

**ANPUH - Associação Nacional de História - Encontro Regional/ 2008 -**

**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.**

Fabíola Maria da Silva Chagas\*

**Orientador:** Prf<sup>o</sup> Dr. Flávio Limoncic

### **Itamaraty x Senado: a Política Exterior dos anos 50 em jogo.**

O artigo aqui apresentado é uma parte do trabalho de pesquisa para minha dissertação, sobre os conflitos entre o Itamaraty e o Senado durante os Governos de Getúlio Vargas (1951 - 1954) e de Juscelino Kubitschek (1956 - 1960). E a sua principal motivação foi a constatação das poucas reflexões sobre a relação entre o Senado e o Itamaraty nesse período.

Inicialmente é importante destacar que o trabalho não é especificamente de Relações Internacionais, mesmo nos utilizando da Teoria das Relações Internacionais na argumentação de nossa pesquisa, o estudo está voltado para o conflito institucional presente entre as duas instituições em questão. Sem querer iniciar uma discussão acerca da renovação dos estudos institucionais julgamos importante apresentar a definição de instituição que baliza nosso trabalho.

Para a definição de instituição que englobe o Itamaraty e o Senado, nos apoiamos em Jorge Javier Romero <sup>1</sup>, 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 percurso.

---

\* Mestranda do curso de História das Instituições da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis*

*Organizacional* - Estúdio Introductório de Jorge Javier Romero. México.

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, 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.

É mister apresentar primeiramente as características de cada uma das políticas externas. Segundo Monica Hirst a política externa do Brasil durante o Segundo Governo de Vargas apoiava-se em duas questões básicas: primeiramente que as relações externas do Brasil contribuísse de alguma forma com o seu desenvolvimento econômico e que o país se mantivesse alinhado ao que Monica Hirst chama de “princípios de solidariedade do mundo ocidental”<sup>2</sup>.

Quanto à primeira questão havia certo consenso entre instituições que pensavam a política externa brasileira, como o Senado e a Escola Superior de Guerra, porém, a maneira como esse alinhamento com os EUA era aplicada, gerava muitos debates principalmente na questão de formular e aplicar uma política externa nacionalista.

Segundo Alexandra de Melo e Silva<sup>3</sup>, o alinhamento com os EUA no segundo Governo de Vargas não foi justificado apenas por uma questão ideológica, na medida em que não se tratava apenas de um objetivo a ser alcançado, mas sim um instrumento que assegurasse o comprometimento norte americano em dar assistência econômica e militar que atendesse as necessidades brasileiras.

Com relação ao período de Juscelino Kubitschek, a situação não foi muito diferente, se o contexto externo durante o Governo de Vargas era considerado como elemento relevante para o desenvolvimento econômico do Brasil, no período JK essa

---

<sup>2</sup> HIRST, Monica. A política Externa do Segundo Governo Vargas. *Crescimento, modernização e política externa*. In: J. A. Guilhom de Albuquerque (Org. ). Sessenta anos de política externa brasileira 1930 - 1990 . São Paulo: Cultura Editores Associados / NPRI - USP, 1996, pg 211 - 230.

<sup>3</sup> SILVA, Alexandra de Melo. *O Brasil no Continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea*. Estudos Históricos, vol 8, nº 15. Rio de Janeiro, 1995, p 95 - 118.

tendência se tornou muito mais forte. Segundo Gerson Moura<sup>4</sup>, sua política pode ser caracterizada como avanços e recuos, ora com medidas de maior alinhamento e condicionamentos e ora com períodos de maior autonomia e independência.

Uma questão é comum aos dois governos, a forte polarização das opiniões nacionalistas entre a opinião pública assim como em outras esferas institucionais do Governo, que cobravam por sua vez, uma maior pressão do Poder Executivo na adoção de medidas mais nacionalistas e independentes.

Isso se desdobrava em outra questão mais complicada, segundo Maria Regina Soares de Lima<sup>5</sup>, o Itamaraty mantinha o monopólio de formulador da política externa e que esse fato gerava uma pouca discussão da política externa na sociedade e na política doméstica. Concordamos com parcela de sua colocação, ou seja, o Itamaraty desde a 1ª República mantinha a política externa sobre seu controle.

Sua interferência começava desde a formação dos diplomatas no Instituto Rio Branco até o fim de sua carreira diplomática. Porém entendo que a política externa era sim um assunto discutido, não só pela sociedade, mas igualmente pela imprensa, pelo Congresso e no meio militar.

Vamos nos ater somente ao Senado e Itamaraty. Uma questão inicial que se colocava entre as duas instituições era primeiro referente a formulação dessa política externa, definindo as matrizes teóricas que a sustentariam, 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

---

<sup>4</sup> Gerson Moura. *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.

<sup>5</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. *Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño*. In: Roberto Russel (comp.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/ RIAL, 1992, p. 53-83.

que será adotada. De um lado temos o Itamaraty, na tentativa manter sua autonomia enquanto formulador e executor dessa política externa.

Do outro lado temos o Congresso na tentativa de fazer valer a prerrogativa constitucional afinal 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 -<sup>6</sup>. Fora essas questões é prerrogativa do Senado atuar na Política Externa.

É significativa a resistência do Itamaraty, e por outro aspecto é igualmente relevante compreender não apenas a resistência do Ministério de Relações Exteriores como também a tentativa do Senado de manter-se na medida do possível, atuante em nossa política externa. E assim entender a posição de avanços e recuos característicos nos dois governos em relação ao seu intercâmbio com o Senado.

A priori, o conflito com o Senado poderia ser entendido apenas como uma oposição de deputados 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 governista. 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.

Assim continuamos com 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'Araújo<sup>7</sup>, 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. Porém tanto na sociedade como em outras instituições governamentais ou

---

<sup>6</sup> Cf. Afonso Arinos de Melo e Franco. In: Estudos do Direito Constitucional. Revista Forense: 1957.

<sup>7</sup> D' Araújo, Maria Celina. *O Estado Novo*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000.

não, permanecia a força do Executivo, principalmente 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.

Vamos então observar uma das inúmeras polêmicas atingiu o Governo de Juscelino. A discussão gira em torno de um debate sobre a concessão da Ilha de 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 pretender se justificar entre os demais senadores de que não apóia o projeto do Governo, acompanhemos o discurso:

*“Como vêem 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”<sup>8</sup>*

Após essa justificativa pessoal do Deputado Kerginaldo Cavalcanti ao 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.

---

<sup>8</sup> Anais do Senado. Discurso de Kerginaldo Cavalcanti, Fevereiro - Março de 1957, pg 98.

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, esteve 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 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 [...]”<sup>9</sup>*

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

---

<sup>9</sup> Anais do Senado. Discurso de Domingos Vellascos. Fevereiro - Março de 1957, pg 423 - 424.

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.

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.

Bibliografia do artigo:

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

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. In: Estudos do Direito Constitucional. Revista Forense: 1957.

HIRST, Monica. A política Externa do Segundo Governo Vargas. *Crescimento, modernização e política externa*. In: J. A. Guilhom de Albuquerque (Org. ). Sessenta

anos de política externa brasileira 1930 -1990 . São Paulo: Cultura Editores Associados / NPRI - USP, 1996, pg 211 - 230.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño*. In: Roberto Russel (comp.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/ RIAL, 1992, p. 53-83.

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.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Org). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional* - Estúdio Introdutório de Jorge Javier Romero. México.

SILVA, Alexandra de Melo. *O Brasil no Continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea*. *Estudos Históricos*, vol 8, nº 15. Rio de Janeiro, 1995, p 95 - 118.