massas e empolgar o poder.¹⁴³

Além das questões acima destacadas, o que é mais elucidativo a respeito do populismo é a confusão que se faz entre o representante do poder e o próprio Estado, ou seja, há uma

¹⁴² GOMES, Ângela de Castro. “*O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito*”. In: FERREIRA, Jorge (org.) *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 19.

¹⁴³ GOMES, Ângela de Castro. Op.cit., p.24-25.

personificação do Estado na figura do governante, o que desencadeia a visualização do presidente como protetor, um representante maior dessas classes populares que estavam integradas a “construção da Nação”. Com isso, há um reforço da mentalidade de que os trabalhadores devem esperar as concessões do governo ao invés de lutar pelos seus direitos e, conseqüentemente, se reduz as resistências políticas, a medida que as relações tornam-se pessoais.

Após o suicídio de Vargas e os episódios acontecidos durante a tentativa de impedir, em novembro de 1955, a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek, podemos observar que as formulações sobre o fenômeno populista estão inseridas dentro da temática do nacional-desenvolvimentismo¹⁴⁴. Podemos destacar que, dos anos 40 aos 60, o populismo teria como que duas faces absolutamente inseparáveis. A econômica, traduzida pelo processo de industrialização em curso, reconhecido como exitoso, no país; e a política, mais complexa e ambígua em termos de diagnósticos, materializada pela experiência de democracia (relativa, porém ímpar), exemplificada pelos anos JK.¹⁴⁵

A partir de meados da década de 1950, começam a surgir duas correntes que passam a tentar compreender sobre as transformações sociais, econômicas e políticas presentes naquele período. Procurando entender tais razões, as correntes da USP e do ISEB tentavam, com suas visões sobre o contexto conjuntural específico, entender as mudanças presentes na sociedade brasileira, a partir da década de 1930.

A corrente ligada à escola de Sociologia da USP passa a iniciar os estudos sobre a relação direta entre líder carismático e o povo, a partir da década de 1950. Entre os intelectuais da USP, se destacaram como os principais expoentes, no estudo referente à etapa compreendida entre 1930 e 1964, Francisco Weffort e Octávio Ianni, embora Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes e Bóris Fausto, por exemplo, também fizessem parte deste grupo de sociólogos e historiadores da USP, em plena década de 1960.

Este grupo¹⁴⁶, afirmava que o Brasil, para superar a sua base econômica no âmbito da Primeira República (baseada na linha agrário-exportadora), teria que implementar um forte processo

¹⁴⁴ Nesse sentido, é entendido como uma manifestação da transição dos países latino-americanos de uma fase de economia dependente de base agrário-exportadora, para uma fase moderna de expansão urbano-industrial, em que a presença das massas é uma das características.

¹⁴⁵ GOMES, Ângela de Castro. Op.cit., p.27.

¹⁴⁶ Foram influenciados pela *Teoria da Modernização*, desenvolvida por Torquato Di Tella e Gino Germani.

de industrialização para superar o processo atrasado, se comparado a outros países que já tinham um claro avanço industrial – como exemplo, os demais países que tinham feito parte das duas primeiras Revoluções Industriais, como os países europeus, os EUA e o Japão. Com a crise de 1929 e o enfraquecimento posterior do liberalismo oligárquico da Primeira República, a conjugação de diversos interesses em comum – dentre os diversos grupos distintos (as oligarquias dissidentes com a burguesia industrial em ascensão e o apoio de setores populares emergentes, encabeçado pelos segmentos médios) – implementaria um governo que imprimisse um direcionamento claro na ampliação de um processo industrial. Junto a isso, com a ampliação da industrialização nos grandes centros urbanos, começa a haver uma forte migração urbana, por parte de grande parcela de camponeses.

Essa massa de migrantes não pode ser analisada como acéfala, pois possuem experiência de luta por direitos, como por exemplo, os anarquistas. Contudo, a falta de aptidão de uma elite em inserir este segmento nas frágeis instituições democráticas (estas incapazes de atender as demandas das massas, com a ausência de um canal de diálogo), sem ter quaisquer lideranças no seio da elite capaz de conferir legitimidade popular e capacidade para a inserção desta massa de trabalhadores assalariados, surgiria, no seio da classe média, a figura do *líder carismático*, equacionando tal impasse. O apelo direto às massas e o pacto entre líder/trabalhadores, utilizando-se da tutela estatal seria o elemento chave para compreender o fenômeno populista.

Com a expansão gradual dos direitos sociais e a contradição¹⁴⁷ entre os grupos antagônicos (por meio de alternativas radicais), onde os setores populares aderem à liderança carismática, estariam as condições efetivas para o esgotamento do “pacto populista” – por conta das radicalizações das propostas entre os grupos nacionalistas e os associados ao ideário conservador. Abriria a possibilidade para a implementação de um regime autoritário que contivesse os avanços das massas populares, cerceando o espaço de atuação política das tradicionais lideranças carismáticas (similar à implementação de diversos regimes autoritários em vários países latino-americanos, ao conter a ampla adesão popular em torno dos demais líderes populistas e a expansão do processo democrático aos setores populares).

Todavia, existia a linha que, ao contrário da escola USPiana, explicava o fenômeno da

¹⁴⁷ A radicalidade se dava, segundo Weffort, por conta da incompatibilidade entre a mobilização dos movimentos sociais, por um lado, e as transformações econômicas, por outro. Ver WEFFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

participação das massas no cenário político brasileiro, através da premissa do nacional-desenvolvimentismo. Este grupo pertencia ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)¹⁴⁸ que, fundada em meados da década de 1950, teria uma grande efervescência intelectual durante a gestão do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), com destaque a Hélio Jaguaribe como um dos grandes expoentes da escola.

Os nacional-desenvolvimentistas tinham o intuito de formular uma tese que pudesse interpretar a crise presente do país, por meio de um projeto progressista que obtivesse o apoio das principais lideranças, formando uma vanguarda capaz de formular um projeto político capaz de solucionar estes problemas, inclusive com as propagadas Reformas de Base.

Contrário a tese da “manipulação populista” feita por líderes carismáticos (defendida assim pelos intelectuais da USP), os nacional-desenvolvimentistas faziam uma análise da aliança governante-povo, no sentido dos governantes legitimarem as demandas populares, trazendo uma inserção social e política maior aos setores mais excluídos da sociedade, através de uma política de teor nacionalista e desenvolvimentista.

Adaptando a Teoria da Modernização à tese nacionalista, seria necessária, para eles, uma política de desenvolvimento nacional mais independente, através da prática da política de substituição das importações, em detrimento da política econômica agrário-exportadora. Outrossim, a obtenção da estabilidade na sociedade brasileira existiria com uma maior eficácia por meio de ações de promoção social, como a garantia dos direitos sociais (por exemplo, a extensão dos direitos trabalhistas e previdenciários e a criação da CLT, Consolidação das Leis Trabalhistas, além da existência do Ministério do Trabalho, dentre outros itens que perfazem tais direitos).¹⁴⁹

Para que tais formulações estivessem em prática, seria imprescindível a união, por uma coalizão progressista, nacionalista e democrática, por diversos setores da sociedade civil, organizados de forma ativa, como os setores populares (por intermédio do preparo intelectual das suas lideranças, através de cursos promovidos pelo ISEB, no início da década de 1960), a burguesia

¹⁴⁸ Anteriormente, o grupo que fizera parte do ISEB reunia-se com o intuito de debater intelectualmente os problemas de cunho social, político e econômico, relacionados essencialmente ao desenvolvimento brasileiro. Essas reuniões, apoiadas pelo Ministério da Agricultura, eram feitas em Itatiaia, desde agosto de 1952. Dentre os intelectuais, se encontravam pessoas como Guerreiros Ramos, Cândido Mendes e Hélio Jaguaribe. Mais tarde, fundam, em 1953, o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), começando a publicar os *Cadernos do nosso tempo*. O IBESP, então, seria o núcleo básico à formação do ISEB e o despontamento da tese nacional-desenvolvimentista.

¹⁴⁹ WEFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

industrial nacionalista e grupos de orientação patriótica. Esta aliança teria como propósito se contrapor ao imperialismo norte-americano e aos grupos econômicos associados ao capital estrangeiro, ao defender também o crescimento do país, por meio de um intervencionismo estatal em setores estratégicos – alvos diretos do estímulo e do investimento do Estado, protegidas por práticas protecionistas estatais, superando o grau de subdesenvolvimento e proporcionando condições ao pleno desenvolvimento nacional, com a ampliação do mercado interno (através da inclusão social).

Desta maneira, o Brasil, segundo o nacional-desenvolvimentismo, teria um perfil mais independente no cenário econômico mundial, por intermédio da ação presente do Estado como o promotor do desenvolvimento do país, conforme a demanda política e econômica.¹⁵⁰

Como foi destacado anteriormente, diversos autores empreenderam estudos a respeito do fenômeno populista, todavia um autor, especificamente, pode ser entendido como o grande teórico do populismo no Brasil: o professor de ciência política da Universidade de São Paulo, Francisco Weffort. Para esse autor, o populismo é o produto de um processo longo de transformação da sociedade brasileira, iniciado a partir da Revolução de 30, e que se manifesta de duas maneiras: como política de massas e como estilo de governo.¹⁵¹

Weffort também propõe o conceito de Estado de Compromisso que é um Estado de massas. Nesse sentido, a idéia do compromisso refere-se a duas frentes que estabeleceriam, ao mesmo tempo, seu limites e potencialidades. Na realidade, pode-se verificar um compromisso com as classes dominantes, permitindo um equilíbrio instável e abrindo espaço para a figura do líder que se confunde com o Estado; e um compromisso entre o Estado/Governante e as classes populares, que passam a integrar de forma subordinada, o cenário político nacional. Nesse sentido, precisamos destacar, mais uma vez, a preponderância do poder executivo nessa realidade política, o que frustrava os intentos do Senado em demonstrar a importância do poder legislativo como característica de uma sociedade democrática.

Desta forma, a principal categoria para descrever a relação entre o líder e as massas é a de “manipulação populista”, o que nos remete a idéia de controle do Estado. Contudo, é necessário observar que Weffort sugere a substituição do termo “manipulação” para a designação “aliança”, a

¹⁵⁰ Idem, *Ibidem*.

¹⁵¹ GOMES, Angela de Castro. *Op.cit.*, p. 32.

medida que a relação entre o líder populista e as classes populares, nessa questão, possui uma ambigüidade latente, visto que, era tanto uma forma de controle do Estado sobre as massas, quanto uma forma de atendimento de suas reais necessidades, ou seja, podemos compreender a prática populista como uma relação de forças heterogêneas.¹⁵²

Ainda discorrendo sobre o populismo no Brasil e seu principal teórico, podemos observar que se a década de 50 foi um terreno fértil para a prática do populismo, a crise dos anos 60 é situada como uma crise da manipulação populista e, o próprio Weffort, aponta que essa manipulação deu condições para uma mobilização política popular, no mesmo momento, que a economia urbano-industrial começava a esgotar sua capacidade de absorver novos migrantes e quando restringiram o redistributismo econômico¹⁵³. A questão era a do diagnóstico da incompatibilidade entre transformações econômicas e mobilização social e a manutenção institucional da democracia de outro. Há o esgotamento completo do regime populista, que foi uma democracia incompleta e não uma democracia parlamentar plena.

O interessante ao analisarmos o conceito de populismo é observarmos como o debate a respeito do mesmo direcionou as atenções dos cientistas sociais durante mais de uma década, englobando uma série de temas, tais como: a natureza da Revolução de 30, o caráter de nossa experiência democrática de pós-45, bem como, a compreensão das razões do movimento militar de 1964. Em nossa análise, o estudo desse termo e suas implicações na cultura política brasileira é importante para entendermos como o Senado tinha dificuldades em exercer o seu papel democrático em uma realidade pautada na predominância de ações executivas, o que observamos nas discussões de política externa entre Senado e Itamaraty.

1.2 – Poder e Instituições

À medida que analisamos os conflitos entre poder executivo, representado pelo Itamaraty e o poder legislativo, representado pelo Senado, a respeito da política externa brasileira é necessário compreendermos o papel dessas instituições no cenário nacional. Nesse sentido, é importante que a definição de instituição e poder que norteia a presente análise sejam apontados mediante a discussão

¹⁵² WEFFORT, Francisco. Op.cit., p. 70.

¹⁵³ Idem, Ibidem.

da concepção de alguns teóricos ao qual nos baseamos. Para a definição de instituição que englobe o Itamaraty e o Senado, nos apoiamos em Jorge Javier Romero¹⁵⁴ que destaca a distinção acerca do *novo* e do *velho* institucionalismo.

Segundo Jorge Javier Romero, podemos compreender as instituições como um conjunto de rotinas de comportamento ou “regras do jogo” que surgem para, ou tem como função, reduzir a incerteza existente na interação entre os entes sociais. Para esse autor, uma instituição surge a partir de uma necessidade, seja social, política ou econômica. A sua organização e evolução está diretamente relacionada com as ações de agentes externos e internos¹⁵⁵. De acordo com essa análise, podemos concluir que as instituições não estão isoladas do todo, ou seja, podem receber diferentes ênfases.¹⁵⁶

O estudo das instituições, nem sempre recaiu sobre esse prisma. Observamos, atualmente na historiografia, o ressurgimento da questão institucional nas análises políticas, econômicas e sociais, bem como, percebemos o surgimento de um *novo institucionalismo* com raízes em um *velho institucionalismo*, mas com divergências teóricas, por exemplo. O *velho* institucionalismo estaria marcado em sua formação por uma visão política e/ou econômica perceptível em sua ação na sociedade. Já *novo* institucionalismo, todavia, propõe a inserção da ação da sociedade para dentro da instituição, como um agente externo que influenciaria não apenas na estruturação, com também no desenvolvimento de suas atividades em todo o seu percurso.¹⁵⁷

É a partir do pressuposto acima discutido que compreendemos nossa reflexão acerca das instituições e destacamos, em nosso trabalho, que tanto o Itamaraty como o Senado não podem ter sua atuação analisada sem considerar o papel da sociedade, apenas por uma abordagem institucionalista. Desvincular o estudo dessas instituições do *locus* em que estão inseridas cancela a historicidade de seus atos e torna questionável o caráter histórico do trabalho.

Para compreendermos essa análise, uma questão inicial que se colocava entre as duas instituições era primeiro referente a formulação da política externa brasileira, definindo as matrizes

¹⁵⁴ ROMERO, Jorge Javier. Estudio Introductorio. “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanias”. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (org). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

¹⁵⁵ Idem. Ibidem.

¹⁵⁶ Nesse sentido, Jorge Javier Romero se aproxima da concepção de Michel Foucault das múltiplas relações de poder e, também, da definição de rede relacional discutida por José Antonio Maravall.

¹⁵⁷ POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org). Op.cit.

teóricas que a sustentariam e, em seguida, o segundo problema se referia sobre determinar quem a formularia e de que forma ela seria aplicada.

O primeiro problema trata-se de um debate entre os defensores de uma política mais nacionalista contra os que advogavam uma política mais cosmopolita. A segunda questão refere-se a uma disputa sobre quem terá o poder de decidir a política externa que será adotada. De um lado temos o Itamaraty, na tentativa manter sua autonomia enquanto formulador e executor dessa política externa e, do outro, temos o Congresso na tentativa de fazer valer a prerrogativa constitucional¹⁵⁸, ou seja, temos um embate institucional envolvendo o poder de preponderância nos assuntos da política externa, que engloba múltiplos atores e ações políticas.

A respeito desses conflitos institucionais entre o legislativo e o executivo, na década de 50, cujo foco de disputa é o poder – de formulação, decisão e controle da política externa brasileira – é necessário nos aprofundarmos na definição de poder definida por Michel Foucault que permeia e sustenta nosso estudo, a partir da nossa própria análise que compreende o poder disseminado em todas as esferas da sociedade e não algo que advém de uma imposição de cima para baixo.

Michel Foucault¹⁵⁹ concebe uma análise de poder que viria incidir sobre a vida e se manifestaria nas próprias ações. Ao longo da modernidade desenvolveu-se uma administração formal da vida, em uma multiplicidade de práticas, nas quais se buscava exercer um controle sobre o corpo, um desenvolvimento de suas aptidões, de seus comportamentos, de suas atitudes. Esse poder sobre a vida classificaria e organizaria toda uma série de condutas em categorias que, se num período anterior eram relacionadas ao discurso religioso, agora serão encaradas sob a perspectiva de um saber epistemológico.

A perspectiva de Michel Foucault procura analisar os mecanismos do poder em sua incidência manifesta sobre o indivíduo. Portanto, não a partir do topo de uma cadeia de comando, mas no nível da efetividade da ação. Nesse sentido, não podemos compreender os embates institucionais entre o Itamaraty e o Senado como uma simples disputa de poder, mas sim como uma busca de demonstrar à sociedade a importância do poder legislativo, à medida que a sociedade

¹⁵⁸ De acordo com a Constituição de 1946 existem apenas duas atribuições do Presidente que prescindem de autorização do Congresso: manter relações com Estados Estrangeiros (artigo 87, capítulo VI) e declarar guerra, se o Brasil for agredido no intervalo das sessões legislativas (artigo 87 capítulo VIII). Fora essas questões é prerrogativa do Senado atuar na Política Externa.

¹⁵⁹ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

brasileira tem um histórico do imperativo do executivo, portanto, esses conflitos envolvem questões mais abrangentes do que somente assuntos de política externa. Na realidade, segundo esse autor, o poder não existe o que há são relações, práticas de poder.¹⁶⁰

Para Foucault¹⁶¹ uma sociedade sem relações de poder é uma abstração. A estrutura social, seria para o autor, atravessada por múltiplas relações de poder, que não se situam apenas em um local específico, como um aparelho de Estado, mas que são imanentes ao corpo social. Relações de poder estas que atingem a realidade mais concreta dos indivíduos e que estão ao nível do próprio corpo social, penetrando nossas práticas cotidianas¹⁶². Assim, Foucault questiona algumas proposições acerca da teoria do poder¹⁶³ e apresenta a idéia de microfísica do poder¹⁶⁴. Em nossa análise, essa idéia fica bastante clara quando nos apoiamos nos inúmeros discursos de parlamentares que mesmo sendo da base política do governo, em alguns casos o criticam em favor do Senado.¹⁶⁵

Para chegar a essa “nova economia das relações de poder”¹⁶⁶ o autor abandona alguns postulados que em sua época influenciavam a posição tradicional da esquerda e que de certa forma pareciam ser as únicas formas para se pensar a temática do poder. Segundo Michel Foucault, a direita interpretava o poder em termos jurídicos (a constituição e a soberania, por exemplo) e, pelo marxismo, o mesmo era analisado em termos de aparelho do Estado. A crítica do autor, nesse sentido, é a falta de estudo da mecânica do poder, pois não se preocupavam com a forma como ele se exercia concretamente e em detalhe, com sua especificidade, suas técnicas e suas táticas.¹⁶⁷

O que interessava para Foucault não era a construção de um novo conceito, mas sim a análise do poder como prática social — historicamente constituída — e as múltiplas formas de exercício do mesmo na sociedade. Assim, mais do que responder a pergunta “o que é o poder?”,

¹⁶⁰ Idem, *Ibidem*.

¹⁶¹ FOUCAULT, Michel. “O sujeito e o poder”. In: RABINOW, P.; DREYFUSS, H. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

¹⁶² MACHADO, Roberto. “Por uma genealogia do poder”. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

¹⁶³ Foucault coloca em questão certas interpretações do marxismo, bem como uma visão apontada como clássica, ou mesmo burguesa, acerca da questão do poder. Ver DELEUZE, Gilles. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 2005.

¹⁶⁴ Segundo Roberto Machado: “O que Foucault chamou de microfísica do poder significa tanto um deslocamento do espaço da análise quanto do nível em que esta se efetua. Dois aspectos intimamente ligados, na medida em que a consideração do poder em suas externalidades, a atenção a suas formas locais, a seus últimos lineamentos tem como correlato a investigação dos procedimentos técnicos de poder que realizam um controle detalhado, minucioso do corpo – gestos, atitudes, comportamentos, hábitos, discursos”. Ver MACHADO, Roberto. “Por uma genealogia do poder”. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981., p. 12.

¹⁶⁵ Essa questão será melhor discutida no terceiro capítulo da dissertação.

¹⁶⁶ FOUCAULT, Michel. “O sujeito e o poder”. In: RABINOW, P.; DREYFUSS, H. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

¹⁶⁷ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981, p. 6.

para o autor, é mais importante indagar quais são seus mecanismos, seus efeitos, suas relações, os diversos mecanismos de poder que se exercem em níveis diferentes da sociedade¹⁶⁸ e essa também é a nossa concepção de análise.

Para Foucault¹⁶⁹ na teoria clássica jurídica, o poder era considerado um direito de que se seria possuidor e que se poderia, por isso, transferir, total ou parcialmente, por um ato jurídico ou um ato de direito. A concepção marxista, segundo o autor, trata da funcionalidade econômica do poder. O poder teria essencialmente o papel de manter e reproduzir as condições básicas à produção material e à dominação de classe. Essas concepções colocaram questões fundamentais para o desenvolvimento das idéias de Foucault acerca da temática do poder.

As colocações feitas a respeito dessas concepções também fizeram com que Foucault buscasse alternativas para uma análise não econômica do poder. Em sua época o autor encontrou duas alternativas, que posteriormente também foram rejeitadas nessa sua busca de uma “nova economia das relações de poder”. A primeira era a que via o poder como algo essencialmente repressivo, hipótese que engendrou discussões, por parte do autor, acerca de uma de suas principais idéias, a positividade do poder. Já a segunda alternativa afirmava que o poder era guerra, uma guerra prolongada por outros meios.¹⁷⁰

Foi através das discussões que colocavam o poder somente ao nível econômico e das alternativas que associavam o conceito à repressão ou à guerra, que Foucault começou a delinear uma nova forma de pensar o poder. Ao fazer isso, conforme apontado anteriormente, o autor abandonou alguns consensos acerca da questão.¹⁷¹

O primeiro, apontado por Gilles Deleuze é o da propriedade, que afirma que o poder seria propriedade de uma classe que o teria conquistado. Como demonstra Deleuze¹⁷², o autor observa que não é assim que advém o poder, na realidade, o mesmo para Foucault é menos uma propriedade que uma estratégia, e seus efeitos não são atribuídos a uma apropriação, mas a disposições, a manobras e táticas. É o efeito de conjunto de suas posições estratégicas.

¹⁶⁸ FOUCAULT, Michel. Op.cit, p. 174.

¹⁶⁹ Idem, Ibidem.

¹⁷⁰ FOUCAULT, Michel. Op.cit.

¹⁷¹ DELEUZE, Gilles. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 2005.

¹⁷² DELEUZE, Gilles. Op.cit, p.35.

O segundo consenso abandonado por Foucault é o da localização, que afirma que o poder seria poder de Estado. Esse autor demonstra, ao contrário, que o próprio Estado aparece como efeito de conjunto que se situa em um nível bem diferente e que constitui por sua conta como uma microfísica do poder.¹⁷³

O que Foucault propõe, ao abandonar o postulado da localização, é deslocar o foco das discussões sobre o poder da análise descendente para a ascendente. Análise descendente deduz o poder partindo do Estado, procurando desvendar “até onde esse poder se prolonga nos escalões mais baixos da sociedade, penetra e se reproduz em seus elementos mais atomizados”.¹⁷⁴

Conforme Roberto Machado¹⁷⁵, a análise ascendente que Foucault faz acerca do poder estuda o mesmo não como uma dominação global e centralizada que se pluraliza e repercute nos outros setores da vida social de modo homogêneo, mas como tendo existência própria e formas específicas ao nível mais elementar. O interessante da análise é justamente que os poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social, ou seja, há uma teia de relações de poder. Nesse sentido, nos aproximamos de José Antonio Maravall¹⁷⁶ que possui uma análise semelhante a de Foucault que abordaremos a seguir.

Um outro consenso refutado por Michel Foucault é o da essência ou do atributo, que afirma que o poder teria uma essência e um atributo, que qualificaria os que possuem (dominantes) e diferenciariam estes daqueles que sofrem as conseqüências de seu exercício (dominados)¹⁷⁷. Michel Foucault nos mostra que o poder não tem essência, ele é operatório. Não é atributo, mas relação: a relação de poder é um conjunto das relações de força, que passa tanto pelas forças dominadas quanto pelas dominantes, ambas constituindo singularidades. Na questão dos embates entre o Itamaraty e o Senado observamos essas relações de força de modo bastante peculiar no que diz respeito à política externa na década de 50.

Foucault também abandona o postulado da modalidade, isto é, que advoga que o poder agiria somente por violência ou ideologia. Ao conferir um caráter além de repressivo para o poder o autor coloca o que o conceito tem de mais essencial, ou seja, a questão da positividade. A respeito

¹⁷³ DELEUZE, Gilles. Op.cit.

¹⁷⁴ MACHADO, Roberto. “Por uma genealogia do poder”. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981., p. 13.

¹⁷⁵ MACHADO, Roberto. Op.cit., p. 13-14.

¹⁷⁶ MARAVALL, José Antonio. *Teoría del saber histórico*. Madrid: Revista de Occidente, 1967.

¹⁷⁷ DELEUZE, Gilles. Op.cit., p. 37.

desta análise, o que Foucault mais enfatiza é o caráter produtor do poder, pois para o mesmo a noção de repressão não se adequa ao que existe de produtor no poder, afinal de contas, se o poder fosse sempre repressivo ele não seria obedecido e, como observa Foucault, o poder permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso.¹⁷⁸ Para exemplificarmos esse caráter produtor, podemos destacar que as discussões entre o poder executivo e o legislativo que analisamos, são responsáveis por produzirem novas visões para sociedade brasileira, demonstrando que em uma sociedade democrática o poder do legislativo deve ser atuante de fato.

Michel Foucault, ao empreender essa análise acerca do poder, não concorda com a questão da legalidade, ou seja, a concepção que argumentava que o poder de Estado, representante da classe dominante, se expressava na lei. O que Foucault sugere é que a lei assim como o poder não é propriedade exclusiva de uma determinada classe dominante, assim o autor “mostra que a lei não é nem um estado de paz nem o resultado de uma guerra ganha: ela é a própria guerra em ato, exatamente como o poder não é uma propriedade adquirida pela classe dominante, mas um exercício atual de sua estratégia”.¹⁷⁹

Após rever as questões, até então consensuais, a respeito do poder, Foucault desenvolve uma concepção de poder baseada em três afirmações: o poder não é essencialmente repressivo (já que ele incita, suscita, produz); ele se exerce antes de se possuir (já que só se possui sob uma forma determinável – classe – e determinada – Estado); passa pelos dominados tanto quanto pelos dominantes (já que passa por todas as forças em relação).¹⁸⁰

O poder para Foucault¹⁸¹ coloca em questão relações entre indivíduos. Nessas relações, o exercício de poder se configura quando há ação sobre ações. Uma relação de poder é a ação que não age direta e imediatamente sobre os outros, mas que age sobre sua própria ação. Nesta análise¹⁸², viver em sociedade é, de qualquer maneira, viver de modo que seja possível alguns agirem sobre a ação dos outros.

Toda essa construção teórica acerca do poder foi o resultado das questões colocadas pela pesquisa que o autor realizava sobre a história da penalidade¹⁸³. Segundo Roberto Machado, nessa

¹⁷⁸ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981, p. 7-8.

¹⁷⁹ DELEUZE, Gilles. Op.cit., p. 40.

¹⁸⁰ DELEUZE, Gilles. Op.cit., p. 79.

¹⁸¹ FOUCAULT, Michel. “O sujeito e o poder”. In: RABINOW, P.; DREYFUSS, H. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p. 40.

¹⁸² Idem, *Ibidem*.

¹⁸³ MACHADO, Roberto. *Ciência e Saber: a trajetória da arqueologia de Foucault*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

pesquisa, apareceu para Foucault o problema de uma relação específica de poder sobre os indivíduos enclausurados que incidia sobre seus corpos e utilizava uma tecnologia própria de controle. Essa tecnologia não era exclusiva da prisão; encontrava-se também em outras instituições como o hospital, a escola, a fábrica.

A contribuição de toda análise foucaultiana acerca do poder, sobretudo, sua análise ascendente, que nos remete a uma mecânica do poder de forma capilar, é fundamental para nosso presente trabalho, a medida que esse conceito perpassa e interage com todos os demais e nos auxilia no entendimento dessas relações de forças ocorridas entre Itamaraty e Senado. Para contribuir e complementar as análises que fizemos de Michel Foucault, é importante destacarmos as contribuições de Jose Antonio Maravall. Este autor concebe o poder através de uma rede relacional, ou seja, estuda as redes e processos que visam realizar uma articulação entre os poderes interpessoais, as regras organizatórias e o organismo como um todo¹⁸⁴. Maravall, com essa explicação abrangente a respeito das relações de poder, se aproxima de Foucault e sua compreensão da microfísica do poder.

Essas reflexões são importantes para compreendermos o que estava em jogo nesses embates entre o Itamaraty e o Senado, na década de 50. Para elucidarmos tal afirmação apontamos duas questões, a resistência do Itamaraty e entender a atuação do Senado. Primeiramente é necessário recuarmos um pouco mais na história, segundo Maria Celina D'Araújo¹⁸⁵, com a deposição de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945 o país retornava para a constitucionalidade e democracia após quinze anos. Partidos políticos foram criados, a censura chegava ao seu fim e o Congresso retomava os trabalhos. Porém tanto na sociedade como em outras instituições governamentais ou não, permanecia a força do Executivo, principalmente na memória institucional do Itamaraty.

Sendo assim, no Itamaraty a sua própria memória institucional de autonomia, sem a presença do Senado era superior a nova realidade que se apresentava. Já o Senado, estava em processo de fortalecimento de sua identidade institucional, daí, esse conflito não poder ser classificado enquanto disputa política, e sim como um conflito institucional, ou seja, entre a força do Poder Executivo na memória da sociedade e das instituições contra o Poder Legislativo que reestruturava suas ações e funções na sociedade brasileira.

¹⁸⁴ MARAVALL, José Antonio. *Teoría del saber histórico*. Madrid: Revista de Occidente, 1967.

¹⁸⁵ D'ARAÚJO, Maria Celina. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

CAPÍTULO 2

O que foram os anos 50?

“A Política Exterior do Brasil foi antes de tudo a expressão de uma economia política.”¹⁸⁶

Os anos 50 apresentaram interna e externamente um cenário extremamente ambíguo em termos políticos. No palco internacional, os EUA apresentam mudanças nos seus objetivos, ou seja, passa a direcionar sua ação principalmente para a Europa e a Ásia, profundamente atingidos pelas transformações advindas da Segunda Guerra Mundial, deixando a América Latina esquecida, fora do *hall* de preocupações norte americanas.

Internamente, emerge no Brasil uma espécie de equilíbrio político, que a partir de 1945 colocou no poder os mesmos setores oligárquicos que sustentaram o Estado Novo. A UDN – oposição liberal – aceita a essa coalizão partidária. Dessa forma o processo de democratização fica apenas na superfície dos problemas sociais¹⁸⁷.

Assim, observamos que nos anos 50, estaremos repletos de binômios que vão configurar as decisões políticas dos governos: autonomia x dependência, inclusão x exclusão, nacional x cosmopolitismo, cenário internacional x cenário doméstico, executivo x legislativo. É na tentativa de entender o Senado com relação à formulação da política externa brasileira que propomos como primeiro capítulo compreender e analisar o que foram os anos 50¹⁸⁸.

¹⁸⁶ CERVO, Amado. Memorial. Op. cit., p. 20.

¹⁸⁷ MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

¹⁸⁸ Cf. SKIDMORE, Thomas. *De Getúlio Vargas à Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Saga, 1969; BENEVIDES, Maria Vitória. *O Governo de Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1971 e, FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, 1984, JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

2.1 – Contexto Internacional:

Na reconstrução de uma parte do cenário internacional nos anos 50, é necessário realizar escolhas e estabelecer as prioridades de análise. Nesse sentido, demos preferência em analisar os aspectos que se mostraram enquanto variáveis que refletiram de maneira mais direta na atuação dos governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek. Dessa forma, na análise dos anos 50 privilegiamos o debate em torno da Guerra Fria e da formação do chamado Terceiro Mundo.

2.1.1 – A Guerra Fria

Os anos 50 foram dominados por uma situação internacional diferente do período anterior aos anos 50. O contexto histórico que se inicia em 1950 apesar de durar 45 anos, não se configurou enquanto um período homogêneo. Todavia, apresentou de forma clara a possibilidade do confronto entre as duas potências que emergiram no pós Segunda Guerra Mundial, ou seja, Estados Unidos da América e URSS. A humanidade estava inserida na chamada Guerra Fria.

Segundo Paulo Vinentini¹⁸⁹, a Guerra Fria pode ser considerada enquanto um dos fenômenos mais marcantes da História contemporânea, e apesar de ser um confronto ideológico, a mesma, não pode ser reduzida a tal. E muito menos ser analisada com o objetivo de entender o responsável pela expansão da Guerra Fria. Nesse sentido, a Guerra Fria se coloca enquanto mecanismo que garantiria um reequilíbrio das zonas de influência que pertenceriam aos EUA e as que estariam ligadas à URSS.

De acordo com as análises de Hobsbawm, a peculiaridade da Guerra Fria, estaria no fato de que em termos objetivos, não existia nenhuma possibilidade iminente de uma guerra mundial. Ainda de acordo com Hobsbawm, mesmo tendo - principalmente por parte dos EUA - uma retórica de confronto, os dois governos aceitaram a distribuição de forças no fim da Segunda Guerra, que equivalia a um equilíbrio do poder, mesmo que desigual¹⁹⁰.

¹⁸⁹ VIZENTINI, P. “A Guerra Fria”. In: REIS FILHO, Daniel A.; FERREIRA, J.; ZENHA, C. (org.). *O século XX: o tempo das crises*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

¹⁹⁰ HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras. 1995.

Até os anos de 1950, as superpotências, aceitaram essa distribuição desigual de poder, que tornou a situação internacional mais estável. Evitava-se a todo custo qualquer possibilidade de confronto aberto entre dos dois países. Ambos os países tinham consciência de que a coexistência pacífica era possível, e que a moderação era a melhor solução em termos políticos, econômicos e sociais.

Assim, foram muitos os eventos que oficialmente poderiam incorrer num confronto entre os dois países, mas que na prática não ocorreram. O início da década de 50 foi marcado pela Guerra da Coreia de 1950-1953, a Revolução Húngara em 1956 e a Crise do Suez em 1956, em comum, esses eventos, tiveram por parte dos dois países a preocupação de evitar qualquer gesto ou atitude que pudesse ser interpretado enquanto medidas para guerra. De fato, buscava-se não interferir na área de domínio do outro. A Guerra Fria propunha implicitamente uma paz fria¹⁹¹.

Com relação à Guerra da Coreia, os EUA trataram esse evento como algo orquestrado por Moscou, mas mantêm esse evento longe dos holofotes, pois supunham corretamente que Moscou não queria a guerra¹⁹². Mas conseguiram aprovar na ONU o envio de tropas para *defender* a Coreia do Sul. O reflexo dessa questão no Brasil trouxe um problema para Vargas, os EUA queriam o envio de soldados brasileiros, todavia Vargas expõe que para enviar precisa de ajuda para promover o desenvolvimento do país. Era a tentativa Varguista de ressuscitar a barganha.

*“Salientou o chefe da nação muito bem que o Brasil se manteria fiel em face á nova situação de emergência criada pela agressão soviética ao Extremo Oriente aos princípios da sua tradicional solidariedade com as nações democráticas e de integração na órbita das nações unidas (...) a resposta também manifestava com clareza firme o propósito de seu governo de diminuir (...) o desgaste anormal que a economia de guerra impõe aos recursos das nações ainda não inteiramente desenvolvidos (...) torna-se indispensável (...) robustecer a nossa estrutura econômica para que ela suportasse as dificuldades de um novo período excepcional.”*¹⁹³

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA previam sérios problemas pós-guerras que

¹⁹¹Para uma melhor discussão da expressão Paz Fria, ver HOBBSAWM. Op. cit.

¹⁹² De acordo com Hobsbawm, 150 aviões chineses, eram na verdade aviões soviéticos com pilotos soviéticos. Cf. HOBBSAWM, Eric. Op. cit, p. 226.

¹⁹³ Relatório do Ministério das Relações Exteriores após a IV Reunião da Consulta aos Ministros Exteriores das Repúblicas Americanas em Washington - 26/03/1951.

poderiam afetar a estabilidade social e econômica do mundo. Percebendo esses problemas e, mais, tendo consciência de que a economia americana estava intimamente ligada à economia européia, os EUA saem do isolamento para defender seus interesses.

Assim, para evitar uma guerra entre a URSS e os EUA, que representaria uma catástrofe. Os EUA agem de maneira a recuperar a Europa, para que não ocorresse qualquer tipo de radicalização que comprometesse o futuro do capitalismo. É nesse contexto, que o Governo norte americano lança o plano Marshall de recuperação econômica dessas regiões em 1947. Acompanhemos:

*“O ponto real da questão é que para os próximos três ou quatro anos as necessidades da Europa em gêneros importados e outros produtos essenciais - principalmente provenientes da América - são muito maiores do que sua capacidade de pagá-los e, assim, a Europa deve merecer ajuda adicional substancial, ou então defrontar -se com uma deteriorização econômica, social e política de natureza bem grave [...] É lógico que os EUA devem fazer o que lhes for possível para ajudar a promover o retorno do poder econômico normal no mundo, sem o que não pode haver estabilidade política nem garantia de paz [...] Qualquer governo que esteja pronto a auxiliar na tarefa de recuperação encontrará por parte do Governo dos Estados Unidos, estou certo, cooperação cabal [...]”*¹⁹⁴

Um plano de cooperação econômica que inicialmente trouxe esperança, demonstrou para a América Latina, mais uma vez, que ela estava de fora das estratégias e dos esforços norte americanos, e principalmente, não se configurava enquanto uma área de risco, era tida como domínio certo. A orientação da política externa norte americana, confrontava-se com as expectativas latino-americanas. A expectativa do auxílio econômico dos EUA, não aconteceu, e as próprias perspectivas que os países da região tinham com relação ao seu desenvolvimento econômico, divergiam da visão e do próprio desenvolvimento que os EUA queriam impor¹⁹⁵.

Assim, enquanto os EUA tinham a América Latina como uma região segura e voltavam seus olhos para além do Atlântico, ocorre em 1959 a Revolução Cubana, que mostra aos EUA que a

¹⁹⁴ Plano Marshall, 5 de Junho de 1947. In: MORRIS, R.B. *L'èpoque contemporaine* (1871 - 1945). Liège: H. Dessain, 1960. T. V, p. 230 - 233.

¹⁹⁵ SILVA, Alexandra de Melo. *Desenvolvimento e multilateralmente*. um estudo sobre a Operação Pan- Americana no contexto da política externa de JK. Contexto Internacional. Vol 14, nº 2, jul/dez, Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1992, p. 209-239.

Guerra Fria chegará a América Latina.

Com certeza o processo que desembocou na Revolução Cubana, não seria o mesmo fora do contexto da Guerra Fria. Cuba tornou-se um dos pontos mais complicados da Guerra Fria e conseqüentemente do jogo de forças de americanos e soviéticos. Que teve seu ápice, durante a crise dos mísseis cubanos em 1962. Era a hora dos EUA rever sua política para com a América Latina, as fortes desigualdades sociais, poderiam levar a novas revoluções, e trazer sérios problemas para a América do Norte. Acompanhemos:

“A revolução Cubana descarrilou algumas carreiras, mas seu efeito principal em Washington foi dinamitar o impasse sobre a política dos EUA em relação à América Latina. [...] como Kennedy avisou no debate final da campanha presidencial dos EUA: ‘Castro é apenas o início de nossas dificuldades na América Latina. A grande batalha será evitar que a influência de Castro se espalhe para os outros países’. Era tempo de ganhar os corações e mentes dos pobres da América Latina, ele disse. ‘Vamos ter que tentar promover laços mais íntimos, associar-nos com o grande desejo dessa gente por uma vida melhor, se quisermos evitar que a influência de Castro se espalhe por toda a América Latina’ [...] Se a mudança não ocorresse rapidamente, os pobres da América Latina se voltariam para o comunismo em busca de ajuda; como avisou o presidente Kennedy: ‘aqueles que tornam a revolução pacífica impossível tornarão a revolução violenta inevitável’.”¹⁹⁶

Os EUA vão associar o desenvolvimento à segurança, ou seja, vão priorizar a segurança na região, a fim de evitar qualquer avanço das idéias revolucionárias. O resultado dessa política norte americana, se configura na Aliança Para o Progresso em 1961, que tinha como projeto, durar até 1970 com investimentos que chegariam a 20 bilhões de dólares. De fato, após a morte do presidente Kennedy em 1963, a APP foi esquecida e seus investimentos não haviam chegado aos cinco bilhões de dólares¹⁹⁷.

Mas o que efetivamente mudara com a Guerra Fria e qual o seu impacto na formação das políticas externas, em específico do Brasil? Segundo Hobsbawm, a Guerra Fria transformara o cenário internacional. Inicialmente, ela eliminara todas as antigas rivalidades e conflitos que

¹⁹⁶ SCHOUTLZ, L. *Estados Unidos: poder e submissão: uma história política norte americana em relação à América Latina*. Bauru: EDUSC, 2000, p. 393-394.

¹⁹⁷ Cf. SCHOUTLZ, L. Op. cit.; REIS FILHO, Daniel A.; FERREIRA, J.; ZENHA, C. (org.). *O século XX: o tempo das dúvidas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

emolduravam a política mundial antes da Segunda Guerra. Era um novo jogo político que se apresentava, onde aparentemente, todos precisavam definir de que lado estariam jogando. Apesar da polarização do mundo, a situação era muito diferente do período da Segunda Guerra. De acordo com Frank Roberts:

*“Embora a Rússia soviética pretenda espalhar sua influência de todas as formas possíveis, a revolução mundial não faz mais parte de seu programa, e nada há nas condições internas da União que possa encorajar um retorno a velhas tradições revolucionárias. Qualquer comparação entre a ameaça alemã antes da Guerra e uma ameaça soviética hoje deve levar em conta [...] diferenças fundamentais [...] Há portanto infinitamente menos perigo de uma súbita catástrofe com os russos do que com os alemães.”*¹⁹⁸

Foi essa percepção, que o Segundo Governo Vargas não teve. O cenário internacional havia se modificado, e como Gerson Moura afirma, os Ministros das Relações Exteriores de Vargas, não foram capazes de utilizar esse alinhamento com os EUA como instrumento de Barganha Nacionalista. As formulações que consagravam a coesão do sistema de poder dos EUA eram aceitas, e dessa forma, os recursos de barganha reduziam-se bastante. O governo norte americano tinha o alinhamento do Brasil como certo no desenho de sua política internacional. Enquanto que o Brasil continuava embalado nas ilusões de ser um aliado especial dos EUA, o que de fato nunca se concretizou¹⁹⁹.

Após o suicídio de Vargas em 1954, a operacionalidade do pan americanismo retorna aos debates. O mundo vivia a Guerra Fria, mas as relações entre os Estados e o desenvolvimento de suas políticas internas não se encontravam congeladas. É em 1955, com a conferência de Bandung que surge a posição do neutralismo, com a formação dos chamados países do Terceiro Mundo. Era o surgimento de uma nova realidade no cenário político, que levava a um repensar das relações que os Estados mantinham entre si.

¹⁹⁸ Frank Roberts, embaixada britânica, Moscou, para o Foreign Office, Londres, 1946. *Apud.* HOBBSAWM, Eric. *Op.cit.*

¹⁹⁹ Cf. MOURA, Gerson. *Op. cit.*, p. 69-70.

2.1.2 – Terceiro Mundo

A Segunda Guerra Mundial, a descolonização e as revoluções trouxeram grandes transformações no mapa político do Globo. Aumentou de forma considerável o número de Estados reconhecidos internacionalmente. Todavia, a questão principal, não era o número de países que havia aumentado, mas sim seu enorme e contínuo crescimento demográfico e a pressão que coletivamente exerciam.

Mas o que era o Terceiro Mundo e o que representou a Conferência de Bandung, 1955, no cenário internacional e qual seu impacto no Brasil? Realizada em 1955, a conferência de Bandung consolidou um novo bloco, que buscava aumentar sua capacidade de ação política internacional, era uma terceira posição, entre os capitalistas -representado pelos EUA – e os comunistas – representados pela URSS. Os participantes desta conferência criaram um sentimento de pertencimento, orientados pela busca da paz por meio da cooperação internacional. Acompanhemos:

“A Conferência concorda nos seguintes pontos:

1) ela declara que o colonialismo, em todas as suas manifestações, é um mal que deve acabar imediatamente; 2) a questão dos povos dominados e explorados por forças estrangeiras é uma negação dos direitos fundamentais do homem, é contrária à Carta das Nações Unidas e impede a paz e a cooperação mundiais; 3) ela apóia a causa da liberdade e da independência dos povos; 4) ela faz um apelo as potências interessadas, para que elas concedam a liberdade e a independência a esses povos.”²⁰⁰

Essas idéias se tornam cada vez mais difundidas, sentiam uma idéia de pertencimento, não são homogêneos, mas tem um passado de dependência colonial, uma ameaça constante de agressão imperialista, e a consciência de que não seria possível alcançar prosperidade e desenvolvimento enquanto produtores primários para os mercados dos países imperialistas. Era imperativo promover seu desenvolvimento industrial²⁰¹.

²⁰⁰ ACTUALITÉ internationale et diplomatique. “Documents présentés par ALB”. Colliard. Paris: Éditions Montchrestien, 1957. T II, 1950-1956, p. 260. In: GOTHIER, L.; TROUX, A. (org). *À la rencontre des hommes*. Liège: H. Dessain, 1968, T. VI, p. 248-249.

²⁰¹ Cf. HOBBSAWM, Eric. Op cit.; Sartre, J. P. “Prefácio”. In: FANON, F. *Os condenados da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia do Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986. MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia do Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

Mas como podemos definir de fato o Terceiro Mundo? De acordo com Hobsbawm, as dezenas de Estados pós coloniais que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, junto com a maior parte da América Latina que pertenciam igualmente às regiões sob o domínio imperial e industrial. O Terceiro Mundo em oposição ao Primeiro Mundo representado pelos capitalistas e o Segundo mundo pelos comunistas. Apesar de representarem um número grande de países, eles tinham em comum o fato de serem dependentes, pobres e tinham governos que buscavam o desenvolvimento. É a idéia do Desenvolvimentismo circulando no meio dessa terceira força ²⁰².

Segundo Marcel Merle, a expressão Terceiro mundo apresenta diferentes acepções, ao longo das décadas. Mas afirma que qualquer tentativa de esvaziar o conceito, retira o seu caráter mobilizador. Acompanhemos o autor:

*“A expressão Terceiro Mundo, surgiu nos anos 50. Parece que na origem quiseram indicar com isso uma espécie de Terceiro Estado do Mundo, por analogia com o Terceiro Estado nas vésperas da Revolução Francesa [...] em seguida, esta assimilação, muito discutível, deu lugar a outra interpretação segundo o qual o Terceiro mundo seria o terceiro dos mundos, ou seja, um mundo colocado em frente do mundo capitalista e socialista. [...] o conceito de Terceiro Mundo é insubstituível para designar um conjunto de contornos indefinidos, cujo conteúdo refere-se a noções ainda mais indefinidas de subdesenvolvimento e não alinhamento.”*²⁰³

A formação dessa terceira posição, poderia representar uma maior libertação da América Latina sob os ditames norte americanos. No caso do Brasil, o Itamaraty mantinha uma posição mais conservadora, não queria gerar nenhum atrito direto com os EUA que pudesse de alguma forma trazer prejuízos à *aliança especial* que supunha manter com Washington. A prova disso, é que a Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada em 1948, com sede em Washington, não era uma organização disposta a discordar dos EUA; tanto que quando Cuba fez a revolução, a OEA a expulsou²⁰⁴.

²⁰² Cf. HOBBSAWM, Eric. Op. cit.

²⁰³ MERLE, Marcel. *Apud* PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Os impérios nucleares e seus reféns: relações internacionais contemporâneas*. Rio de Janeiro: Graal, 1984, p. 62-63.

²⁰⁴ Cf. ALBUQUERQUE, J. A. de Guilhon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira -(1930-1990): Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.; VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945 - 1964)*. Petrópolis: Vozes, 2003.

Mas se aparentemente, havia entre os países latino americanos e os EUA certo consenso com relação às estratégias políticas, o mesmo não pode ser afirmado em relação aos objetivos econômicos. Os EUA defendiam uma economia mundial aberta, favoráveis ao capital estrangeiro nessas regiões como motor para o desenvolvimento. Assim, não viam com bons olhos as tendências nacionalistas e estadistas que ganhavam força na América Latina²⁰⁵.

Condenavam as medidas protecionistas, de nacionalização, as restrições ao capital externo e ao forte controle estatal sobre a economia e principalmente desconfiavam dessa tendência à excessiva industrialização. Além disso, os EUA queriam evitar qualquer comprometimento em ajudar economicamente essa região, na medida em que, seu foco está para Europa e Ásia, regiões estratégicas no período da Guerra Fria²⁰⁶.

Em suma, o que está em jogo nesse período, não são apenas divergências de projetos de desenvolvimento econômico. Temos de um lado, os EUA que objetivam perpetuar o mesmo relacionamento econômico bastante assimétrico que mantinham com a América Latina. Por outro lado, temos uma região, que apesar de não pensar num romper definitivo para com os EUA, buscavam redefinir esse relacionamento, de forma a diminuir essa assimetria, aproveitando-se desse período pós guerra, que favorecia a um novo modelo de desenvolvimento baseado no modelo de substituição das importações e na ampliação do mercado consumidor²⁰⁷.

Os anos 50 traziam para os governos novas necessidades, e fenômenos como nacionalismo, populismo, desenvolvimentismo, redemocratização - no caso do Brasil. Entravam em cena novas forças políticas e novos atores. Embates institucionais entre os organismos estatais, a tradição que tentava perpetuar e o novo que buscava institucionalizar-se no seio social e político. Era o furacão dos anos 50 que chegava e pressionava o Brasil tanto interno como externamente, e que influenciou no projeto de Estado adotado pelos governos de Vargas e JK, e incidiu diretamente na formulação da política externa brasileira, antes monopolizada pelo Itamaraty, mas que agora precisava conviver com a presença do Senado.

²⁰⁵ Cf. SILVA, Alexandra de Melo. *Desenvolvimento e multilateralmente*. Op. cit.

²⁰⁶ Cf. SILVA, Alexandra de Melo. *Desenvolvimento e multilateralmente*. Op. cit.

²⁰⁷ Cf. SILVA, Alexandra de Melo. *Desenvolvimento e multilateralmente*. Op. cit.

2.2 – O Brasil nos Anos 50: Anos Eufóricos

Durante o governo Dutra – 1946-1950 –, marcado pelo início da redemocratização do país, o Brasil conquistou poucas vantagens do seu alinhamento ideológico e automático com os EUA. Dessa forma, era inegável a insatisfação e a decepção por parte do governo brasileiro, que ansiava por maiores benefícios econômicos. Na medida em que, ao participar da Guerra, os sucessores acreditavam que teriam um privilégio no relacionamento com os norte-americanos.²⁰⁸

De fato, devido a essa postura, Dutra e seu alinhamento automático, pensava estar garantindo uma posição de destaque no continente. Percepção diferente da dos EUA, que entendiam o apoio da América Latina como fato inegociável; nesse sentido, um tratamento diferenciado para o Brasil, não fazia qualquer sentido na concepção norte americana. Esses são fatos importantes para compreender os Governos de Vargas e Kubitschek e principalmente analisar os reflexos na política externa adotada²⁰⁹.

2.2.1 – O Segundo Governo Vargas – 1951 / 1954.

Ao retornar ao poder em 1951, pelos *braços do povo*, Getúlio Vargas encontrou um quadro de grandes dificuldades econômicas. Assim, o projeto político de Vargas era reequilibrar as contas públicas e retomar o crescimento econômico, pautado no desenvolvimentismo industrial. Foram realizados investimentos no setor elétrico do país e em 1952 foi fundado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE -, com o propósito claro de acelerar o processo de industrialização. Mas ao mesmo tempo, a preocupação do Governo, voltava-se para conter a inflação e assim, evitar desdobramentos sociais que poderia gerar uma maior instabilidade. Basta conferir na tabela abaixo, a variação da inflação e perceber que os salários não acompanharam esse ritmo:

²⁰⁸ Cf PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro. Zahar, 2004. ; ALBUQUERQUE, J. A. de Guilhon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*: Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.; VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis: Vozes, 2003.

²⁰⁹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. Op. cit.; MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982; MOURA, Gerson. *Sucesso e Ilusões*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.; PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro. Zahar, 2004.; ALBUQUERQUE, J. A. de Guilhon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*: Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

Brasil – Variação Anual da Inflação, 1946-1953²¹⁰

ANO	INFLAÇÃO / VARIAÇÃO %
1946	22,6
1947	2,7
1948	8,3
1949	12,2
1950	12,4
1951	11,9
1952	12,9
1953	20,8

O governo para conter o processo inflacionário era obrigado a tomar medidas impopulares. Mas mesmo com as limitações oriundas da crise econômica, e principalmente pela vitória dos republicanos nas eleições norte americanas²¹¹, o governo conseguiu iniciar um projeto político de modernização econômica. Principalmente com a criação de uma Assessoria Econômica - com a função de atuar como órgão para assessorar a presidência. Segundo Maria Celina D'Araújo,

*“Pela primeira vez um governo brasileiro criava um órgão permanente de planejamento encarregado de estudar e formular projetos sobre os principais aspectos da economia do país.”*²¹²

Se a situação econômica trazia profundas preocupações ao governo, a situação política não era mais favorável. É importante inicialmente, entender que os anos 50 são marcados pela chamada redemocratização. O período do Estado Novo trazia lembranças de censura, fechamento do Congresso e de autoritarismo²¹³. Essas ações que caracterizaram o Estado Novo foram personificadas na figura de Getúlio Vargas, que sofria forte oposição da imprensa e principalmente da UDN – União Democrática Nacional.

²¹⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Que Brasil é este?* Manual dos Indicadores políticos e sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ/ Vértice, 1990, p. 40.

²¹¹ A fim de conter as contas públicas e mais preocupados em evitar um avanço do Comunismo. O Governo republicano rompeu acordos e suspendeu financiamentos para os projetos desenvolvimentistas da América Latina.

²¹² D'ARAÚJO, Maria Celina. *O Segundo Governo Vargas*. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

²¹³ CRUZ, Adelina A. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. ; CRUZ, Adelina A. *As instituições políticas da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ/ FGV, 1999; PANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, FGV, 1999. ; SKIDMORE, Thomas. *De Getúlio Vargas à Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

Além disso, havia outra instituição, diretamente atingida pelo Estado Novo: o Senado. Essa instituição presente desde os primórdios da República brasileira sofreu constantemente com instabilidade política. Buscava nesse processo de redemocratização fincar bases para sua efetiva institucionalização na sociedade e no meio político.

Nesse sentido, é a partir da Constituição de 1946 que define sua atuação e através da ação dos seus parlamentares que o Senado busca conquistar o seu espaço. Era necessário atuar em duas correntes, recuperar sua relevância social e política e caminhar na marcha ré da tradição e força do Executivo não só na política, mas também na sociedade brasileira.

Retornando a questão política do Segundo Governo Vargas, Maria Celina D'Araújo²¹⁴, afirma que os grandes partidos do período, UDN e PSD, perdem na campanha eleitoral de 1950 para o grupo mais populista do período representado pelo PSP e PTB. Todavia, a vitória de Vargas não indica necessariamente a um sucesso partidário, não tornando claras as relações operacionais entre os partidos e o Governo, além disso, coexiste uma postura governamental que não concebe e não legitima os partidos enquanto fonte primordial de apoio político.

É interessante, que nesse contexto, observa-se que o Governo tenta diluir as alianças político partidárias em nome de um governo neutralista. Como fica claro, nas próprias palavras de Alzira Vargas:

*“Em minha opinião ele não governou com partido algum. Getúlio tinha um cunho muito pessoal de Governo e usava homens de um partido e de outro, mas não um partido. Ele considerava o Brasil como um todo e não em termos de partido.”*²¹⁵

Não vamos aqui discutir as razões que levaram ao fracasso das alianças partidárias sólidas e estáveis, mas entendemos que será uma constante no Governo Vargas a super-posição de formas institucionais e dos métodos personalistas da relação de líder e massa. Ainda de acordo com Maria Celina²¹⁶, a própria candidatura de Vargas e sua vitória sinalizam a baixa institucionalização dos partidos políticos brasileiros.

²¹⁴ D'ARAÚJO, Maria Celina. *O Segundo Governo Vargas - 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. São Paulo: Ática, 1992.

²¹⁵ PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral. *A criação do PTB*. Rio de Janeiro: Ensaio de Opinião, 1975.

²¹⁶ D'ARAÚJO, Maria Celina. Op. cit.

Acompanhado a mesma linha de raciocínio, Maria do Carmo Campello de Souza²¹⁷, afirma uma hegemonia da tendência centralizadora e autoritária, que deslegitimaria não apenas os partidos, mas os próprios mecanismos eleitorais. Assim, o Estado Novo já havia terminado, mas seu legado permanecia, a deslegitimação das instituições políticas.

Nesse sentido, o governo não se apresentava partidariamente e os partidos, por sua vez, não conseguiam governar, uma vez que o exercício das funções governativas estava fora da sua esfera de atuação, o que os tornava institucionalmente cada vez mais fracos dentro do Governo e na sua capacidade de articulação. È por isso, que entendemos que o Senado nesse período tem diferentes frentes de embate, sendo a recuperação da força institucional nesse período a principal.

Enfim, o governo de Vargas, pela primeira vez em nossa história política, elabora e busca executar um projeto nacionalista. Mesmo que não tenha sido o projeto hegemônico, governo garante a ele, um caráter oficial. Mas há outros fatores que vão surgir com crise política no final do governo Vargas, ocorre uma redefinição no sistema partidário brasileiro, que busca incorporar o getulismo às correntes partidárias²¹⁸.

Mas a crise vivenciada na primeira metade dos anos 50, não pode ser entendida enquanto uma crise estrutural da sociedade. O tínhamos de fato, era a baixa institucionalização dos partidos políticos, a dificuldade do Senado em superar essa questão, a forte presença do elitismo e do autoritarismo nos pactos políticos realizados, que possuíam como desdobramento a fragilidade do projeto democrático no período.

No Governo de Juscelino Kubitschek, observamos um retorno da dinâmica política partidária do período e ao mesmo tempo na ampliação do papel do Estado na economia e enquanto planejador. Não há como afirmar que esse período pode ser entendido por mudanças e rupturas institucionais profundas, mas sim pela tentativa de coexistência entre seus atores – partidos políticos, imprensa, militares –, que permitissem superar as crises internas e externas que se seguiam²¹⁹.

²¹⁷ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa - Ômega, 1976.

²¹⁸ D'ARAÚJO, Maria Celina. Op. cit.; GOMES, Ângela de Castro (Org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 271.

²¹⁹ Idem.

Apesar de Vargas buscar cooptar para si, diversas tendências – das mais populares até as mais elitistas –, a crise internacional de 1953, principalmente, coloca Vargas numa difícil posição. Busca atender aos setores mais conservadores da sociedade e ao mesmo tempo toma medidas nacionalistas na área econômica que geram desconfiças por parte dos EUA e principalmente da UDN. O descontentamento dos mais diferentes setores, as fortes pressões sociais e perda do apoio das Forças Armadas tornam cada vez mais difíceis o equilíbrio de Vargas no poder culminado em seu suicídio em Agosto de 1954²²⁰.

2.2.2 – O Governo de Juscelino Kubitschek – 1956-1960.

O contexto interno que compunha o cenário de atuação do governo de Juscelino Kubitschek não era mais favorável que o de Getúlio Vargas. Segundo Vizentini²²¹, os conflitos de classe ganhavam proporções elevadas, fortalecimento das articulações ideológicas e uma forte mobilização popular.

Por outro lado, o debate entre nacionalistas e entreguistas saíam da esfera externa e entram na dimensão doméstica e passam a caracterizar os grupos de esquerda e direita. A insatisfação popular era alta em função da instabilidade da economia. Mas, JK estava ciente dessas dificuldades e construía diferentes alianças que dessem sustentação às suas propostas. Por isso, apesar de pressionado, internamente, o sucesso do seu projeto econômico, estruturado no Plano de Metas, trouxe um pouco mais de estabilidade no plano político.

A década de 1950 representou para o Brasil um momento de grandes transformações, na trajetória da República brasileira composta por tantos golpes e governos de exceção. A figura de JK merece destaque, não só por ter sido o primeiro civil a conseguir terminar o seu mandato, mas também por conseguir superar os conflitos internos dentro da legalidade institucional do país²²².

De acordo com Ângela de Castro Gomes, na tradição política do país, os presidentes e os ministros do exército são figuras imprescindíveis para a continuidade ou ruptura das normas

²²⁰ Idem.

²²¹ VIZENTINI, Paulo. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis: Vozes, 2003.

²²² Cf. GOMES, Ângela de Castro (org.) *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991. BENEVIDES, Maria V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

institucionais vigentes. Outros aspectos importantes e que ficaram marcados nesse período foram a resistência das instituições políticas democráticas, ou seja, a manutenção e o funcionamento dos mecanismos eleitorais, aliado a reorganização e a atuação dos partidos políticos e do Congresso. Apesar de se discutir os limites da participação desses grupos, a legalidade institucional permanece e se consagra enquanto trunfo²²³.

Essa questão da legalidade ganha maior relevância quando associado ao projeto de crescimento e de desenvolvimento do país. É a defesa da proposta de que o desenvolvimento econômico caminha de mãos dadas com o desenvolvimento político. De acordo com Ângela de Castro para se ter um Brasil mais moderno, era preciso um Brasil mais democrático²²⁴. Assim,

*“Eliminar os obstáculos que retinham o crescimento da produção, a acumulação de riquezas e a melhoria da qualidade de vida da população rapidamente converteu-se em obsessão política e, a seguir, em programa de governo. Aquele Brasil, de estrutura econômica ainda tenra o bastante para abrigar os vôos da imaginação desenvolvimentista, estava pronto para ser modelado.”*²²⁵

Segundo Maria Victória Benevides²²⁶, foi no período de Juscelino Kubitschek que o vocábulo do desenvolvimentismo se consagrou. Nenhum outro presidente conseguiu se associar tanto a idéia de modernidade como Juscelino Kubitschek. O grande objetivo a ser atingida, era o desenvolvimento econômico: *“Industrialização, urbanização e tecnologia são as palavras de ordem do momento.”* Contando ao longo do seu governo partidos políticos, sindicatos e imprensa cerram fileiras em torno do projeto nacional - desenvolvimentista²²⁷.

O projeto de industrialização e crescimento econômico defendida pelo Governo pode ser caracterizado como uma aliança conservadora que reunia os interesses de diferentes grupos: burguesia comercial, oligarquia rural e a classe média tradicional. Era a composição perfeita – segundo Juscelino Kubitschek – para sustentar a industrialização modernizadora na paz e

²²³ Idem.

²²⁴ Idem.

²²⁵ FARO, Clóvis de; QUADROS, Salomão. “A década de 50 e o Programa de Metas”. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991, p. 45.

²²⁶ BENEVIDES, Maria Vitória. “O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento”. In: *O Brasil de JK*. Op. cit.; BENEVIDES, Maria V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

²²⁷ VELLOSO, Mônica. “A dupla face de Jano: romantismo e populismo”. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Op. cit., p. 122.

tranqüilidade do campo à cidade²²⁸.

É inegável a estabilidade política do governo de Juscelino, pelo fato de ter conseguido administrar as inúmeras crises. A palavra negociação foi o instrumento chave para lidar com as lideranças sindicais, com as crises militares e, principalmente, com a incansável UDN, que segundo Benevides, se especializou em realizar denúncias contra a administração juscelinista e principalmente na obstrução dos projetos do Executivo.

A forte oposição que JK tinha por parte da UDN, era pela identificação direta entre a sua figura e a de Getúlio Vargas. Na medida em que se sustentava na bandeira do trabalhismo - getulista, garantindo-lhe forte apoio popular. De acordo com Ângela de Castro Gomes, Juscelino tinha consciência e respeitava sua aproximação com Getúlio Vargas. Mas, procurava, por outro lado, distanciar-se dele, a fim de assegurar um compromisso diferenciado e mais forte com a democracia²²⁹.

Após o fim da Segunda Guerra, e, sobretudo a partir dos anos 50, o Brasil passaria por mudanças significativas na economia e em sua estrutura produtiva. A atividade industrial diversificara-se, principalmente com o forte impulso ao longo do conflito mundial devido à necessidade de substituição das importações. Ao mesmo tempo em que a indústria se fortalecia, o Estado passava a assumir um papel fundamental, implementando políticas de desenvolvimento econômico. Esse processo, que foi iniciado no governo Vargas (1951-1954) e acelerado no governo JK.

Esse período, segundo Benevides, pode ser caracterizado como equilíbrio instável, devido aos mecanismos de compensação exercidos por JK. De acordo com a autora, apesar dos problemas e dificuldade que permearam a política internacional e a política doméstica, JK conseguiu realizar alianças que compensavam em parte essas dificuldades. Para Benevides, JK teve importantes ganhos ao cooptar militar - importante base de apoio na época -, solidifica a aliança entre PSD - PTB, o que dá ao governo um apoio indispensável no Congresso, nos assuntos referentes às

²²⁸ BENEVIDES, Maria Vitória. "O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento". In: *O Brasil de JK*. Op. cit.; BENEVIDES, Maria V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

²²⁹ GOMES, Ângela de Castro (org.) *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991.; BENEVIDES, Maria V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

disputas orçamentárias, o que garantiria a realização dos projetos de interesse para o Governo²³⁰.

Dessa forma, Juscelino consegue concentrar as decisões na esfera Executiva, implementando uma política inovadora, mantendo, porém, o clientelismo tradicional na administração brasileira. Essa ação permitiu que JK não ficasse preso no imobilismo do sistema, e ao mesmo tempo, não sentia a necessidade de contestá-lo. É um período de inegáveis ambigüidades, no marco de suas relações, buscando efetivamente conciliar o tradicional e o antigo, as elites e as massas. Num governo marcado pela negociação, o desenvolvimento também, que buscava mobilizar recursos internos e externos, através principalmente do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento²³¹.

A sua posição foi marcada por ambigüidades, pois representava o novo, mas também era considerado um herdeiro político de Getúlio Vargas. Segundo Ângela de Castro²³², JK tem um estilo político próprio, ele elevou ao máximo as virtudes do populismo, embora não seja necessariamente um líder populista. JK afirmava que foi no consultório médico que aprendeu a ouvir as pessoas, derrubar formalidades, sem, no entanto, perder a autoridade. Na política, agia da mesma forma, ouvia os chefes políticos, líderes sindicais, parlamentares e populares, filtrava as informações que recebia e atendia quando possível²³³.

Talvez, essa sua posição, marcada por continuidades e rupturas em relação à Vargas, tenha marcado o período com terminologias que caracterizam essa sua posição de negociador, e principalmente, marcado profundamente a sua política externa, consagrada na expressão cunhada por Gerson Moura, como *Avanços e Recuos*²³⁴.

²³⁰ BENEVIDES, Maria Vitória. “O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento”. In: *O Brasil de JK*. Op. cit.; BENEVIDES, Maria V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

²³¹ Cf. BENEVIDES, Maria V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.; GOMES, Ângela de Castro (org.) *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991

²³² GOMES, Ângela de Castro (org.) *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991.

²³³ KUBITSCHKEK, Juscelino. Depoimento. CPDOC / FGV, 1976.

²³⁴ MOURA, Gerson. “Avanços e Recuos: a política exterior de JK.” In: GOMES, Ângela de Castro (org.) *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991.

2.3 – A Política Externa Brasileira nos anos 50.

A política externa brasileira durante os anos 50 apresentou características novas, que a diferenciava dos momentos históricos anteriores. Apesar das diferenças existentes entre o nacional desenvolvimentismo populista de Getúlio Vargas, o desenvolvimentismo associado de Juscelino Kubitschek de Oliveira, bem como das especificidades que marcaram o contexto histórico de cada um dos Governos, esses projetos possuem fortes traços em comum e apresentam uma continuidade²³⁵.

Ainda que caracterizada por certas ambigüidades e interrompida após o suicídio de Vargas, as políticas externas desses dois governos apresentam um aprofundamento contínuo, que atinge o seu ápice com a Política Externa Independente – PEI. Apresentada inicialmente apenas como tentativa de realizar uma diplomacia mais autônoma face aos Estados Unidos após as decepções geradas durante o governo Dutra quando se esperava uma relação privilegiada com esse país em virtude da colaboração durante a Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria. Essa linha política mais autonomista possuía raízes mais distantes e respondia aos anseios de importantes setores²³⁶.

2.3.1 – A Política Externa Varguista: A Pressão Nacionalista

O Segundo Governo de Getúlio Vargas rompeu com alguns parâmetros diplomáticos que caracterizaram o Governo de Dutra. E iniciou um novo processo de formulação e aplicação da política externa brasileira. De fato, durante toda a gestão de Getúlio Vargas, ampliou-se o processo de polarização de tendências na opinião nacional e nas Forças Armadas.

O debate se concentrou principalmente entre os chamados nacionalistas e os identificados como entreguistas, por defenderem a participação do capital estrangeiro na economia nacional. Assim, temos duas posições distintas que convivem no poder e acirram ainda mais o jogo político.

²³⁵ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)*. Revista Brasileira Política Internacional, 1994.

²³⁶ Idem.

Durante a campanha Varguista, observam-se nos seus discursos, indícios que indicam alterações na política externa. Encontramos de forma crescente as discussões nacionalistas e antiimperialistas no foco dos discursos da época. Segundo Monica Hirst²³⁷ pode-se dizer que a política do segundo Governo Vargas apoiava-se em duas idéias básicas: primeiro, as relações econômicas externas devem contribuir para o desenvolvimento nacional – essa percepção é considerada um paradoxo para os EUA – Em segundo, Vargas mantém o apoio militar e estratégico com os princípios de solidariedade ocidental²³⁸.

Para Letícia Pinheiro²³⁹, o retorno de Vargas em 1951, impõe uma readaptação do paradigma americanista ao desenvolvimentismo de base nacional defendido pelo Governo. Dessa forma a política externa do período ficou conhecida pela expressão barganha nacionalista, pela qual se negociava o apoio político estratégico dos EUA. De fato, nos dois primeiros anos do Governo, observa-se a tentativa de estabelecer barganha com Washington. Assim, a percepção brasileira de *aliado especial*, gerava a ilusão de uma cooperação econômica por parte dos EUA.

Acompanhemos o trecho de uma carta de João Neves Fontoura para Getúlio Vargas:

*“Há uma publicação reservada norte americana que demonstra especificamente que os Estados Unidos precisam empregar aqui no Brasil um bilhão de dólares entre energia, transportes, produção expansiva de matérias primas destinadas a defesa, produção de alimentos e saúde pública e assistência social. Tudo vai depender de uma política realista de teu Governo e do governo dos Estados Unidos.”*²⁴⁰

A aliança com o EUA era entendida como elemento fundamental para o financiamento que colaborasse com a solidificação da infra-estrutura brasileira. Nesse sentido, João Neves da Fontoura, tem um importante papel nesse momento, na formulação e implementação da política externa. Para se entender uma parcela da atuação de João Neves Fontoura, é importante observar

²³⁷ HIRST, Monica. “A política externa do segundo governo Vargas”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930 – 1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Annablume/ Nupri, 2000, vol 1.

²³⁸ Idem.

²³⁹ PINHEIRO, Letícia. de Abreu. *Política Externa Brasileira (1889 - 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

²⁴⁰ Carta de João Neves da Fontoura, futuro ministro das Relações Exteriores, revelando suas expectativas com o novo governo, principalmente em relação à cooperação e investimentos norte-americanos no Brasil. 01/01/1951. (GV c 51.01.01/1)

sua trajetória política.

O primeiro chanceler de Getúlio Vargas - João Neves da Fontoura - é gaúcho e se formou politicamente nas disputas rio-grandenses foi um dos articuladores do movimento de 30 e possuía profundas ligações políticas e pessoais com Vargas, e possuía uma profunda militância interna. Essa posição de militância lhe trouxe problemas internos e o levou ao afastamento do Itamaraty²⁴¹. Segundo Vizontini, em Junho de 1953, Vargas realiza uma reforma ministerial e substitui João Neves por Vicente Ráo; essa mudança permitiria a Vargas a manter o Itamaraty mais próximo do seu projeto desenvolvimentista²⁴².

João Neves da Fontoura é um dos responsáveis pela continuidade do paradigma americanista, incorporado na diplomacia brasileira e que defendia a constituição da aliança com os EUA, enquanto eixo da política externa. Neves sustentava uma posição muito favorável à Washington.

Mas apesar das afinidades que ligavam Neves aos EUA, nesse momento, o governo busca um alinhamento com os EUA de caráter mais pragmático. Buscasse efetivamente criar um projeto econômico que articulasse a cooperação internacional com a ação estatal. Essa posição implica em repensar o papel das relações exteriores dentro do projeto político de Vargas.

De fato, a presença de Neves na chancelaria e de Horácio Lafer na Fazenda, indica uma formação ministerial conservadora, mas principalmente uma sintonia entre os dois ministérios. O setor externo se apresenta enquanto meio que vai instrumentalizar a o projeto varguista de desenvolvimento. Dessa forma a diplomacia torna-se ponto chave diante das possibilidades de desenvolvimento industrial.

Nesse sentido, ocorre uma valorização das relações exteriores e a uma maior eficácia na atuação do Itamaraty, essa mudança de posição do Itamaraty no governo, responde em parte o porquê da presença mais incisiva do Senado na tentativa de ampliar sua participação na formulação da política externa. De fato, é perceptível a profunda relação que se estabelece, a partir do governo

²⁴¹ SILVA, Alexandra Melo e. *Desenvolvimento e Multilateralismo*: um estudo sobre a Operação Pan- Americana no contexto da política externa de JK. Contexto Internacional. Vol 14, nº 2, jul/dez. Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1992, p. 209-239.

²⁴² VIZENTINI, Paulo. Op. cit.

de Vargas, entre a política de desenvolvimento nacional e as relações exteriores²⁴³. Segundo Vizentini

*“O entrosamento do Ministério de Relações Exteriores com os meios econômicos estatais e privados do país também mereceu particular atenção no Governo Vargas. Essa postura teve uma de suas principais expressões no estabelecimento de uma Comissão integrando os Ministérios das Relações Exteriores, Fazenda, Agricultura e Trabalho, além de representantes dos empresários, visando analisar e redimensionar a atuação brasileira junto ao GATT. Isso era parte da política geral de vinculação entre política externa e desenvolvimento econômico.”*²⁴⁴

No governo de Vargas, observamos que o Itamaraty amplia sua atuação, ou seja, passa a ter uma função dentro do Estado que se vincula diretamente com o projeto nacional de desenvolvimento. É nesse sentido, que observamos uma modificação no perfil da diplomacia brasileira, que busca atender as suas novas necessidades. Assim, percebemos a atuação de dois movimentos, primeiramente, a variante externa, isto é, a mudança na conjuntura internacional, com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria.

Por outro lado, temos a variante interna, o Brasil estava vivenciando outro momento político – a redemocratização –, dessa forma, passamos a ter outros atores participando da vida política e se configurando enquanto mecanismos de pressão. A necessidade de realizar mudanças na diplomacia brasileira e a percepção de que o cenário internacional e doméstico sofreu alteração com o fim da Segunda Guerra são percebidas por Vargas, e estão presentes em sua mensagem ao Congresso em 1951. Acompanhemos:

“Veio criar novas perspectiva à política externa do Brasil e, ao mesmo tempo, exigir amplas reformas dos métodos de ação [...] Vieram suscitar, ao lado da diplomacia clássica exercida através de representações permanentes junto a cada governo, uma diplomacia parlamentar, cujo objetivo é a defesa dos interesses nacionais nos debates, nas resoluções coletivas e na troca de pontos de vista e de influências sobre as principais questões, de que dependem a vida e o desenvolvimento

²⁴³ Cf. CASTRO, Flávio. *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: UNB, 1983; VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis: Vozes, 2003.

²⁴⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

dos povos [...]”²⁴⁵

Todavia a garantia dos *interesses nacionais*, e do sucesso do projeto desenvolvimentista do Brasil, não poderia ser realizada de maneira isolada. Era fundamental manter boas relações com os Estados Unidos e assim garantir possíveis ganhos econômicos para financiar o projeto Vargasista. Mais uma vez observa-se a política exterior sendo usada como importante instrumento para o desenvolvimento industrial. Daí a necessidade da mesma ser discutida na esfera do Executivo, que traçaria seus contornos e aplicação.

Assim, ao buscar, através da política externa, uma negociação com os EUA, é mister destacar que o alinhamento brasileiro com Washington é pragmático, ou seja, apesar de possuírem ideologicamente afinidades, Vargas nesse momento busca uma aliança estratégica para o Brasil em termos de cooperação econômica. Ou seja, os elementos referentes à mudança da diplomacia brasileira, a busca de novos parceiros, ruptura de uma perspectiva unilateral. São na verdade elementos que se configuram desde o início do Governo Vargas, e não, aspectos oriundos do Governo de Juscelino, embora neste Governo, essas características tenham ficado mais evidentes.

Acompanhemos o discurso de Vargas, no qual observamos e indicação de uma política externa que para atingir seu desenvolvimento sinaliza a importância de novos parceiros:

“a era do imperialismo econômico pode ser considerada ultrapassada, se não nos fatos, pelo menos nos princípios que formam hoje a vida internacional. [...] Daí a nova política de cooperação econômica internacional, cujo objetivo é proporcionar aos países subdesenvolvidos meios de expansão intensiva, com que corrijam suas deficiências e compensem as desvantagens naturais responsáveis por seu desenvolvimento econômico intensivo, em perfeita harmonia com os demais países americanos. O sucesso ou insucesso de qualquer política dependem, em primeiro lugar, da sua perfeita inscrição nas tendências e correlações regionais e mundiais, que em grande parte predeterminam as conseqüências da ação dos Governos. [...]”²⁴⁶

Esse discurso de Vargas é revelador e ganha sustentação nas argumentações de Monica

²⁴⁵ VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional - 1951. *O Governo trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952, p. 80.

²⁴⁶ VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional - 1951. *O Governo trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952, p. 81-82.

Hirst, quando coloca que a política externa de Vargas foi inovadora ao tentar compatibilizar diferentes modelos de ação, ou seja, Vargas assumia uma postura de realizar o projeto desenvolvimentista associada ao capital estrangeiro e ao mesmo tempo, tinha um discurso de cunho extremamente nacionalista²⁴⁷.

Como colocamos acima, o apoio aos EUA era pragmático, e estava vinculada a possibilidade de auxílio econômico. Um exemplo emblemático dessa questão é com relação à Guerra da Coreia, na qual, na qual os anos 50 se iniciam conturbados e em que esse pragmatismo fica evidente. Para Vargas, o preço político interno, do envio de tropas era elevado, que só seria compensado caso ocorresse uma cooperação norte americana. Acompanhemos duas declarações, a primeira de Vargas e, em seguida, a de João Neves Fontoura:

Vargas:

*“Estão surgindo nos horizontes internacionais, focos de agitação e conflitos que, embora rotulados de movimentos de libertação nacional, são de fato, comumente inspirados ou aproveitados por desígnios alienígenas de subversão universal, que ameaçam a cada instante, conflagrar o mundo [...]”*²⁴⁸

João Neves Fontoura:

*“Para o envio de tropas ao exterior, o Brasil deveria estar economicamente preparado para sustentá-las, o que não acontece. Recebendo auxílio norte americano para nossa economia, o Brasil poderia preparar seus exércitos para uma guerra defensiva e ofensiva [...]”*²⁴⁹

Nos dois documentos observamos a coerência da política externa Varguista. Ele reafirma os princípios de solidariedade com o mundo ocidental e ao mesmo tempo reforça o segundo ponto de sua política externa que objetiva alcançar o desenvolvimento industrial a partir de um alinhamento negociável com os EUA. De uma maneira geral, é com Vargas que se inicia o processo de crítica à política norte americana para com a América Latina, que ganha maior força, já no Governo de

²⁴⁷ HIRST, Monica. Op. cit.

²⁴⁸ Relatório do MRE - 1952. Rio de Janeiro: Serviço de Publicação do MRE, 1952.

²⁴⁹ Periódico *Correio do Povo*, 28/02/ 1951, 12 p.

Juscelino Kubitschek.

Essa duas questões estiveram na base da política externa de Vargas, ou seja, sua ação internacional iria ser condizente com os interesses do país, e a busca de uma maior cooperação econômica por parte dos EUA, tentando recuperar o poder de barganha, possível durante a Segunda Guerra Mundial, mas que as conjunturas dos anos 50 não mais permitiam. Nesse sentido, destacam-se dois importantes eventos envolvendo o Governo de Vargas: os Acordos Militares de 1952 e a comissão Mista Brasil - Estados Unidos.

2.3.1 – 1 – Os Acordos Militares de 1952.

A Guerra da Coreia, conforme discutimos anteriormente, foi uma variável externa que contribuiu para os rumos das relações entre os EUA e o Brasil. Por uma lado, para os norte americanos, a participação do Brasil nesse evento, geraria um comprometimentos da América Latina em relação a expansão do comunismo na Ásia. Todavia, para o Brasil, o envio de tropas para a Coreia era um preço político interno alto. A situação de Vargas era delicada, de um lado a pressão norte americana – no campo externo – e do outro, tinham os militares, sua base de apoio partidária e o povo²⁵⁰.

É importante observar que a relação entre Vargas e os militares oscilava desde o princípio do Governo Vargasista. Segundo Maria Celina D'Araújo, *as forças armadas representaram a primeira força política a coloca-se majoritariamente contra o Governo*²⁵¹. Essa relação sofre um importante abalo diante da questão da Guerra da Coreia e pela posterior execução do Acordo Militar. Os setores militares, diferentemente de Vargas, se preocupam em preparar o Exército e não, em auxiliar os EUA nesta investida.

Diante dessa delicada situação, Vargas e seu chanceler – João Neves Fontoura – buscaram elaborar medidas para conter essa onda de insatisfação no Exército e que ao mesmo justificasse a atitude do Governo. Segundo Maria Celina D'Araújo:

²⁵⁰ HIRST, Monica. Op cit.

²⁵¹ D'ARAÚJO, Maria Celina. *O Segundo Governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. São Paulo: Ática, 1992.

“São fixadas, nessa ocasião, algumas diretrizes da política externa brasileira. Fica estabelecida a necessidade de algumas providências imediatas, quais sejam: o envio de mensagem ao Congresso Nacional, sobre compromissos do Brasil frente a ONU, sugerindo a utilização de bases, portos e passagens de tropas em território nacional, a entabulação de entendimentos a cargo do Ministro da Justiça, com governadores e partidos para a criação de uma ‘mentalidade comum’ acerca da participação externa do Brasil; a preparação psicológica do povo ‘tendo em vista organizar em manter intensa e extensa ação anticomunista de contrapropaganda e contra sabotagem’.”²⁵²

Nesse episódio destacam-se as figuras de João Neves Fontoura e de Góis Monteiro, este último é que vai a Washington barganhar com os EUA os termos da cooperação brasileira. Diante das negociações, o Governo norte americano ciente das dificuldades da participação brasileira, entende que a presença do Brasil pode ser mais eficaz via o fornecimento de minerais estratégicos aos contingentes militares da ONU.

Na tentativa de conciliar os interesses americanos com os interesses brasileiros, resulta na proposta dos EUA de um Acordo Militar Secreto nos moldes de 1942. O acordo presente estabelecia que em caso de agressão externa, os EUA ficariam com o controle do fornecimento de armas e treinamento militar, o Brasil, por sua vez, forneceria matérias primas estratégicas. Sendo assim o Brasil se colocava numa situação de dependência frente aos EUA²⁵³.

Internamente a repercussão da assinatura desse acordo repercutiu muito mal entre os setores militares e no Congresso. Esse acordo tornou bastante vulnerável as bases de apoio de Vargas com os setores militares. Além disso, ampliaram-se as fontes de pressão que geravam uma forte instabilidade política.

Para Paulo Vizontini²⁵⁴, a assinatura do Acordo por Vargas foi uma traição com os setores militares. Percebemos, porém, que a assinatura do acordo e o posterior pedido de demissão do Ministro da Guerra foi o preço político que Vargas pagou na tentativa de obter recursos econômicos

²⁵² Idem, p. 169

²⁵³ Cf. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2002.; BRIGADÃO, Clóvis. *Cancelamento do Acordo de Assistência Militar Brasil – Estados Unidos*. Revista Brasileira de Política Externa Internacional, 21: 103-109, Rio de Janeiro, 1978.

²⁵⁴ VIZENTINI, Paulo. Op.cit.

para o Brasil²⁵⁵. Nesse sentido, nos aproximamos das reflexões de Maria Celina²⁵⁶, que coloca ser importante considerar os esforços do governo brasileiro em se desvencilhar de algumas propostas dos EUA, bem como, considerar a própria dificuldade que o cenário internacional impunha nos termos de negociação.

A questão foi que Vargas perdia apoio interno que não geraram o ganho de outras bases de sustentação. Vargas tinha perdas políticas importantes na composição de forças do seu Governo²⁵⁷. E, essas perdas não seriam compensadas, estava chegando ao fim a aliança de Vargas com os setores militares nacionalistas deixando o governo bastante frágil.

Porém, as críticas ao Acordo, não partiram somente do círculo militar, o Congresso inicialmente trouxe preocupações ao Governo brasileiro, exigindo de João Neves Fontoura um forte poder de articulação para garantir a aprovação do Acordo. A repercussão desse projeto no Congresso levou de imediato à formação de uma frente oposicionista no meio parlamentar com relação à política externa de Vargas. O projeto tramitou pelo Congresso Nacional durante nove meses.

É nesse momento, que João Neves da Fontoura entra em cena e consegue de Afonso Arinos, líder da UDN, o apoio para a aprovação do projeto. Apesar da resistência de alguns udenistas, o Governo conseguiu fazer com que o projeto fosse aprovado pelo parlamento sem alterações. Segundo Maria Celina, essa situação fortaleceu a relação governo e militares e por outro flanco enfraquecia a política partidária. Nesse sentido, José Candido da UDN do Piauí, já colocava essa tendência de políticos de fazerem alianças com militares, tornando o parlamento mais fraco. Coloca que era preciso que Vargas repensasse seus métodos políticos, sob o risco de em pouco tempo, ter *militares e parlamento caminhando de mãos dadas contra o Governo*.²⁵⁸

Enfim, pela primeira vez, o debate entre nacionalismo x alinhamento extrapolou os limites do Congresso e se converteu em um debate nacional, polarizando ideologicamente os vários setores da sociedade frente à política externa Varguista. A questão mais interessante, com relação ao Congresso, foi a situação da UDN, tradicionalmente conhecida por uma relação de maior afinidade

²⁵⁵ A Assinatura do Acordo levou a demissão do General Estillac Lea, que expressava politicamente a aliança de Vargas com os grupos militares mais nacionalistas. A razão do seu pedido de demissão está ligado a sua marginalização na tomada do processo de decisão.

²⁵⁶ D'ARAJÓ, Maria Celina. Op.cit.

²⁵⁷ HIRST, Mônica. Op. Cit.

²⁵⁸ Anais do Senado, 1952

aos interesses norte americanos, porém, em seu papel de oposição, era preciso ter um discurso anti-varguista, que neste momento se configurava anti-americano.

Segundo Mônica Hirst, à UDN não houve outra alternativa senão a de ir contra o projeto proposto, sob o discurso de que essa ação do Executivo atropelava as prerrogativas do Legislativo. Longe de expressar uma posição homogênea entre os udenistas, progressivamente o partido passou a aprovar o projeto. O golpe final da negociação junto ao partido, que garantiu sua aprovação, foi a indicação do Brigadeiro Eduardo Gomes para a função de presidente da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos²⁵⁹.

2.3.1 – 2 – A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos.

Conforme observamos ao longo do trabalho, Vargas enfrentou muitos problemas para obter recursos que pudessem impulsionar a política econômica, dificuldades estas, oriundas do Governo Dutra. Neste sentido, o governo aproveitava todas as oportunidades que surgiam para negociar os interesses do Brasil junto ao governo americano.

Paralelo à IV Reunião de Consulta²⁶⁰, o Brasil buscou negociar de forma bilateral, uma cooperação dos EUA, que culminaram na criação da Comissão Mista Brasil-EUA, em Dezembro de 1950, para o desenvolvimento econômico. Instalada no Rio de Janeiro em julho de 1951, essa comissão era integrada por técnicos brasileiros e americanos. Eles realizaram uma análise da economia brasileira, detectando os pontos mais críticos²⁶¹.

Os estudos da Comissão indicavam a necessidade em se investir em infra-estrutura, principalmente em transporte e energia. Foram elaborados mais de 41 projetos, sendo 36 relacionados à área de energia e transporte. Esses projetos integravam o Plano de Re-aparelhamento Econômico do Brasil, elaborado por Horácio Lafer, enquanto Ministro da Fazenda.

²⁵⁹ HISRT, Monica. Op.cit.

²⁶⁰ Realizada em Washington, de 26 de março a 7 de abril de 1951, essa conferência fora convocada pelos EUA sem que esse país fornecesse as indicações sobre os objetivos do encontro. Cf. D'ARAUJO, Maria Celina. *O Segundo Governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. São Paulo: Ática, 1992.

²⁶¹ Idem.

A maior parte do capital que financiaria esses projetos era proveniente de bancos estrangeiros, a crítica feita pelo Congresso nesse período, estava no fato de que este dinheiro estaria subsidiando as empresas norte-americanas ligadas a execução desse projeto.

É importante perceber, que nos anos 50, o projeto desenvolvimentista em marcha, precisava articular três variáveis: a primeira se refere à interiorização das relações de dependência via cooperação internacional, o surgimento de novas alianças entre técnicos e empresários e principalmente a ampliação da autonomia do Executivo frente ao Congresso no que se refere a questão do desenvolvimento econômico²⁶².

Assim, é importante perceber que a Comissão Mista Brasil-EUA representou uma importante relação entre o projeto de desenvolvimento Vargasista com as relações exteriores e sua política externa, conseguindo pautar a atuação dessa comissão com os postulados nacionalistas caro ao Governo de Vargas. Através da Comissão, podemos observar como a política externa era utilizada com instrumentos para garantir espaços de barganha.

Como uma Comissão que teoricamente poderia proporcionar importantes ganhos para o projeto desenvolvimentista do Governo fracassou? Entender essa questão, exige um olhar mais amplo sobre o período. Não há como determinar as *causas* principais que levaram a isso, porém podemos postular aspectos que em conjunto influenciaram no fracasso desta Comissão.

Primeiramente, no cenário internacional, a eleição do republicano Eisenhower para a presidência em 1952, nos EUA tornou incerta a posição norte americana em relação a esses projetos. E sem dúvida representou um retrocesso da política norte americana para a América Latina²⁶³. Segundo cartas de Alzira Vargas, enquanto esteve em Washington, o governo norte americano se recusava a assumir o financiamento de projetos acordados pelo Governo anterior²⁶⁴.

A conjuntura interna, também era problemática, Vargas vinha perdendo suas bases de apoio e a conjuntura econômica internacional punha em risco o desenvolvimento do Brasil. Assim, diante desse quadro, e do pouco volume de dinheiro enviado para a execução dos projetos, Vargas começa a elevar o tom nacionalista dos seus discursos, repercutindo de forma preocupante na América do

²⁶² MARTINS, Carlos Estevan. *A Evolução da Política Externa Brasileira*. In: Estudos CEBRAP, nº 12, 1975.

²⁶³ HIRST, Monica. Op.cit.

²⁶⁴ Carta de Alzira Vargas para Getúlio Vargas - 27/04/ 1953 - GV 02 – 02 – 1. CPDOC.

Norte.

Então, quando Vargas começa a afirmar que o decreto-lei 9.025 de 27 de fevereiro de 1946 colocava que “*as remessas de juros, lucros e dividendos não ultrapassarão 8% do valor do capital registrado*”²⁶⁵. Sob o discurso de que esta norma estava sendo descumprida, Vargas optou por fazer o decreto 30.363 de 3 de Janeiro de 1952, que fixava que o capital estrangeiro com direito ao retorno era apenas o capital original. Começava-se a regulamentar a remessa de lucros para o exterior²⁶⁶.

De fato, os desdobramentos da posição de Vargas, colocam o governo norte americano cada vez mais desconfiado quanto aos rumos do Brasil. O não envio de tropas para a Coréia é somente o ponto final de uma relação tensa que o Brasil vinha tendo com os EUA. Assim, os trabalhos da Comissão se encerram em junho de 1953 sem nenhum importante resultado concreto. Posteriormente, JK se utilizou de alguns projetos elaborados pela Comissão e que foram incorporados em seu Plano de Metas²⁶⁷.

As ações de Vargas, que parecem ter uma lógica própria, colocaram seu Governo muito vulnerável por um lado. Todavia, contribuiu para o fortalecimento do Estado, a criação de grandes empresas estatais e marcou um modelo de desenvolvimento econômico de forte autonomia da esfera Executiva. Apesar dos custos políticos das medidas tomadas por Getúlio, é inegável de que as mesmas se traduziram enquanto importante elemento para a criação de condições que propiciaram o desenvolvimento da indústria automobilística no período JK²⁶⁸.

2.3.2 – As Idas e Vindas da Política Externa de JK

O Governo de Juscelino Kubitschek está situado em um momento de mudanças no cenário internacional. No contexto da Guerra Fria, se vivencia um momento de maior equilíbrio bipolar, ou seja, a coexistência pacífica entre EUA e URSS. Aliado a essa questão, observa-se fissuras tanto no

²⁶⁵ D'ARAÚJO, Maria Celina. *O Segundo Governo Vargas (1951-1954): democracia, partidos e crise política*. São Paulo: Ática, 1992.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2002.

²⁶⁸ Cf. D'ARAÚJO, Maria Celina. Op.cit.; CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2002.

bloco socialista como no bloco capitalista²⁶⁹.

Como afirma Gerson Moura, esses elementos perturbadores da ordem bipolar da Guerra Fria não chegaram a colocar em risco a estrutura da Guerra Fria, mas já indica as mudanças que se aproximavam. Assim, a política externa de JK sugere ter consciência dessas mudanças, mas, todavia não consegue acompanhá-la. Essa é uma das razões que ajuda a compreender porque a política externa de JK ser caracterizada por essas idéias de avanços e recuos, compassos e descompassos, idas e vindas²⁷⁰. Segundo Gerson Moura, na política externa de JK encontramos *a gestação de formulações e posições de independência em meio a reafirmação de independência*.²⁷¹

Assim, a política externa de JK pode ser dividida em dois momentos. Uma primeira fase que abrange o início do seu governo até 1958, no qual observamos uma diminuição da perspectiva mais autonomista do Brasil frente aos EUA, o que evidencia um sinal de mudança quanto à atuação diplomática do início dos anos 50. A segunda fase dessa política vai do final de 1958 até o fim do seu governo, quando devido à dificuldade de se atrair créditos, uma diminuição do crescimento econômico. O Governo passa a adotar uma postura mais nacionalista e busca barganhar com os EUA.

O contexto doméstico também influenciou as tomadas de decisão de JK. O Brasil vivia nesse momento um importante movimento de mobilização política e o debate entre nacionalistas e entreguistas extrapolava o plano das relações exteriores e ganhava uma dimensão doméstica cada vez mais crescente. O Governo pressionado tanto pela direita como pela esquerda, entende a importância de retomar o projeto de desenvolvimento industrial²⁷².

O desenvolvimentismo proposto por JK baseava-se numa associação com o capital estrangeiro e com um alinhamento com os EUA, é importante considerar que esse primeiro momento do governo de JK não é favorável à barganha. O modelo de substituição de importações necessita de capital externo, como não há acumulação prévia de capital, JK precisa conseguir insumos, é nesse sentido que ele busca adotar uma política externa de conciliação que garantisse os investimentos para os seus projetos.

²⁶⁹ Crise do Suez em 1956 (França x OTAN), China x URSS, Insurreição Húngara, o crescimento das lutas anti-coloniais. O questionamento desse alinhamento automático e a reivindicação de uma Terceira Posição.

²⁷⁰ Cf. MOURA, Gerson. "Avanços e Recuos". In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

²⁷¹ Idem.

²⁷² VIZENTINI, Paulo. Op.cit.

Nesse momento, observa-se um domínio político e a imposição de uma percepção de segurança hemisférica. Os EUA buscam garantir uma influência na América Latina de forma mais institucionalizada, com o TIAR e a OEA, mas sem auxílio econômico, frustrando as aspirações latino-americanas.

Mas, com a necessidade de atrair créditos, o Governo de JK alinhou-se aos parâmetros do Governo norte americano, tendo uma postura pouco autônoma, mas que, todavia, era utilizada enquanto importante instrumento de desenvolvimento econômico. Dessa forma, JK busca coadunar as variáveis externas com os objetivos do seu governo e assim garantir o sucesso do seu Plano de Metas. Mas é a partir de 1958, com uma desaceleração da economia brasileira, com o aumento da pressão interna e a conseqüente deterioração das relações com os EUA, é que podemos entender esse segundo momento da política externa de JK, exemplificada na Operação Pan-Americana.

2.3.2. 1 – Operação Pan-Americana

Conforme observamos ao longo do capítulo, a questão do desenvolvimento teve lugar privilegiado na política externa. Assim, as relações exteriores, se tornaram um instrumento para que se atingisse tal propósito. E o governo de Juscelino, não trouxe inovações nesse sentido, e no início de sua gestão, sua política externa reafirmava o apoio aos EUA e a solidariedade ocidental²⁷³.

Mas, a partir de 1958 com a deterioração das relações do Brasil com os EUA, e a frustração da América Latina em relação a ausência de auxílio norte americano trazem mudanças no conteúdo político da política externa brasileira. Juscelino Kubitschek, se utiliza do desastre que representou a viagem de Nixon, e escreve ao presidente norte americano Eisenhower. Nesta carta, Juscelino destaca a necessidade de se rever a relação dos EUA com a América Latina, e dos próprios ideais pan americanos²⁷⁴. Acompanhemos uma parte:

“Sr. Presidente não é possível esconder que, diante da opinião mundial, a

²⁷³ Cf. SILVA, Alexandra de Mello. *Desenvolvimento e multilateralmente*: um estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK. Contexto Internacional, vol. 14, nº 2, jul/dez Rio de Janeiro, 1992, p. 209-239.

²⁷⁴ Idem.

idéia da unidade pan-americana sofreu sério prejuízo. Não pode deixar de resultar [...] a impressão de que nos desentendemos em nosso continente [...] a hora soou de revermos a política de entendimentos deste hemisfério e procedermos a um exame o que está fazendo em favor dos ideais pan-americanos .”²⁷⁵

Para o governo brasileiro, a visita do vice-presidente Nixon, representou um momento que possibilitava alterações nas relações vigente dos EUA com a América Latina. Segundo Moura²⁷⁶, esse episódio dramatizou a distância entre a América do Norte e a América Latina, e destacou a diferença dos discursos dos dirigentes: a América latina fala em desenvolvimento econômico e os EUA em segurança.

É nesse contexto que a Operação Pan-americana está sendo lançada. A OPA representa uma significativa mudança na política externa de JK. É o retorno da barganha pragmática do Governo de Vargas; a política externa vai adquirindo as cores nacionalistas e volta a ganhar mais espaço nos debates.

Mas o que representou a OPA? Acompanhemos no discurso de Juscelino Kubitschek sua visão a respeito da Operação Pan-Americana:

“Verifico que no Brasil - e creio que nos demais países do continente - amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos um mero conjunto coral [...] Quanto à operação pan-americana [...] o Brasil pretende apenas colaborar, na medida de suas forças, para um entendimento geral e efetivo entre os países irmãos do continente. Nesses treze anos que se seguiram ao fim da luta contra o totalitarismo, os EUA voltaram o melhor de sua atenção e recursos para os pontos do globo onde mais se acesa se apresentava o conflito leste- oeste. Assim, A América Latina, que também contribuíra para a vitória democrática viu-se, em pouco, em situação econômica mais precária e aflitiva do que as nações devastadas pela guerra.”²⁷⁷

Dessa forma, JK vai apresentando, principalmente aos EUA , sua percepção sobre a falta de

²⁷⁵ Carta de Juscelino Kubitschek a Dwight Eisenhower, em que se solidariza ao governo americano frente às reações contra a visita de Richard Nixon à América Latina e expõe a necessidade daquele país em rever a política pan-americana. Rio de Janeiro, 28/06/1958 (CPDOC/FGV/arquivo Negrão de Lima/nl ad-m 1958.05.28 d2).

²⁷⁶ MOURA, Gerson. Op.cit.

²⁷⁷ Discurso de Juscelino Kubitschek, onde apresenta as linhas gerais da Operação Pan-americana. Rio de Janeiro, 20/06/1958. (CPDOC/FGV/arquivo Negrão de Lima/nl ad-m 1958.05.28 d5).

política econômica norte americana para a América Latina. No próprio discurso, vamos observando o traçar de alguns objetivos da operação pan-americana. Nos mais diversos discursos realizados pelo presidente, evidenciam-se a busca pela autonomia , ou seja, ter uma postura mais ativa em política internacional. Segundo JK, *“reclamamos o direito de opinar e colaborar efetivamente, o que é um imperativo de nação que se sabe adulta e deseja assumir a plenitude de suas responsabilidades em uma política que é a sua própria.”*²⁷⁸

A necessidade de se superar o subdesenvolvimento da América Latina, *“assim deveria ser intensifica o investimento pioneiro em áreas economicamente atrasadas do continente.”*²⁷⁹ Por fim, o Brasil ressalta, que o lançamento da OPA não tem a pretensão de liderança latino-americana, de fato, o que se busca é ampliação da agenda externa desses países, tendo objetivos multilaterais. Essa questão fica evidenciada em entrevista de JK ao New York Times:

“A iniciativa de V.E. traduz um movimento de opinião generalizado pela América Latina. Poderia V.E. oferecer-nos sua opinião sobre este movimento?”

*Minha iniciativa, considerada isoladamente perderia sentido, Ela só existe na medida em que expressa a unanimidade do continente latino americano. [...] Esclareço de uma vez por todas, que o Brasil não se atribui ao papel de intérprete de reivindicações e pontos de vista latino americanos na presente conjuntura internacional.”*²⁸⁰

Assim, observamos, que JK, trouxe novamente para a política externa brasileira os temas de autonomia e multilateralmente articulados com o desenvolvimentismo. Porém apesar de todo o barulho que a OPA fez no continente americano, lhe faltaram projetos mais concretos que realmente pusesse fim ao subdesenvolvimento latino americano. Mas é inegável que foi uma iniciativa importante na busca por romper com a situação periférica da região.

²⁷⁸ Idem.

²⁷⁹ Idem.

²⁸⁰ Entrevista do presidente Juscelino Kubitschek ao New York Times, em 6/07/1958.(CPDOC/FGV/arquivo Ernani do Amaral Peixoto/eap emb 1958.05.27 I-d12).

CAPÍTULO 3

Embate Institucional: Executivo x Legislativo

3.1 – Instituições e política no Executivo e Legislativo

3.1.1 – Análise institucional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: Primeira República à década de 50.

Para compreendermos os embates travados entre o Itamaraty – poder Executivo – e o Senado – poder Legislativo – no que concerne a atuação dessas instituições no quadro político-institucional brasileiro, é importante traçarmos uma reconstrução que permita-nos analisar que o cerne da questão é a disputa pelo poder de decidir os rumos da política externa brasileira. Visando uma melhor caracterização, iniciaremos esta análise compreendendo o papel do Ministério das Relações Exteriores, bem como sua área de atuação, suas prerrogativas e ações.

De acordo com Zairo Borges Cheibub²⁸¹, a posição central do Ministério das Relações Exteriores na área decisória da política externa brasileira é resultado de um longo processo histórico, cuja principal tendência é a crescente burocratização desse Ministério²⁸².

Nesse sentido, o autor ressalta que os processos de burocratização – com a aquisição de um conjunto de atributos, como a distribuição dos serviços definidos por leis, uma hierarquia de

²⁸¹ CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984.

²⁸² Idem.

funções, a proteção dos funcionários no exercício de suas funções, recrutamento através de concursos entre outros²⁸³ – e institucionalização fazem com que o Itamaraty tenha seu poder político aumentado mediante a outras instituições da política externa brasileira.²⁸⁴ Desta maneira, podemos observar que a presença de destaque deste órgão deve-se, sobretudo, pela preponderância do executivo na sociedade brasileira.

A formação da diplomacia no Brasil remonta a vinda da Corte, em 1808, que acabou ocasionando uma certa atividade diplomática e esses recursos não foram transferidos para Portugal com o retorno de D. João VI, em 1821²⁸⁵. Na realidade, a instalação da Corte e a forma monárquica de governo foram responsáveis, em parte, pela formação de um corpo diplomático maior e mais numeroso do que nos demais países latino-americanos²⁸⁶.

De um ponto de vista administrativo, um marco importante surgiu no ano 1834, quando o primeiro regulamento do Ministério foi aprovado²⁸⁷. Isto implicou uma separação entre o Ministério da Guerra, o que representou um passo para a emancipação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, iniciá-lo no caminho para se tornar o principal ator no planejamento e execução da política externa.

Podemos dizer, a respeito desse momento da diplomacia, que vigorou o que Zairo Cheibub denomina de “período patrimonial”²⁸⁸. Segundo o mesmo, esse período pode ser caracterizado pela falta de diferenciação do Ministério das Relações Exteriores e dos diplomatas, enquanto grupo profissional, no seio da burocracia estatal e da elite imperial²⁸⁹. Ainda, de acordo com as análises de

²⁸³ O conceito de burocracia utilizado é o discutido por Max Weber. A respeito desta discussão ver: BENDIX, Reinhard. “Bureaucracy”. In: SILLS, David L. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan and Free Press, 1972, p. 206-219.

²⁸⁴ CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984, p. 29.

²⁸⁵ SOARES, Álvaro Teixeira. *O reconhecimento do império do Brasil*. Revista de Ciência Política. Vol.6, nº 3, jul/set Rio de Janeiro, 1972.

²⁸⁶ SECKINGER, Ron. *O Estado brasileiro e a política externa no século XIX*. Dados, nº 19, Rio de Janeiro, 1978, p.121.

²⁸⁷ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Historia da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 22

²⁸⁸ CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984, p. 36.

²⁸⁹ Idem, p.30.

Zaior Cheibub, esse patrimonialismo não está apenas limitado a uma política de recrutamento em que está presente a noção do tratamento da administração pública como propriedade senhorial, pois podemos observar que os cargos eram tratados como uma espécie de prebenda que cabia ao Estado distribuir²⁹⁰.

Dessa forma, como demonstra-nos Seckinger, os cônsules recebiam parte da renda do consulado ao invés e receberem salário fixo e os chefes das missões podiam, em alguns casos, nomear seus próprios auxiliares, o que, muitas vezes, o faziam nomeando seus parentes²⁹¹. Em contraponto a essa realidade, o Estado contava com o devido preenchimento das funções que, por insuficiência financeira, ele não podia executar através de um quadro de funcionários assalariados.

De acordo com esse contexto, não se deve subestimar, a necessidade de possuir fortuna pessoal para representar o país no exterior e, podemos dizer que, este fator é responsável pela frequente recusa do Barão do Rio Branco em aceitar a chefia de uma Legação. Acompanhemos o que relata o Barão ao seu amigo, José Avelino a respeito:

*“(...) V. Deve lembrar-se que eu sempre lhe disse que não queria saber da carreira diplomática. Não sirvo para isso, meo caro, por muitíssimas razões. Basta apresentar duas: não tenho fortuna para sustentar a posição de ministro, e não devo renunciar as trabalhos que tenho em preparação para levar vida de jantares, recepções, etiquetas e festas”.*²⁹²

Em função do que foi visto acima, podemos dizer que durante o período imperial, O MRE e os diplomatas não se diferenciavam de outros setores da administração e da elite nacional e, apesar dos esforços para se dotarem tanto as carreiras diplomática e consular quanto a secretaria de Estado de uma estrutura mais burocratizada e profissional, predominaram, nesse período, os traços patrimoniais, o baixo grau de profissionalização do serviço exterior, o filhotismo e o

²⁹⁰ A respeito da concepção de prebenda ver WEBER, Max. In: GERTH, H. H.; MILLS, Wright. (Org) *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, s/d, p. 240-242.

²⁹¹ SECKINGER, Ron. *O Estado brasileiro e a política externa no século XIX*. Dados, n° 19, Rio de Janeiro, 1978, p. 119-122.

²⁹² Carta do Barão do Rio Branco a José Avelino, de 1893. In: AMARAL, Luis Gurgel. *O meu velho Itamaraty: de amanuense a secretário de legação (1905-1913)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

empreguismo²⁹³.

Apesar do pouco desenvolvimento do MRE e do seu pequeno grau de diferenciação, existem alguns fatores internos que ajudam a explicar a continuidade na política externa, mesmo com a mudança do sistema político para República, como os esforços de racionalização que desencadeiam a criação do cargo de Oficial-Maior, depois Diretor-Geral²⁹⁴ e, também, do surgimento de um ator que faz com que este cargo adquira realidade, o Visconde de Cabo Frio.

O Visconde do Cabo Frio havia servido em alguns postos da diplomacia brasileira até que, em 1864, assumiu a função de Diretor Geral da Secretaria, onde permaneceu até pouco tempo antes de sua morte, em 1907²⁹⁵. Podemos ressaltar que a presença desse ator na manutenção da tradição diplomática imperial, durante os primeiros anos da República, é fundamental, pois contrabalanceou a mudança freqüente de ministros e fez com que o MRE atravessasse incólume um momento em que quase todas as instituições do Estado sofreram uma série de transformações.

Com o fim do Império e do início da República, em 1889, uma mais profunda influência sobre a identidade da diplomacia brasileira foi o ministério de José Maria da Silva Paranhos Júnior, mais conhecido como o Barão do Rio Branco (1902-1912). Podemos considerar que a administração do Barão do Rio Branco significa a verdadeira fundação do Itamaraty moderno.

Durante esse período, a política externa foi levantada acima da representação de uma, ou outra parte ou facção, e tornou-se identificada com a idéia de nacionalidade unificada. Foi durante este tempo em que o Ministério (também chamado de “A Casa”), tornou-se associado com o nome “Itamaraty”²⁹⁶. A principal questão, nesse período, é a existência de um elemento carismático na figura do “Barão”, resultado da contribuição decisiva do mesmo em diversas negociações para demarcação das fronteiras do país, que vinham sendo objeto de disputa e conflito durante quatro

²⁹³ SECKINGER, Ron. *O Estado brasileiro e a política externa no século XIX*. Dados, n° 19, Rio de Janeiro, 1978, p. 115.

²⁹⁴ ROMERO, Marcos. *História da organização administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores* (1808-1951). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Serviço de Publicações, 1951, p. 48.

²⁹⁵ LIMA, M. de Oliveira. *Cousas diplomáticas*. Lisboa: A Editora, 1908, p. 196.

²⁹⁶ MOURA, Cristina Patriota de. *Rio Branco: a monarquia e a república*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p. 88.

séculos²⁹⁷. Ao longo de sua permanência à frente do Itamaraty, esse carisma é reforçado, seja devido aos sucessos políticos do período em que chefiou o ministério, seja ao seu estilo personalista de conduzir a administração pública²⁹⁸.

Como destaca Zairo Cheibub, o caráter carismático de Rio Branco conseguiu alterar processos administrativos no Itamaraty, visto que, seu estilo personalista transtornou totalmente a rotina de trabalho na Secretaria de Estado, centralizando a administração em torno de sua pessoa, sem deixar-se prender pelos procedimentos rotineiros, o que, por sua vez, resulta em um processo de enfraquecimento, principalmente em relação ao posto de Diretor-Geral (que representava a instituição face o Ministro)²⁹⁹. Nesse sentido, podemos observar que a força do carisma do Barão do Rio Branco, teve como consequência a união do MRE, mais, ao mesmo tempo, enfraqueceu a estrutura organizacional do ministério, por conta de seu personalismo.

Para superar esse caráter personalista e centralizador que o Barão imprimiu no ministério, percebemos, no início da década de 1910, a tentativa de racionalizar a estrutura administrativa do Itamaraty, com algumas reformas. Contudo, essas reformas foram todas de caráter bastante geral e, somente ao final da Primeira República, se começa dotar a Secretaria de Estado serviços básicos para seu funcionamento, criando uma infra-estrutura administrativa que não existia anteriormente³⁰⁰.

Finalizado esse período de crise institucional com o restabelecimento da rotina de serviços na Secretaria de Estado começam a se introduzir inovações na organização e na estrutura de todo o ministério e, podemos dizer, inicia-se a efetiva construção do Itamaraty moderno com as reformas

²⁹⁷ CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984, p. 43.

²⁹⁸ Sobre os sucessos e estilo da política externa do Barão do Rio Branco ver. BURNS, E. Bradford. *Rio Branco e sua política externa*. Revista de História. Vol. 28, n° 58, abr/jun. São Paulo, 1964.

²⁹⁹ CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984, p. 45.

³⁰⁰ Nesse momento, organiza-se o serviço de comunicação, datilografia, passaporte e reorganiza-se o arquivo, a biblioteca e a portaria, enfim, toda a base material necessária para os serviços da secretaria. Ver CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984, p. 52.

Mello Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938).³⁰¹

Podemos compreender as reformas, durante os anos 1930 e 1940, como parte de um processo geral de racionalização e modernização do Estado brasileiro sob o governo de Getúlio Vargas (1937-1945/1951-1954)³⁰². A reforma Mello Franco estabelece um sistema de rotatividade entre exterior e a secretaria que será concluído com a reforma Oswaldo Aranha, que funde a carreira diplomática com a consular.³⁰³

A reforma Mello Franco ainda estabelece uma Comissão de promoções e remoções e uma série de regras explícitas para promoção, numa tentativa de tornar a carreira mais meritória, além da instituição definitiva do cargo de Secretário-Geral superintendendo todos os serviços da Secretaria de Estado³⁰⁴. Outro passo importante, nesse período, foi a criação do Instituto Rio Branco (IRB), em 1945, como um centro de investigação e educação dos diplomatas. A idéia da criação de uma escola de formação de diplomatas está relacionada à tentativa de iniciar uma maior abertura social em sua estrutura.³⁰⁵

O Instituto, a princípio, teria por funções ensinar e treinar todas as matérias de interesse para conservação e consolidação interna da nação e da nacionalidade brasileira, bem como expandi-la e projeta-la ao exterior, através do desenvolvimento da política externa e das relações internacionais em seus diferentes aspectos³⁰⁶. Na realidade, o Instituto acabou assumindo o monopólio da tarefa de selecionar e formar os diplomatas brasileiros, contudo, esse monopólio, não estava previsto nos planos iniciais que consistiam submeter os alunos a um concurso aberto para o ingresso na carreira. Porém, no primeiro ano de funcionamento, o processo foi modificado para o atual, isto é, concurso

³⁰¹ Idem.

³⁰² O trabalho de Marcos Romero mostra claramente a influência do Departamento Administrativo do Serviço Público, na re-estruturação do Itamaraty, durante esse período. Ver ROMERO, Marcos. *História da Organização Administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores* (1808 – 1951). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Serviço de Publicações, 1951.

³⁰³ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Historia da Organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 290-296; 335-338.

³⁰⁴ Idem, p. 300.

³⁰⁵ CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984, p. 55.

³⁰⁶ Carta de Jorge Latour a Carlos Alves de Souza, 4/05/44, Arquivo Histórico do Instituto Rio Branco, Rio de Janeiro, Loc. 311.4 – IRB – Histórico.

para o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD) e nomeação automática após o curso³⁰⁷.

Neste período, podemos perceber que o tipo de diplomata predominante é o denominado por Zairo Cheibub de organizacionista, preocupado com a organização do Itamaraty e, também, o elitista, preocupado com o estilo diplomático, no sentido de forma, cujo maior representante é Maurício Nabuco.³⁰⁸ Contudo, percebemos que nos anos 50, os diplomatas começam a desenvolver um novo sentido profissional a sua atividade. Começam a surgir grupos que, em oposição aos organizacionistas e elitistas, preocupam-se em dotar a atividade diplomática de conteúdo substantivo e reivindicam o direito de influenciar decisivamente nas opções de política externa. Inicialmente, surgem os economistas, representados por Roberto Campos, Otavio Dias Carneiro, João Baptista Pinheiro e outros. Por volta da década de 1950, o Itamaraty é dominado pelo economicismo.³⁰⁹

Mudanças organizacionais durante o início dos anos 1960 foram fortemente moldadas pelo paradigma do que era conhecido como o *Estado de Desenvolvimento*, que pretende dar um forte papel para o Estado como agente central de desenvolvimento³¹⁰. Industrialização e planejamento foram elementos centrais da reforma administrativa, juntamente com um "pragmático" da política externa orientada pela doutrina da "política externa independente". Isso deu início a uma reformulação do sistema internacional no sentido da perspectiva de um mundo multipolar, em que o Brasil *poderia tornar-se parte de um novo centro*.³¹¹

Um profundo processo de discussão em torno da organização política externa, levou ao que tem sido chamado de *a mais elaborada reforma na história do Itamaraty*, em 1961³¹². O resultado

³⁰⁷ BATH, Sergio F. Guarischi. *Alguns dados para o levantamento da história do Instituto Rio Branco*. Leituras Especiais, n° 16, agosto, 1979.

³⁰⁸ CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomata e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984, p. 58.

³⁰⁹ Ver ROSENBAUM, H. Jon. "A critique of the brazilian foreign service". In.: *The Journal of Developing Areas*. Vol 2, n° 3, abril, 1968, p. 387. Ver *Folha de São Paulo*, 20/04/77.

³¹⁰ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

³¹¹ GUILHON, Augusto Albuquerque; OLIVEIRA, Enrique Altemani de. *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.53.

³¹² CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do ministério das relações exteriores*. Brasília: UNB,

dessa reforma foi um aumento da *independência* do Itamaraty, do Executivo, resultante do reforço do papel do Secretário-Geral (sempre um diplomata de carreira). Este oficial se tornou um ponto de referência indispensável para o Ministro dos Negócios Estrangeiros, uma vez que era o Secretário-Geral que levou diretamente todas as operações de política externa. O triênio 1960-62 foi um período de expansão em que Brasil assumiu, particularmente, uma postura agressiva diplomática e comercial para a região.

Um exemplo disto foi o Presidente Juscelino Kubitschek (1956-61) e a proposta da *Organização Pan-Americana*³¹³. A integração regional atingiu um histórico passo a frente em 1961, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio. O governo Kubitschek marcou a transição do Itamaraty em uma diplomacia moderna, onde a diplomacia econômica, o regionalismo e o multilateralismo estabeleceram raízes profundas na estrutura organizacional e cultural brasileira.³¹⁴

3.1.2 – Análise institucional do Senado Federal: Primeira República à década de 50.

Para compreendermos os conflitos institucionais entre o Senado e o Itamaraty, é necessário entendermos essas instituições, bem como suas origens, funcionalidades, atribuições. Nesse sentido, se torna imprescindível analisarmos o desenvolvimento histórico do Senado no Brasil, pois, a partir dessa análise, poderemos ressaltar o seu papel dentro da construção do país. A princípio, discutiremos, sucintamente, o contexto de formação do Poder Legislativo no Brasil, contudo, nosso foco principal será a análise dessa instituição no período da Primeira República até a década de 50.

1983, p. 415.

³¹³ SILVEIRA, Antônio F. Azeredo. *Organização do Ministério das Relações Exteriores: lições de uma experiência*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1966, p.22.

³¹⁴ GUILHON, Augusto Albuquerque; OLIVEIRA, Enrique Altemani de. *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.15.

No discurso do Sr. Senador Arnon de Mello, em 1972, podemos observar um resgate histórico do Senado no Primeiro e Segundo Reinados, contudo, no início de seu pronunciamento, observamos a necessidade do Senador em destacar o papel criador do Poder Legislativo, a fim de valorizar a sua atuação em detrimento da força do Poder Executivo – divergência constante entre as duas instituições – apoiado nas pesquisas de José Honório Rodrigues sobre a formação do Senado brasileiro. Acompanhemos um trecho de seu discurso a respeito:

*“(...) Ainda, há pouco tempo, o historiador José Honório Rodrigues [...] houve por bem cometer a incumbência de selecionar, para publicá-los, os discursos parlamentares pronunciados no 1º e 2º Impérios, desde a Assembléia Constituinte de 1823 – o historiador José Honório Rodrigues destacava que, a julgar pelas histórias do Brasil até hoje editadas, esta grande Nação é obra puramente do Poder Executivo, pois nelas, só palidamente, talvez nem mesmo assim, aparece a ação criadora do Poder Legislativo. Mas o engano será desfeito quando, mênre da felicíssima iniciativa de V. Ex^a, for publicada a seleção dos discursos parlamentares (...)”*³¹⁵

Essa hipertrofia do Poder Executivo, em diversos períodos históricos do país, acabou por abafar a participação do Poder Legislativo, principalmente, no que se refere à sociedade. Porém, o Senado, através de embates com o Executivo, procurava manter o seu princípio institucional como veremos a seguir. Para entendermos a formação do Senado, é necessário observarmos que a sua origem ocorre através do poder decisório de D. Pedro I, à medida que, seleciona como membros seus preferidos³¹⁶.

Como destaca José Honório Rodrigues³¹⁷, dos seis ministros que compunham o Quinto Gabinete de D. Pedro I – 21 de janeiro de 1826 a 15 de janeiro de 1827, que referendou a nomeação dos senadores – cinco foram nomeados senadores, o que nos revela o caráter da escolha senatorial³¹⁸. Ainda, sobre essa parcialidade na escolha dos senadores no Primeiro Império, José

³¹⁵ Discurso do Sr. Arnon de Mello. Anais do Senado, livro vol.4, 1972, p.435.

³¹⁶ SENADO FEDERAL, *O Senado na história do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1996, p.27.

³¹⁷ RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional: introdução histórica (1826-1840)*. Brasília: Senado Federal, 1972.

³¹⁸ Rodrigues, José Honório. Op. cit, p.39.

Honório Rodrigues aponta que o sexto ministro, General João Vieira de Carvalho, Marquês de Lajes, seria nomeado senador pelo Ceará, em 1829, ainda na primeira Legislatura³¹⁹. Percebe-se, então, que desse momento em diante, os ministros eram senadores escolhidos por D. Pedro I e os senadores seus ministros; o que, por sua vez, retrata um Senado ultra-conservador, pois seus membros eram exclusivamente dotados de títulos de nobreza³²⁰, além de o cargo ser vitalício.

É, nesse contexto, que a primeira Carta Constitucional foi elaborada, em 1824, por um conselho de dez membros, influenciados diretamente pelo Imperador. Como consequência, podemos destacar que o regime político estabelecido era um governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo³²¹. Na realidade, observamos que o texto constitucional fazia do parlamentarismo um regime modificado ao outorgar a D. Pedro I a atribuição do Poder Moderador³²². No Brasil, os princípios de separação dos poderes, regime representativo e de legalidade não funcionavam, nesse momento, na prática porque não havia autonomia dos poderes³²³.

Com a proclamação da República, percebeu-se a necessidade de redigir uma nova constituição. O Governo Provisório baixou, em 21 de dezembro de 1889, o Decreto nº 78-B, com apenas três artigos que indicavam a preocupação de organizar o novo regime político e suas instituições³²⁴. No primeiro artigo, fixava-se o dia 15 de setembro de 1890, como data, em toda República, da eleição geral para Assembléia Constituinte composta de uma só Câmara e com membros eleitos por escrutínio de lista em cada um dos Estados, no segundo, marcava para dois meses depois a reunião da Assembléia Constituinte no Rio de Janeiro, capital da recente República e, finalmente, o último artigo revogava as disposições em contrário³²⁵.

Com a publicação do Decreto nº 510, em 22 de junho de 1890, do Governo Provisório, foi

³¹⁹ Idem.

³²⁰ SENADO FEDERAL. Op. cit, p.27.

³²¹ SENADO FEDERAL. Op. cit, p.28.

³²² Sobre o Poder Moderador ver CONSTANT, Benjamin. *Cours de politique constitutionnelle*. Paris: Guillaumin, 1861; DUPY, Roger; MORABITO, Marcel. *1795 – Pour une République sans révolution*. Rennes: Press Universitaires de Rennes, 1995.

³²³ CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997, p.57.

³²⁴ SENADO FEDERAL, Op. cit, p.39.

³²⁵ Decreto nº 78-B, de 21 de dezembro de 1889 *Apud* SENADO FEDERAL, Op. cit, p.39.

modificada a natureza da Assembléia Constituinte exclusiva e unicameral, sendo instituída a dualidade das Câmaras e poderes constituintes, além de modificar sua composição, eleição e função.³²⁶ Com a promulgação da Constituição, em 24 de fevereiro de 1891, afirmou-se o princípio da bicameralidade³²⁷ o Senado deixou de ser vitalício³²⁸. Como é perceptível nas reformas de regimes políticos, os primeiros anos da República foram conturbados. O jogo de pressões gerou crises que resultaram no fechamento do Congresso, em 03/11/1891, por ato do Presidente Marechal Deodoro³²⁹. Essa atitude foi repudiada pelos parlamentares, mas apoiada, em um primeiro momento, por alguns chefes de governos estaduais. Posteriormente, surgiram núcleos de resistências estaduais contra a medida de força, liderados pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, bem como parte da Marinha e do Exército, o que resultou na renúncia de Deodoro da Fonseca.³³⁰

Nessas circunstâncias, podemos dizer que o Senado assumiu o papel de arauto das diversas correntes de opinião que disputavam e caracterizavam o novo eixo de poder e, aos poucos, o Senado foi se transformando no reduto das lideranças com efetivo poder nos Estados, ocupando o espaço deixado pela aristocracia titulada³³¹. Sobre o período referente à Primeira República e a atuação do Senado, Ruy Santos assinala que “sob o regime da Constituição de 1891, o Senado foi uma grande Casa de altíssimo nível e elevados debates”³³².

Com ascensão de Getúlio Vargas ao poder, após todo o movimento que se convencionou denominar de Revolução de 30, há a promulgação de uma nova Carta Constitucional estabelecida em 1934. Como chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas dissolve o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais, através do Decreto n° 19.398, de 11 de novembro de 1930³³³. Contudo, após a Revolução Constitucionalista, em que a força pública de São Paulo lutou contra as forças do Exército Brasileiro, Vargas consente em fixar a realização de

³²⁶ Decreto n° 510, de 22 de junho de 1890 *Apud* SENADO FEDERAL, Op. cit, p.39.

³²⁷ Capítulo 1 – Disposições Gerais, Art. 16, §1°. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24/02/1891.

³²⁸ Capítulo 1 – Disposições Gerais, Art. 16, §2° e Art. 26, §1° e 2°. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24/02/1891.

³²⁹ SENADO FEDERAL, Op. cit, p.42.

³³⁰ *Idem*.

³³¹ RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional: introdução histórica (1826-1840)*. Brasília: Senado Federal, 1972, p.39-40.

³³² SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus defeitos*. Brasília: Senado Federal, 1976, p.20

³³³ Decreto n° 19.383, de 11/11/1930 *Apud*. SENADO FEDERAL, Op. cit, p.45.

eleições à Assembléia Nacional Constituinte³³⁴.

O resultado dessa Assembléia é a Constituição de 1934 que, dentre variados aspectos, acaba com o bicameralismo, a medida que atribui a função de exercer o Poder Legislativo à Câmara dos Deputados e o Senado representa somente o papel de colaborador³³⁵. A respeito da questão do fim do sistema bicameral, nesse período, Ruy Santos destaca que a Constituição de 1934 foi moldada diferentemente da tradição brasileira, ou seja, optou-se pelo unicameralismo que era uma tendência mundial, após a Primeira Guerra³³⁶.

Segundo este autor, essa mudança no sistema de prerrogativas do Senado, pode ser compreendido como consequência do contexto mundial pós-Primeira Guerra, em que percebemos o fortalecimento do Poder Executivo, relacionado, de acordo com o autor, a um poder mais pessoal. Para Ruy Santos, o declínio do Poder Legislativo – *afirmado pela secundarização do Senado, em detrimento da Câmara dos Deputados – é uma consequência da decadência democrática*³³⁷.

Em 1937, sob a égide do Estado Novo, a nova constituição dispunha que o Poder Legislativo seria exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República³³⁸. O papel do Senado é esvaziado, pois, segundo o parágrafo 1º, do Artigo 38, há a determinação que o Parlamento Nacional seria formado por duas câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal, ou seja, o Senado, enquanto casa legislativa, estava abolido.³³⁹

Segundo Vamireh Chacon³⁴⁰, o Estado Novo *ruiu mais de fora para dentro que de dentro para fora* e – de acordo com autor – fica comprovado em uma entrevista de José Américo de Almeida, que resume o quadro muito bem, nas suas palavras a Carlos Lacerda publicadas no

³³⁴ Decreto nº 21.402, de 3/05/1933 (?) *Apud.* SENADO FEDERAL, Op. cit., p.45.

³³⁵ Capítulo II – Do Poder Legislativo; Disposições Preliminares, Art. 22. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16/07/1934.

³³⁶ SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus defeitos*. Brasília: Senado Federal, 1976, p.22.

³³⁷ SANTOS, Ruy. Op. cit., p. 23.

³³⁸ Do Poder Legislativo, Art. 38. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 10/11/1937.

³³⁹ Do Poder Legislativo, Art. 38, § 1º. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 10/11/1937.

³⁴⁰ CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997, p.163.

Correio da Manhã, em 22 de fevereiro de 1945, dizendo que *embora não queiramos sofrer influências estranhas, evidentemente o Brasil tem de receber os reflexos da guerra, do caráter ideológico da guerra, que é uma luta pela sobrevivência e purificação da democracia.*³⁴¹

De fato, dentro desse contexto, alguns militares da Força Expedicionária Brasileira, enviados aos campos de batalha da Itália para o combate contra os nazi-fascistas, reivindicavam para o Brasil a democracia dos aliados e, retornando ao país, aqueles oficiais febianos vieram a ser os principais liquidadores do Estado Novo na intervenção de 29 de outubro de 1945.³⁴² Era convocada mais outra Assembléia Constituinte no país.

No dia 2 de dezembro de 1945, foram realizadas eleições para a presidência da República e para a formação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Na ocasião, a chefia de governo estava a cargo de José Linhares, que em 30 de outubro, em seguida à ação militar que depôs Getúlio Vargas e pôs fim ao Estado Novo, havia deixado a presidência do Supremo Tribunal Federal para assumir a presidência da República³⁴³.

Três foram os candidatos que disputaram a eleição presidencial: o brigadeiro Eduardo Gomes, apoiado por uma ampla frente de oposição a Vargas reunida em torno da União Democrática Nacional (UDN); o general Eurico Dutra, apoiado pelo Partido Social Democrático (PSD), comandado pelos interventores estaduais durante o Estado Novo, e mais tarde pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), cuja base política era formada principalmente por trabalhadores urbanos filiados a sindicatos vinculadas ao Ministério do Trabalho; e Iedo Fiúza, lançado pelo Partido Comunista do Brasil (PCB), que contava com os votos das camadas médias e populares das grandes cidades brasileiras.³⁴⁴

Realizadas as eleições, Dutra obteve 55% dos votos, enquanto Eduardo Gomes alcançou

³⁴¹ Entrevista de José Américo de Almeida a Carlos Lacerda. *Jornal Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, 22/02/1945. *Apud.* CHACON, Vamireh. *Op. cit.*

³⁴² CHACON, Vamireh. *Op. cit.*

³⁴³ Ver trecho de artigo de jornal comemorando a democratização do país, com depoimento de personalidades políticas. 19/10/1948. (ED vp 1946.07.22 – FGV)

³⁴⁴ CHACON, Vamireh. *Op. cit.*, p.163-166.

35% e Iedo Fiúza, 10%. O PSD repetiu a vitória nas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. Obteve 61,9% dos votos para o Senado e 52,7% para a Câmara dos Deputados, conquistando dessa forma a maioria nas duas Casas do Congresso Nacional. A UDN, o PTB e o PCB receberam respectivamente 23,8%, 4,7% e 2,3% dos votos para o Senado e 26,9%, 7,6% e 4,8% dos votos para a Câmara dos Deputados. Eleito senador (por Rio Grande do Sul e São Paulo) e deputado constituinte (por Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Bahia), conforme permitia a legislação eleitoral da época, Getúlio Vargas recebeu uma votação consagrada, de cerca de 1.150.000 votos, confirmando a força política do seu nome e contribuindo de forma decisiva para o fortalecimento do PTB.³⁴⁵

A realização das eleições foi um passo importante na redemocratização do país. Outros seriam dados a seguir: em 31 de janeiro de 1946 Dutra tomou posse na presidência da República e em 2 de fevereiro foi instalada a Constituinte. Finalmente, em 18 de setembro de 1946 a Constituição foi promulgada.³⁴⁶

A Constituição de 1946 devolveu ao Senado, recicladas, as características federalistas e de Câmara Alta republicana, aos moldes da Constituição dos Estados Unidos. Desapareciam a atribuição de Poder Coordenador da Constituição de 1934 e a eleição indireta pelas Assembléias Legislativas estaduais previstas pela Constituição de 1937, que inclusive mudara o nome do Senado para Conselho Federal³⁴⁷. O Senado voltou a ser cenário de debates fundamentais para o decurso dos acontecimentos, principalmente em torno das questões econômicas e políticas, como a criação da Petrobrás³⁴⁸.

A partir da análise do conteúdo da Constituição de 1946, que vigorou por todo período da década de 50, percebemos que o Senado tem um papel importante, no que diz respeito as questões de política externa, pois é atribuição dessa instituição autorizar, ou não, o Presidente da República a declarar guerra contra países estrangeiros e, também, acordo de paz³⁴⁹. Observamos que o Senado

³⁴⁵ CHACON, Vamireh. Op. cit., p.163.

³⁴⁶ SENADO FEDERAL, *O Senado na história do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1996, p.51.

³⁴⁷ Capítulo II – Do Poder Legislativo – Disposições Preliminares, Art. 37 e Art. 38. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18/09/1946.

³⁴⁸ Para se aprofundar mais sobre os debates em torno da criação da Petrobrás ver CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997, p.167-168.

³⁴⁹ Seção IV – Das atribuições do Poder Legislativo, Art. 66, § I, II e III. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18/09/1946.

têm prerrogativas bastante expressivas no sentido de se responsabilizar pelas decisões sobre política externa no país e, por isso, compreendemos que o embate entre Senado e Itamaraty é, na realidade, um conflito entre instituições que precisam reforçar a sua legalidade para tomada de decisões a respeito da condução da política externa brasileira, que, segundo a Constituição, é atribuição do Poder Legislativo (Senado Federal).

3.2 – Estudo de Caso: Debate entre o Senado e o Itamaraty.

Para compreendermos os conflitos entre o Senado e o Itamaraty, no que diz respeito a condução da política externa brasileira, na década de 50, ressaltamos o corpus documental dos Anais do Senado Federal, em particular, os discursos proferidos pelos senadores sobre fatos relevantes da política externa.

A princípio, o conflito com o Senado poderia ser compreendido apenas como uma oposição de Senadores da UDN, na tentativa de dificultar a aprovação de projetos do Governo considerados como importantes para o desenvolvimento nacional, contudo, nas análises dos discursos, observamos que muitos deputados que criticam a posição do Itamaraty são de base governista³⁵⁰. Dessa forma, a idéia de conflito apenas como resultado de um jogo político não se aplicaria por completo, na medida em que não explica o porquê de deputados da base aliada terem posição contrária a do Governo em vigência.

Nesse caso, continuamos com duas questões importantes, a resistência do Itamaraty e compreender a atuação do Senado. Primeiramente, é necessário recuarmos um pouco mais na história, de acordo com Maria Celina D' Araújo³⁵¹, com a deposição de Vargas, em 29 de outubro de 1945, o país retornava para a constitucionalidade e democracia após quinze anos. Partidos políticos foram criados, a censura chegava ao seu fim e o Congresso retomava os trabalhos. Todavia, tanto na sociedade como em outras instituições governamentais ou não, permanecia a força do Executivo,

³⁵⁰ Como Assis Chateaubriand (PSD) e Kerginaldo Cavalcanti (PSP), por exemplo.

³⁵¹ D' ARAÚJO, Maria Celina. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000.

principalmente, a memória institucional do Itamaraty. Segundo Maria do Carmo C. Campello de Souza, dois aspectos devem ser mencionados para a exata compreensão do processo de redemocratização: a iniciativa de reavivar as atividades políticas e de lançar as bases das organizações partidárias que se iriam formar, e os reflexos internos da situação internacional ao aproximar-se o final da Segunda Guerra³⁵².

Sendo assim, no Itamaraty, a sua própria memória institucional de autonomia, sem a presença do Senado era superior a nova realidade que se apresentava. Já o Senado, estava em processo de fortalecimento de sua identidade institucional, daí, esse conflito não poder ser classificado enquanto disputa política, e sim como um conflito institucional, ou seja, entre a força do Poder Executivo na memória da sociedade e das instituições contra o Poder Legislativo que reestruturava suas ações e funções na sociedade brasileira.

Nesse sentido, é interessante analisarmos o discurso do senador Arthur Santos, em 1947, a respeito da constitucionalidade do Senado em opinar sobre a escolha dos representantes de missões diplomáticas. Nesse pronunciamento, Arthur Santos destaca a dificuldade de se afirmar, enquanto prerrogativa essencial do Senado, a seleção dos chefes das missões diplomáticas permanentes, à medida que o texto constitucional assim o indicava, porém pelo fato do mesmo ser recente faltava uma jurisprudência a respeito. Acompanhemos um trecho do discurso:

“(...) arguiu-se, na Comissão de Constituição e Justiça, se cabe ao Senado, a teor do que dispõe o artigo 63, número I da Constituição, opinar sobre a escolha dos representantes junto às organizações internacionais de que o Brasil faça parte.

É deveras difícil a situação dos legisladores eleitos logo após a promulgação de uma Carta Constitucional, porque não podem contar com os subsídios da doutrina nem da interpretação dos doutos, nem mesmo da jurisprudência dos tribunais, no sentido de orientá-los quanto à verdadeira exegese de vários dispositivos da Carta Fundamental.”³⁵³

Arthur Santos, ao longo de seu discurso, faz considerações a respeito da atuação do Senado nessa escolha através de uma análise das Constituições anteriores, traçando uma espécie de histórico sobre o assunto. Primeiramente, destaca que *no Império, a nomeação de embaixadores, e*

³⁵² SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976, p.108.

³⁵³ Discurso pronunciado pelo Sr. Arthur Santos na sessão de 9/09/1947. Anais do Senado, 1947, livro vol 7, p.150-151.

*mais agentes diplomáticos e comerciais era da competência exclusiva do Poder Executivo*³⁵⁴. Nesse sentido, é necessário apontarmos que essa prerrogativa da Carta Constitucional do Império, apesar de distante temporalmente, reflete, de alguma maneira, a visão do Itamaraty, na década de 50. Se pensarmos que a força institucional do Itamaraty se reconhece a partir da atuação do Barão do Rio Branco que, apesar de se encontrar no cargo no período republicano, refletia em suas ações muito do ideário imperial, no sentido de controle da política externa através de seu Ministério.

O Senador Arthur Bernardes, conclui que as prerrogativas são verdadeiramente do Senado, na medida de evitar arbitrariedade e parcialidade na escolha desses chefes de missões diplomáticas. Vejamos:

*“(...) A teor do texto vigente [Constituição de 1946], o Senado não é chamado a aprovar ou desaprovar as designações dos chefes de missão, mas sim opinar, previamente, sobre a escolha desses titulares. Mas, já não falará sobre as designações de todos os chefes de missão diplomática, no exterior e somente, sobre os chefes de missão diplomática, de caráter permanente.(...) O mandamento constitucional é genérico e impõe a colaboração do Senado, sempre que se tratar de prover chefia de missão diplomática permanente. (...) A razão é óbvia. Resulta daquela cautela – a que já se referia Barbalho nos seus comentários ao artigo 48 n° 12 da Constituição de 1891 – para evitar abusos e facilidades na escolha, por cujos males responderia o Brasil.(...)”*³⁵⁵

A partir desse pressuposto, analisaremos alguns discursos em que se manifestam essas divergências entre o Poder Executivo e Poder Legislativo, visando compreender a necessidade de ambos reforçarem suas matrizes institucionais mediante ao controle da política externa brasileira. Vejamos, nesse sentido, o que coloca o senador Assis Chateaubriand, a respeito da importância do Senado, enquanto órgão revisor, na condução do regime democrático:

“(...) A Constituição outorgada de 1937 extinguiu o Senado. Mas êle ressurgiu em 1946, como assembléia em condições de apoiar a opinião pública, com a sua autoridade [...] Somos, pela nossa linha de ponderação, um órgão de equilíbrio, uma força de estabilidade que convida os homens políticos, de um país de imaginativos, desordenado, como Brasil, à reflexão. Se a iniciativa não é a nossa arma, a razão é o nosso ponto de

³⁵⁴ Discurso pronunciado pelo Sr. Arthur Santos na sessão de 9/09/1947. Anais do Senado, 1947, livro vol 7, p.151.

³⁵⁵ Discurso pronunciado pelo Sr. Arthur Santos na sessão de 9/09/1947.. Anais do Senado, 1947, livro vol 7, p.157.

apôio.

*Aqui estamos, Sr. Presidente, para com as responsabilidades de que fomos investidos, resistir a certas pressões demagógicas, venham de onde vierem, inclusive do Executivo. Numa democracia ainda de aprendizes como esta nossa, ao órgão de revisão, que é o Senado, cumpre se levantar como uma barreira a quanta iniciativa desatinada por aí anda pondo em risco a existência mesma do regime. (...)*³⁵⁶

Nesse pronunciamento, podemos verificar a ênfase em demarcar as prerrogativas do Senado, de forma contundente, assegurando um papel ativo do mesmo no contexto de recente democratização. Ao realizarmos uma análise desse trecho do discurso, podemos perceber que, de fato, há um desconforto entre o Senado – representante do Poder Legislativo – e o Poder Executivo, na questão da condução de suas funções, pois observamos que Assis Chateaubriand compreende que o Executivo acaba exercendo uma pressão significativa no Senado, o que compromete o andamento do mesmo. Cabe ressaltar que Assis Chateaubriand fazia parte do PSD e, portanto, era da base governista, contudo, em seu discurso, demonstra que, se for necessário, ele irá se opor ao Executivo em defesa dos interesses institucionais do Senado.

Ainda analisando as relações tensas entre o Poder Legislativo e Poder Executivo, destacamos o discurso proferido pelo senador Bernardes Filho (PR). O discurso trata da convocação de dois Ministros de primeira classe, cujo Presidente Getúlio Vargas pretendia nomear como embaixadores na Argentina e Paraguai, para comparecerem à Comissão de Relações Exteriores do Senado. Contudo, o que observamos, segundo o discurso, é que essa atitude contrariou bastante um determinado grupo que não aceitava o Senado, enquanto órgão responsável pela escolha desses embaixadores. Podemos verificar a preocupação de Bernardes Filho com toda essa repercussão, acompanhemos:

“Sr. Presidente, a insistência com que alguns teimam em considerar, por ignorância ou má fé, exorbitância do Senado êste, através da Comissão de Relações Exteriores, convida um Ministro de primeira classe, que o Presidente da República pretende nomear embaixador em qualquer país, para comparecer perante à referida Comissão [...] Vou mostrar não ter havido qualquer exorbitância da parte da Comissão, [...] quando deliberou convocar para que a ela ontem comparecessem dois dos Ministros de primeira classe, cuja

³⁵⁶ Discurso pronunciado pelo Sr. Assis Chateaubriand na sessão de 19/02/1954. Anais do Senado, 1954, livro vol.3, p.373.

*designação para as chefias das nossas representações diplomáticas, em Buenos Aires e Assunção, o Sr. Presidente da República pretende fazer, consultando previamente o Senado (...)*³⁵⁷

Ainda, no sentido de defender as prerrogativas do Senado, Bernardes Filho prossegue o discurso apoiando-se na Constituição e no Regimento Interno, mas, antes, contra-ataca seus opositores. Vejamos:

“(...) Aqueles que estranham a nossa atitude, procurando descobrir propósitos subalternos na iniciativa, desconhecem ou fingem desconhecer a Constituição e o nosso Regimento Interno, que, como se sabe, é lei nesta Casa.

*Já tive a oportunidade de sustentar que a Constituição, quando confere ao Senado a prerrogativa de que trata o Art. 63, isto é, a de aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos por ela estabelecidos, de Procurador Geral da República, de Ministros do Tribunal de Contas, de Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos Chefes de Missões Diplomáticas de caráter permanente, a Constituição, quando conferiu essa prerrogativa no Senado, repito, dividiu com este ramo do Legislativo a responsabilidade pela boa ou má escolha do Executivo no preenchimento desses cargos (...)*³⁵⁸

Esses opositores, através de nossas interpretações, estão relacionados, de alguma forma, ao Poder Executivo, sobretudo, ao Itamaraty. Se levarmos em consideração, que o Itamaraty manteve em sua memória institucional atribuições relativas à política externa e, principalmente, a formação dos diplomatas brasileiros, há uma certa derrocada institucional quanto ao poder de escolha e decisão, a medida que cabe ao Senado opinar a respeito. Ainda, com intuito de esclarecer a situação formada, Bernardes Filho cita o Regimento Interno, legitimando esse poder de decisão do Senado, a saber:

“(...) Quando não bastasse a disposição constitucional, Sr. Presidente, há o Regimento que, tratando das escolhas do Art. 63 da Constituição, assim dispõe no § 4º do Art. 44:

'Os pareceres sôbre as escolhas referidas no Art. 63, I, da Constituição Federal, e sôbre outras que por lei dependerem da aprovação do Senado, constarão exclusivamente'[...]

³⁵⁷ Discurso pronunciado pelo Sr. Bernardes Filho na sessão de 24/09/1953. Anais do Senado, 1953, livro vol 4, p. 662.

³⁵⁸ Idem.

Mais adiante, diz o Art. 49, fazendo referência ao citado parágrafo:

'§ 2º - O escolhido a que se refere o parágrafo anterior deverá, a convite da Comissão, comparecer perante esta para prestar informações que forem julgadas necessárias'[...]

Como relator que fui de um dos casos na Comissão de Relações Exteriores, e proponente da convocação ao Senado, não seria capaz de tomar qualquer iniciativa, fôsse ela qual fôsse, que tivesse como escôpo humilhar nossos Ministros de primera classe (...)”³⁵⁹

Para compreendermos a utilização das atribuições constitucionais do Poder Legislativo (Senado Federal), descritas na Carta Constitucional de 1946, destacamos o discurso do Senador Kerginaldo Cavalcanti, a respeito do término da Guerra da Coréia. Nesse discurso, podemos perceber claramente que o Senador era contra o envio das tropas brasileiras para este conflito, lembrando que é atribuição conferida ao Poder Legislativo, a aprovação de declarações de guerra e, também, de acordos de paz. Acompanhemos as considerações feitas pelo Senador:

“(...) Sr. Presidente, não é de estranhar que eu use hoje a palavra para congratular-me com o Senado pela cessação de fogo na Coréia. Ninguém, nesta alta Casa do Parlamento, esquecerá que fui dos primeiros a levantar minha voz contra essa guerra, mortífera e implacável (...)

Disse eu, de maneira incisiva, que não devíamos mandar nem um só dos brasileiros para tomar parte desta luta cruenta, de objetivos vagos e imprecisos, que acabou numa situação melancólica e indefinida (...)

Foi contra isso que ergui minha voz nesta Casa, pedindo a atenção de meus nobres pares para os perigos que acarretaria nossa contribuição armada ao conflito coreano. Mais uma vez, devemos deixar de caminhar na esteira do imperialismo ianque. Que outros sejam os rumos da política internacional, a qual não se faz em função dum ponto de vista unilateral, mas como consequência lógica dos interesses coordenados da humanidade, no sentido do pacifismo, que é, na realidade, o único sentido verdadeiramente criador (...)”³⁶⁰

Agora citamos um outro discurso bastante elucidativo para compreendermos os embates entre Senado e Itamaraty. A discussão gira em torno de um debate sobre a concessão da Ilha de

³⁵⁹ *Idem.*

³⁶⁰ Discurso pronunciado pelo Sr. Kerginaldo Cavalcanti na sessão de 29/07/1953. Anais do Senado, 1953, livro vol 2, p.200.

Fernando de Noronha ao Governo norte americano para a construção de uma base militar na região. Quem inicia os pronunciamentos é o Deputado Kerginaldo Cavalcanti que pretende se justificar entre os demais senadores de que não apóia o projeto do Governo, acompanhemos o discurso:

“Como vêm os nobres colegas, não houve, de nossa parte, nesse discurso, qualquer palavra, qualquer expressão, nada enfim que significasse aplauso ao ato do Governo, ao ajuste feito pelo Itamaraty com o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América do Norte, referente a ilha de Fernando de Noronha. [...] assinalarei, ainda, o perigo que essa concessão significará para nosso país, na hipótese de que se converta, como ao que parece já se converteu, numa validade ainda que inconstitucional. Nesse caso, sustentarei, a necessidade que tem o Brasil de exigir a contrapartida econômica. Entendo Sr. Presidente, que a barganha nessa ocasião (...) é apenas o disfarce com que o entreguismo procura dar-nos de graça aos Estados Unidos da América.”³⁶¹

Após essa justificativa pessoal do Deputado Kerginaldo Cavalcanti aos outros senadores e sua sinalização de posição contrária ao ato do Governo, temos outro discurso do Senador Domingos Vellasco sendo muito mais enfático na crítica a atitude do Governo, não se valendo de aspectos políticos e sim jurídicos, na recriminação ao poder executivo.

O discurso se inicia com tom de cordialidade e sugerindo uma concordância com o ato do Governo, posição que ao longo do pronunciamento vai se modificando e realmente deixa claro sua posição. Cabe lembrar que a constituição dá o direito de interferência do Senado, salvo o direito do Brasil de manter relações com outros países e de declarar Guerra em caso de recesso do legislativo. Feitas as considerações, acompanhemos:

“(...) Senhor Presidente, estive ontem no Senado o Sr. Ministro José Carlos de Macedo Soares - cujo nome profiro com maior respeito e admiração - a fim de prestar informações à comissão de Relações Exteriores desta Casa. [...] a impressão que colhi dos que assistiram à exposição do senhor Ministro, foi que Sua Exa. Se saíra muito bem ao justificar a atitude do Poder Executivo [...] Ao mesmo tempo fui informado - e a imprensa matutina confirma - que a Comissão de Relações Exteriores, por unanimidade, declara ao Sr. Ministro que o seu ponto de vista com relação a matéria, era o de que o ato do Poder Executivo não poderia

³⁶¹ Discurso do Sr. Senador Kerginaldo Cavalcanti. Anais do Senado, 1957, livro vol. 1, p.98.

ter sido praticado sem audiência do Congresso Nacional. Estou na tribuna, Sr. Presidente, para dizer que a Comissão de Relações Exteriores do Senado interpretou muito bem o pensamento aqui manifestado, quando se votou o Acordo Militar com os Estados Unidos [...] o tratado foi aprovado por 40 votos a favor e 8 contra [...] Todavia na mesma página, há a declaração firmada por 25 senhores Senadores de que haviam votado pela aprovação, ceros de que outra interpretação não poderia ser dada, senão aquelas que eles enumeram, inclusive a última, na qual se declara que “nenhum ato poderia ser praticado pelo Poder Executivo baseando-se num Acordo Militar que evitasse, nos casos em que fosse necessário, a audiência do Congresso Nacional.

Assim o Senado naquela sessão viu [...] a aprovação do Tratado e que 33 senadores, ou seja, a maioria absoluta do Senado votaram a favor do Tratado com restrições, ou com a interpretação que o Senado dava aos poderes conferidos ao Executivo em face do Acordo assinado. Uma coisa, porém, é o ato de se produzir efeitos jurídicos particulares, e outra, ato que tem por objetivo efeitos políticos. Ai, o Poder Executivo -o Sr. Presidente da República – não poderia ignorar a interpretação do político por excelência, sobretudo nesta matéria, que é o Senado da República. O Itamaraty cometeu essa gafe ... [...] Por que acontece isso no Itamaraty? – por que é um organismo anacrônico que não consegue ver o mundo de hoje com os olhos de ver. [...]”³⁶²

A partir dos discursos, é perceptível a relação tensa entre as duas instituições. Em uma atitude unilateral o Governo aprova a liberação dessa base militar sem qualquer audiência no Senado para a discussão do projeto. O que se tem é a ida de um representante do Governo para justificar a atitude do Governo, nos sugerindo que o Senado é informado e não consultado como consta na constituição enquanto direito do Congresso.

Os caminhos para o entendimento dessa questão passam por inúmeras variáveis, até o presente momento, entendemos essa questão por dois viés, primeiramente, temos no Itamaraty a construção de uma tradição e memória que refletem numa atitude monopolista de formulação e atuação. Ainda que ocorram transformações, nos regimes políticos, na sociedade e no sistema internacional, a força da tradição se faz presente nos quadros institucionais do Itamaraty. Uma memória institucional que se renova nas atitudes do Itamaraty e que de alguma forma é perpetuada pelo Instituto Rio Branco.

³⁶² Discurso do Sr. Senador Domingos Vellascos. Anais do Senado, 1957, livro vol.1, p. 423-424.

Por outro aspecto, temos o Senado que busca institucionalizar sua atuação na formulação e aplicação dessa política externa. Tornando sua presença mais representativa e autêntica perante a sociedade. Confrontando a política externa adotada com as necessidades do país, nem que para isso o confronto fosse necessário. A solução encontrada foi uma relação de negociação e conflito, quando o assunto não era de tanta importância ou interesse do Governo, a negociação ocorria, contudo, quando se tratava de aspectos considerados vitais para o Governo, o mesmo mantinha uma posição de maior autonomia, ignorando parcialmente as prerrogativas do Congresso Nacional e foi entre negociação e conflito que se constituiu a relação entre o Senado e o Itamaraty.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Brazil's scandal-plagued Senate: House of horrors. Jul 9th 2009 / SÃO PAULO from *The Economist print edition*”³⁶³. Esta notícia publicada no *The Economist*, traduz o atual cenário político em que o Senado Brasileiro está envolvido. Utilizando um tom de ironia, o artigo ainda coloca como subtítulo: “*O que os membros do parlamento britânico podem aprender com os senadores brasileiros*”³⁶⁴. Neste sentido, o que podemos observar é que há uma total descrença em relação ao legislativo e que a mesma, atualmente, ultrapassou a fronteira do nacional. A crítica internacional parece afetar muito pouco os senadores brasileiros, que pouco fazem para honrar a tradição do Senado ao longo da década de 50³⁶⁵. E parece que estão se “*lichando para a opinião pública*”³⁶⁶.

O que podemos perceber com as publicações, cada vez mais intensas, de impropriedades dentro Senado Federal é que tudo isso consiste em um processo gradual que degrada a imagem institucional do mesmo, a medida que os escândalos constantes acabam por dificultar, mais ainda, a identificação da sociedade brasileira com o Poder Legislativo, ao qual essa Casa representa.

Como podemos observar na construção de nossa dissertação, o Poder Legislativo não possui um histórico de reconhecimento por parte da sociedade brasileira, pois, enquanto fiscalizador dos atos do Executivo, deveria ter uma maior identificação política e social. A nossa sociedade está muita mais atrelada a força do Poder Executivo.

³⁶³ Este artigo foi publicado em uma importante revista inglesa, em meio aos escândalos envolvendo os Senadores. Não foi surpresa muitos membros daquela instituição concordarem com a declaração da revista. E outros, tomando uma posição de “reação causa e efeito”, alegaram que os ingleses deveriam se preocupar com a política deles. De fato, esta posição pouco ajuda a pensar o porquê desta Instituição chegar a esta situação.

³⁶⁴ Idem.

³⁶⁵ Um estudo para analisar esse processo de transformação do Senado, é assunto para outro trabalho, contudo, vale a reflexão.

³⁶⁶ Declaração do deputado Sérgio Moraes (PTB – RS), quando membro do Conselho de Ética que julgava o deputado Edmar Moreira (sem partido – MG), conhecido como o Deputado do Castelo, por construir em Minas Gerais um Castelo de R\$ 20 milhões de reais. Este, foi absolvido por 9 votos contra 3.

Ao longo do trabalho, apresentamos a busca desta instituição por um papel na esfera política, buscando descentralizar o poder do Executivo e construir bases sólidas no seio da sociedade brasileira. Durante os anos 50, foi possível verificar a atuação de senadores que, inúmeras vezes, agiam mais pela instituição do que pelo partido político. Naquele momento era fundamental possuir uma legitimação social. Para que o Senado? A resposta desta pergunta definiria se o Senado seria um mero enfeite nos quadros da política nacional ou se de fato assumiria um papel de relevo.

No decorrer do processo de construção do objeto, canalizamos nossas reflexões para a problemática da relação entre o Senado e o Itamaraty. A questão envolvendo essas duas instituições se configurou mais complexa do que se supunha. A relação entre o Itamaraty e o Senado esbarrava na força da tradição do Itamaraty e, também, no novo momento político dos anos 50, a redemocratização.

De um lado, havia o Senado com a prerrogativa constitucional – adquiria na Constituição de 1946 – de participar nas decisões de política externa e que estava num processo de reconstrução institucional desde o fim do Regime Estado-Novista . Era importante solidificar as bases da sua legitimidade política e social. Por outro lado, era fortemente presente a tradição monopolizadora e autônoma do Itamaraty no que se refere a formulação da política externa empregada que, por considerá-la assunto de Estado, julgava que sua discussão aberta colocaria em risco os interesses nacionais.

O avançar das pesquisas nos mostrou que não se tratava apenas de um conflito de jurisdições ou da busca do Senado de se inserir em várias esferas do Governo do modo a assegurar sua legitimidade. O que se percebe, para além destes aspectos citados acima, é que essas instituições têm projetos diferentes de construção política e econômica para o Brasil e parâmetros distintos para se definir interesse nacional. Além de uma preocupação central para o Senado, que era assegurar sua prerrogativa constitucional. O debate institucional ultrapassa a relação entre Senado e Itamaraty, estando inserido numa discussão maior sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo nos anos 50.

A despeito de tais conflitos, não há dúvida de que o Legislativo, na década de 50, ao fazer valer suas prerrogativas na divisão de poderes da República, firmou-se como Instituição. Enfrentando os desafios do desempenho de suas funções num ambiente democrático, aos poucos ele adquiriu capacidade técnica para assessorar seus membros, tanto nos trabalhos relacionados ao

trâmite de projetos legislativos, como naqueles ligados à fiscalização do Executivo.

A busca, por esse espaço, foi uma batalha contra a tradição e a memória política e social. Entendemos que uma das batalhas mais árduas, tenha sido aquelas travadas com o Itamaraty. Buscamos evitar uma visão maniqueísta, em que de um lado, teríamos o Itamaraty – que, de fato, monopolizava junto ao Executivo os assuntos referentes à política externa – e, do outro lado, o Senado, Instituição esta que voltava aos quadros políticos após o fim do Estado Novo. Era preciso recomeçar.

A luta contra a tradição e memória amplia o grau de dificuldade; simplesmente porque não são modificadas por leis ou atos, pois a nova consciência vem de dentro para fora. E como o Senado poderia convencer o Itamaraty que os tempos mudaram? Esse foi um dos objetivos do trabalho, que discutiu a trajetória do Senado pelo viés da Política Externa.

A Instituição se tornou um *locus* privilegiado de articulação do social, a ação dos atores e de suas estratégias, revalorizou-se, portanto, o seu papel de sujeito na história. Dessa forma, foi possível perceber a atuação dos Senadores que, naquele período, buscavam fortalecer a figura do Senado. Observamos, que nem sempre a disputa favoreceu ao Senado, como reconstruir uma nova visão e atuação da política externa, se para muitos, era a única política que dava certo no país? Assim, o Senado lutava contra fatores que se encontravam enraizados no cenário político e social deste país.

Ao discutirmos os conflitos entre o Senado e o Itamaraty, na década de 50, pela gestão e condução da Política Externa Brasileira, foi perceptível que esses embates eram mais que, pura e simplesmente, divergência política. Esbarravam na questão institucional e, principalmente, na questão do poder, ou seja, os dois órgãos, enquanto representantes de uma Instituição queria o privilégio exclusivo de controlar as ações referentes a Política Externa, contudo, a dificuldade do Senado em se impor nesse quesito, se deve a bem construída imagem realizada do Itamaraty enquanto gestor desses assuntos, formulada pelo Instituto Rio Branco.

Ao longo do trabalho nos propomos apresentar as grandes divergências entre esses dois órgãos, um ligado ao Poder Legislativo e outro ao Poder Executivo. Diante da imensidade de questões, foi preciso racionalizar o estudo, pois quanto mais se pergunta, mais fontes se pesquisam, mais hipóteses surgem e o tempo de produção acaba por diminuir cada vez mais. Assim, definimos

que analisaríamos apenas a questão da política externa, como estratégia de análise, porém, ao adentrarmos nesta área, nos deparamos com uma infinidade de questões teóricas e práticas. Começava desde a definição do conceito de Política Externa, passando pela formação dos seus formuladores e indo para a maneira como a mesma seria aplicada.

Ainda, nesta questão teórica, precisávamos deixar claro que essas divergências entre o Senado e o Itamaraty, na década de 50, estavam inseridas no campo da História Política sim, sobretudo com concepção de Poder, mas, relacionadas, principalmente, a História das Instituições, pois, como podemos comprovar, os dois órgãos governamentais disputavam legitimidade institucional para ordenar e conduzir a Política Externa, o que, no caso do Senado, se fazia através da reafirmação de suas prerrogativas constitucionais.

A cada leitura ocorria um ampliar da necessidade teórica que, muitas vezes, parecia sufocar. É, por isso, que elaboramos um trabalho com forte peso teórico. Optamos por esse caminho, como forma de estruturação de nossa análise, por isso um capítulo totalmente dedicado a apresentar os caminhos teóricos em que pautamos nossas análises. Não queríamos apresentar a reflexão pronta, e sim, que o leitor nos acompanhasse na construção de toda a reflexão e problemática.

Tendo compreendido os caminhos teóricos que nos balizaram, apresentávamos uma visão de Instituição que funciona a partir dos seus atores, mas, também, com forte peso de sua memória e tradição. Neste sentido, surgiu a necessidade, não só de apresentar um contexto histórico que refletiria parcialmente o cenário em que estávamos inseridos, como, também, a história das duas Instituições que eram discutidas neste trabalho.

Durante a elaboração desta pesquisa éramos, a todo momento, questionados, por que discutir tanto o Itamaraty, se de fato, o trabalho era referente ao Senado. Não cabe aqui, repetir a história que consta na Introdução, acerca da construção deste objeto, mas, independente do projeto inicial ter sido voltado para o Itamaraty, a permanência desta Instituição se configurou enquanto opção, na medida em que entendíamos que era importante discutir a questão do Senado no que concerne a Política Externa, em conjunto com as reflexões sobre o Itamaraty, enquanto que sua ausência causaria uma visão muito incompleta desta questão. Como falar de Política Externa sem compreender o papel do Itamaraty? De fato, parte da dificuldade encontrada pelo Senado, esbarrava na história da atuação do Itamaraty.

No decorrer da pesquisa, percebemos que alguns objetivos iniciais foram suplantados a medida que outras questões iam se impondo como, por exemplo, não nos preocupamos, de fato, em compreender os debates entre as posições nacionalistas e americanistas na Política Externa Brasileira em discussão no Senado, pois preferimos discutir os embates ocorridos entre Senado e Itamaraty a partir do prisma institucional e não paradigmático, ou seja, não nos preocupamos em traçar, especificamente, a que filiação de paradigma – americanista ou nacionalista – esses dois órgãos se orientavam, apesar de constar, intrinsecamente, nas ações e atos dessas instituições suas respectivas convicções.

É interessante ressaltar que, nos anos 50, o Senado estava retornando ao seu papel político-institucional, pois esteve – ao longo do Estado Novo – fora de cena e, por isso, tenta se impor novamente perante a sociedade brasileira em diversas esferas. Em nossa pesquisa, privilegiamos a análise sob o aspecto da Política Externa e percebemos que sua atuação, em demonstrar as suas prerrogativas constitucionais, foram bastante intensas, como verificamos nos discursos dos senadores do período.³⁶⁷

O que observamos é que o Senado faz diversas críticas a maneira de conduzir os rumos da Política Externa do Brasil realizada pelo Itamaraty, pois, no decorrer das análises das fontes – sobretudo, dos Anais do Senado, em que consta a visão dos senadores a respeito – percebemos que os senadores acreditavam que o Itamaraty estava mais preocupado em direcionar a nossa política externa aos interesses norte-americanos, o que foi alvo de intensas críticas do Senado³⁶⁸.

Como nosso recorte temporal está localizado nos anos 50, não poderíamos deixar de analisar como o conceito de desenvolvimentismo influenciou a percepção do Senado frente a atuação da Política Externa brasileira. Nesse sentido, observamos que essa política desenvolvimentista foi importante por demonstrar a necessidade do país de se impor no cenário mundial como ator principal e não coadjuvante. O papel do Senado, nessa questão, foi afirmar a posição hegemônica do país mediante a qualquer negociação referente às relações internacionais com os demais países.

De maneira geral, conseguimos comprovar a partir de nossas análises das fontes, a

³⁶⁷ Ver Fontes – Senado Federal/ Anais do Senado

³⁶⁸ Ver discurso do Senador Domingos Vellascos. Anais do Senado, 1957, livro vol.1, p. 423-424 e discurso do Senador Kerginaldo Cavalcanti na sessão de 29/07/1953. Anais do Senado, 1953, livro vol 2, p.200.

permanente atuação dos senadores na defesa de uma Política Externa que colocasse o país em posição de destaque junto às demais potências do mundo, conservando a própria soberania e hegemonia. Os embates travados com o Itamaraty, apontam divergências de interesses institucionais, a medida que cada um desses órgãos pretendiam se colocar como fundamentais nesse campo da Política Externa, a fim de consolidarem suas posições perante o cenário político brasileiro.

O que é bastante peculiar nessa relação, muitas vezes, tensa é que alguns senadores, mesmo sendo de partidos políticos ligados ao governo, criticam duramente as orientações governistas na área da Política Externa, levando-nos a refletir o quanto, naquele momento, era necessário reforçar as idéias do Senado de como organizar e conduzir essa política internacional, garantindo um papel importante do Brasil no cenário mundial, sem se deixar levar pelo *entreguismo*.

Nossas análises foram importantes para demonstrar a importância institucional do Senado perante as demais Instituições políticas existentes, sobretudo ao Itamaraty, em um contexto democrático, em que a atuação constante de seus atores políticos foi primordial para a legitimação desse órgão.

Na realidade, podemos concluir que, nos anos 50, o Poder Legislativo – representado pelo Senado – foi bastante enfático em resguardar suas prerrogativas e, também, legitimar o seu papel no cenário político brasileiro, pois estava buscando dar novamente sentido institucional ao Senado, que esteve ausente durante o período do Estado Novo. Esse esforço não foi realizado somente em uma área, mas, de uma maneira geral e consolidou esse papel institucional que, atualmente, vem sendo alvo de intensas críticas por conta de inúmeros escândalos relacionados com o pessoalismo político, deixando no passado todo um esforço de se colocar para a sociedade brasileira como a Instituição reguladora por excelência.

Enfim, não é possível e, nem o propósito, deste trabalho analisar as transformações do Senado, mas é importante apontar como o mesmo, que já teve homens que defendiam a Casa – mesmo que isso fosse contra os interesses do partido – atualmente, tem senadores que, em nome do partido, levam a questionamentos sobre a necessidade institucional do Senado.

- **BIBLIOGRAFIA:**

ACTUALITÉ internationale et diplomatique. “Documents présentés par ALB”. Colliard. Paris: Éditions Montchrestien, 1957. T II, 1950-1956, p. 260. In: GOTHIER, L.; TROUX, A. (org). *À la rencontre des hommes*. Liège: H. Dessain, 1968, T. VI, p. 248-249.

ALBUQUERQUE, J. A. de Guilhon (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

ANDERSON, Benedict. *Nação e consciência nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

ANDOLFI, Dulce. *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações internacionais, 2002.

BATH, Sergio F. Guarischi. *Alguns dados para o levantamento da história do Instituto Rio Branco*. Leituras Especiais, n° 16, agosto, 1979.

BENDIX, Reinhard. “Bureaucracy”. In: SILLS, David L. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan and Free Press, 1972.

BENEVIDES, Maria V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRIGADÃO, Clóvis. *Cancelamento do acordo de assistência militar Brasil - Estados Unidos*. Revista Brasileira de Política Externa Internacional, 21: 103-109, Rio de Janeiro, 1978.

- BURNS, E. Bradford. *Rio Branco e sua política externa*. Revista de História. Vol. 28, n° 58, abr/jun. São Paulo, 1964.
- CASTRO, Araújo. *O Congelamento do poder mundial*. Revista Brasileira de Estudos Políticos. n° 33, jan. Belo Horizonte: UFMG, 1972.
- CASTRO, Flávio. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: UNB, 1983.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: UNB, 2002.
- CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997.
- CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tese de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984.
- CONSTANT, Benjamin. *Cours de politique constitutionnelle*. Paris: Guillaumin, 1861.
- CRUZ, Adelina A. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- CRUZ, Adelina A. *As instituições políticas da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ/ FGV, 1999.
- D' ARAÚJO, Maria Celina. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- DELEUZE, Gilles. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. *O Nacionalismo na experiência democrática brasileira (1945-1964): um conceito em transformação*. Revista Outros Tempos, vol. 5, n° 5, jun. 2008 – Dossiê História da América.
- DUPY, Roger; MORABITO, Marcel. *1795 – Pour une République sans révolution*. Rennes: Press Universitaires de Rennes, 1995.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FARO, Clóvis de; QUADROS, Salomão. “A década de 50 e o Programa de Metas”. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991.

FAUSTO, Bóris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, 1984.

FONSECA Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes. In: FONSECA, Gelson e LEÃO, Valdemar Carneiro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: FUNAG/ IPRI – Ática, 1989.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

_____. “O sujeito e o poder”. In: RABINOW, P.; DREYFUSS, H. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

GELLNER, Ernest. *Nações e nacionalismo: trajectos*. Lisboa: Gradiva, 1983.

GOMES, Ângela de Castro. “O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito”. In: FERREIRA, Jorge (org.) *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. (Org.) *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991

_____. (Org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GUILHON, Augusto Albuquerque; OLIVEIRA, Enrique Altemani de. *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

- HESPANHA, António Manuel. *Direito Luso - Brasileiro no Antigo Regime*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005
- HILL, Christofer; LIGHT, Margot. "Foreign Policy Analysis." In: LIGHT, M. Groom, A. J. R. (eds.). *International Relations: a handbook of current theory*. London: Frances Printer, 1985.
- HIRST, Monica. "A política externa do segundo governo Vargas". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930 – 1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Annablume/ Nupri, 2000, vol 1.
- HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras. 1995.
- _____. "Etnia e nacionalismo na Europa de hoje". In: BALAKRISHNAN, Gopal. *Um mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- _____. *Nações e nacionalismo desde 1780*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- _____. Op cit.; Sartre, J. P. "Prefácio". In: FANON, F. *Os condenados da Terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- JEPPEPERSON, Ronald. "Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalismo." In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- KRASNER, Stephen D. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- KORNIS, Mônica Almeida. *Os Anos Dourados?* Nossa História, ano 2, nº 23, Set, 2005.
- LAFER, Celso. *Política Externa Brasileira: Três Momentos*. Papers nº 4, Konrad Adenauer-Stiftung, São Paulo: 1993.

LAMPREA, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contexto e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LESSER, Jeffrey. *O Brasil e a questão Judaica: imigração, diplomacia e preconceito*. Rio de Janeiro: Imago, 2005

LIMA, M. de Oliveira. *Cousas diplomáticas*. Lisboa: A Editora, 1908.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Enfoques Analíticos de política exterior: el caso brasileño”. In: RUSSELL, Roberto (comp.). *Enfoques teóricos e metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano / RIAL, 1992.

_____. “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”. *América Latina internacional*. vol.1, n.2 out/nov 1994.

_____. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, n° 2, 2000.

LIMONCIC, Flávio. *Inventores do New Deal: O Estado e sindicatos no combate à grande depressão*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MACHADO, Roberto. “Por uma genealogia do poder”. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

_____. *Ciência e Saber: a trajetória da arqueologia de Foucault*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

MARAVALL, José Antonio. *Teoría del saber histórico*. Madrid: Revista de Occidente, 1967.

MARTINS, Carlos Estevan. *A Evolução da Política Externa Brasileira*. In: Estudos CEBRAP, n° 12, 1975.

MELO E FRANCO, Afonso Arinos de. In: *Estudos do Direito Constitucional*. Revista Forense: 1957.

- MELLO, Flávia Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. *Apud*. RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria*. Espaço Acadêmico, n° 64, set. 2006.
- MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia do Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MERLE, Marcel. *La Politique Étrangère*. Paris: Presse Universitaire de France, 1984.
- _____. *Apud* PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Os impérios nucleares e seus reféns: relações internacionais contemporâneas*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier / Campus, 2005.
- MILNER, Helen. *Interests, institutions and information – domestic politics and international relations*. Princeton University Press, New Jersey, 1997.
- MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams da Silva. “Militares, Diplomatas e política externa do Brasil pós 64”. In: ALBUQUERQUE, Guilhon J. A. *Sessenta anos de política externa*. Vol. 4. São Paulo: Annablume/ Nupri, 2000.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e política externa brasileira*. VII ANPOCS. Águas de São Pedro, São Paulo, 1983.
- MOREIRA, Vânia Maria Losada. “Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural”. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília (orgs.). *O Brasil Republicano – O tempo da experiência democrática (da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MOURA, Cristina Patriota de. *Rio Branco: a monarquia e a república*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

- MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- _____. *Avanços e recuos: a política exterior de JK*. In: Ângela de Castro Gomes (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, 1991.
- _____. *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- NEVES, Lucília de Almeida. “Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil”. In: FERREIRA, Jorge (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes, 1976, p.21. (Documento Cedes, 4) *Apud*. RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria*. Espaço Acadêmico, n° 64, set. 2006.
- PENNA, Lincoln de Abreu. *República Brasileira*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral. *A criação do PTB*. Rio de Janeiro: Ensaio de Opinião, 1975.
- PINHEIRO, Letícia de Abreu. *Política Externa Brasileira (1889 - 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre teoria e prática sobre política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*. Vol 22, n° 2, Jul/Dez. Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ, s/d.
- PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”. In: EVANS, Peter B. et al. *Double-edged diplomacy-international bargaining and domestic politics*. University of California Press, 1993.

- REIS FILHO, Daniel A.; FERREIRA, J.; ZENHA, C. (org.). *O século XX: o tempo das dúvidas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- RENOUVIN, Pierre, DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução a História das Relações Internacionais*. São Paulo, Difel, 1967.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. *As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria*. Espaço Acadêmico, n° 64, set. 2006.
- ROMERO, Jorge Javier. Estudio Introductorio. “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (org). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- ROMERO, Marcos. *História da organização administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores (1808 – 1951)*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Serviço de Publicações, 1951.
- RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional: introdução histórica (1826-1840)*. Brasília: Senado Federal, 1972.
- ROSENBAUM, H. Jon. “A critique of the brazilian foreign service”. In.: *The Journal of Developing Areas*. Vol 2, n° 3, abril, 1968.
- SANTOS, Norma Breda dos. *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades*. Brasília: UNB, 2000.
- SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo, suas virtudes e seus defeitos*. Brasília: Senado Federal, 1976.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Que Brasil é este? Manual dos Indicadores políticos e sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ/ Vértice, 1990.
- SCHOUTLZ, L. *Estados Unidos: poder e submissão: uma história política norte americana em relação à América Latina*. Bauru: EDUSC, 2000.
- SCHWARTZMAN, Simon. “Seleção e introdução”. In: *O Pensamento Nacionalista e os “Cadernos de Nosso Tempo”*. Brasília: 1979.

- SECKINGER, Ron. *O Estado brasileiro e a política externa no século XIX*. Dados, n° 19, Rio de Janeiro, 1978.
- SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
- SENADO FEDERAL, *O Senado na história do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1996.
- SILVA, Alexandra de Melo. *Desenvolvimento e multilateralmente: um estudo sobre a Operação Pan- Americana no contexto da política externa de JK*. Contexto Internacional. Vol 14, n° 2, jul/dez, Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1992.
- SILVEIRA, Antônio F. Azeredo. *Organização do Ministério das Relações Exteriores: lições de uma experiência*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1966.
- SKIDMORE, Thomas. *De Getúlio Vargas à Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- SOARES, Álvaro Teixeira. *O reconhecimento do império do Brasil*. Revista de Ciência Política. Vol.6, n° 3, jul/set Rio de Janeiro, 1972.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1971
- TOLEDO, Caio Navarro de. *ISEB: fábrica de ideologias*. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.
- VAN KLAVEREN, Alberto. “Análises de políticas externas latino-americanas: perspectivas teóricas”. In: MUÑOZ, Heraldo e TULCHIN, Joseph (orgs.). *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986.
- VELLOSO, Mônica. “A dupla face de Jano: romantismo e populismo”. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991.

- VIZENTINI, P. “A Guerra Fria”. In: REIS FILHO, Daniel A.; FERREIRA, J.; ZENHA, C. (org.). *O século XX: o tempo das crises*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- WEBER, Max. In: GERTH, H. H.; MILLS, Wright. (Org) *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, s/d.
- WEFFORT, Francisco Corrêa. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. *Memória, e História. Fundamentos, convergências, conflitos*. In: *Memória social e Documento: uma abordagem interdisciplinar*. Rio de Janeiro: UNIRIO / Mestrado Memória Social e Documento, 1997.
- WILHELMY, Manfred. *Política internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL, 1988.

- **FONTES:**

- **CPDOC/FGV**

Carta de João Neves da Fontoura, futuro ministro das Relações Exteriores, revelando suas expectativas com o novo governo, principalmente em relação à cooperação e investimentos norte-americanos no Brasil. 01/01/1951. (GV c 51.01.01/1)

Carta de Alzira Vargas para Getúlio Vargas – 27/04/ 1953 – GV 02 – 02 – 1. CPDOC.

Carta de Juscelino Kubitschek a Dwight Eisenhower, em que se solidariza ao governo americano frente às reações contra a visita de Richard Nixon à América Latina e expõe a necessidade daquele país em rever a política pan-americana. Rio de Janeiro, 28/06/1958 (CPDOC/FGV/arquivo Negrão de Lima/nl ad-m 1958.05.28 d2).

Discurso do Embaixador João Carlos Muniz – Fundação Getúlio Vargas AAS 1945. 12.31 tt.

Discurso de Juscelino Kubitschek, onde apresenta as linhas gerais da Operação Pan-americana. Rio de Janeiro, 20/06/1958. (CPDOC/FGV/arquivo Negrão de Lima/nl ad-m 1958.05.28 d5).

Entrevista do presidente Juscelino Kubitschek ao New York Times, em 6/07/1958.(CPDOC/FGV/arquivo Ernani do Amaral Peixoto/eap emb 1958.05.27 I-d12).

Periódico *Correio do Povo*, 28/02/ 1951, 12 p.

Trecho de artigo de jornal comemorando a democratização do país, com depoimento de personalidades políticas. 19/10/1948. (ED vp 1946.07.22 – FGV)

KUBITSCHKEK, Juscelino. Depoimento. CPDOC / FGV, 1976.

- **ARQUIVO HISTÓRICO DO INSTITUTO RIO BRANCO/IRB**

Carta de Jorge Latour a Carlos Alves de Souza, 4/05/44, Arquivo Histórico do Instituto Rio Branco, Rio de Janeiro, Loc. 311.4 – IRB – Histórico.

Discurso de Getúlio Vargas em Boletim de Informações – Itamaraty – Ministério de Relações Exteriores – 1953, p. 568-569.

Discurso pronunciado pelo Senador Kerginaldo Cavalcanti em Boletim de Informações – Itamaraty – Ministério de Relações Exteriores – 1953, p. 569-571.

Discurso do pronunciado pelo Senador Ivo D’Aquino em Boletim de Informações – Itamaraty – Ministério de Relações Exteriores – 1953, p. 571.

Relatório do Ministério das Relações Exteriores após a IV Reunião da Consulta aos Ministros Exteriores das Repúblicas Americanas em Washington – 26/03/1951.

Relatório do MRE – 1952. Rio de Janeiro: Serviço de Publicação do MRE, 1952.

– **BIBLIOTECA DONA MARIA PORTUGAL COSTA/ ALERJ**

Decreto n° 78-B, de 21 de dezembro de 1889 *Apud* SENADO FEDERAL, Op. cit, p.39.

Decreto n° 510, de 22 de junho de 1890 *Apud* SENADO FEDERAL, Op. cit, p.39.

Capítulo 1 – Disposições Gerais, Art. 16, §1°.Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24/02/1891.

Capítulo 1 – Disposições Gerais, Art. 16, §2° e Art. 26, §1° e 2°.Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24/02/1891.

Decreto n° 19.383, de 11/11/1930 *Apud*. SENADO FEDERAL, Op. cit, p.45.

Decreto n° 21.402, de 3/05/1933 *Apud*. SENADO FEDERAL, Op. cit, p.45.

Capítulo II – Do Poder Legislativo; Disposições Preliminares, Art. 22. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16/07/1934.

Do Poder Legislativo, Art. 38. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 10/11/1937.

Do Poder Legislativo, Art. 38, § 1º. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 10/11/1937.

Capítulo II – Do Poder Legislativo – Disposições Preliminares, Art. 37 e Art. 38. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18/09/1946.

Seção IV – Das atribuições do Poder Legislativo, Art. 66, § I, II e III. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18/09/1946.

– **SENADO FEDERAL/ ANAIS DO SENADO**

Discurso pronunciado pelo Sr. Arnon de Mello. Anais do Senado, livro vol.4, 1972, p.435.

Discurso pronunciado pelo Sr. Arthur Santos na sessão de 9/09/1947. Anais do Senado,1947, livro vol 7, p.150-151.

Discurso pronunciado pelo Sr. Arthur Santos na sessão de 9/09/1947. Anais do Senado,1947, livro vol 7, p.151.

Discurso pronunciado pelo Sr. Arthur Santos na sessão de 9/09/1947.. Anais do Senado,1947, livro vol 7, p.157.

Discurso pronunciado pelo Sr. Assis Chateaubriand na sessão de 19/02/1954. Anais do Senado, 1954, livro vol.3, p.373.

Discurso pronunciado pelo Sr. Bernardes Filho na sessão de 24/09/1953. Anais do Senado, 1953, livro vol 4, p. 662.

Discurso pronunciado pelo Sr. Domingos Vellascos. Anais do Senado, 1957, livro vol.1, p. 423-424.

Discurso pronunciado pelo Sr. Kerginaldo Cavalcanti na sessão de 29/07/1953. Anais do Senado, 1953, livro vol 2, p.200.

Discurso pronunciado pelo Sr. Kerginaldo Cavalcanti. Anais do Senado, 1957, livro vol. 1, p.98.

– **DOCUMENTOS EM OBRAS BIBLIOGRÁFICAS**

Carta do Barão do Rio Branco a José Avelino, de 1893. In: AMARAL, Luis Gurgel. *O meu velho Itamaraty: de amanuense a secretário de legação (1905-1913)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

Frank Roberts, embaixada britânica, Moscou, para o Foreign Office, Londres, 1946. *Apud*. HOBBSAWM, Eric. *Op.cit.*

Plano Marshall, 5 de Junho de 1947. In: MORRIS, R.B. *L'èpoque contemporaine (1871-1945)*. Liège: H. Dessain, 1960. T. V, p. 230-233.

VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional – 1951. *O Governo trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952, p. 80.

VARGAS, Getúlio. Mensagem ao Congresso Nacional – 1951. *O Governo trabalhista do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952, p. 81-82.