

**Universidade Federal de Uberlândia**  
**Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais**  
**Instituto de Economia e Relações Internacionais**

**LAURA PEIXOTO**

**A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: uma análise em quatro casos de soberania territorial**

**UBERLÂNDIA**

**2024**

LAURA PEIXOTO

A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: uma análise em quatro casos de soberania territorial

Dissertação apresentada ao programa de Pós  
Graduação em Relações Internacionais da  
Universidade Federal de Uberlândia como  
parte dos requisitos necessários à obtenção  
do título de Mestre em Relações  
Internacionais.

Linha de pesquisa: Política Externa e  
Instituições Internacionais

Orientador: Haroldo Ramanzini Jr.

UBERLÂNDIA  
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

P379a Peixoto, Laura, 1995-  
2024 A atuação do Congresso Nacional na política externa brasileira  
[recurso eletrônico] : uma análise em quatro casos de soberania territorial  
/ Laura Peixoto. - 2024.

Orientador: Haroldo Ramanzini Junior.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.5166>  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Ramanzini Junior, Haroldo, 1985-,  
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-  
graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

---

André Carlos Francisco  
Bibliotecário Documentalista - CRB-6/3408



# UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902

Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



## ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Relações Internacional - PPGRl				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 95, PPGRl				
Data:	05 de setembro de 2024	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:10
Matrícula do Discente:	12212RIT008				
Nome do Discente:	Laura Peixoto				
Título do Trabalho:	A Atuação do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira: uma análise em quatro casos de soberania territorial				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Inserção regional e suas consequências para a política externa				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Sandra Aparecida Cardozo - PPGRl/UFU ; Andre Luiz Reis da Silva - UFRGS; Haroldo Ramanzini Junior - PPGRl/UFU orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Haroldo Ramanzini Junior - PPGRl/UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora. A Banca examinadora solicitou registro que recomendam a publicação do trabalho.



Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 08/09/2024, às 13:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sandra Aparecida Cardozo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 09/09/2024, às 09:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz Reis da Silva, Usuário Externo**, em 11/09/2024, às 14:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5593181** e o código CRC **1CE48355**.

A ATUAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: uma análise em quatro casos de soberania territorial

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI-UFU) pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, 05 de Setembro de 2024

---

Dr. Haroldo Ramanzini Jr. (Orientador)

Universidade Federal de Uberlândia

---

Dra. Sandra Aparecida Cardozo

Universidade Federal de Uberlândia

---

Dr. André Luiz Reis da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## AGRADECIMENTOS

Fazer pesquisa é um trabalho como qualquer outro. Devido a conjuntura em que me encontrei na maior parte do tempo da escrita desta dissertação, tendo que conciliar com outro trabalho em período integral, finalizá-la representa uma conquista que não é só minha, mas também de todas as pessoas que me acompanharam e confiaram em mim mais que eu mesma. Essas pessoas não me deixaram desistir. Esse trabalho também é de vocês.

Dito isso, devo essa pesquisa à educação pública de qualidade e aos professores do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da UFU, que expandiram a minha compreensão de mundo e me permitiram viver o universo da pesquisa desde a graduação. Agradeço em especial ao meu orientador, prof. Dr. Haroldo Ramanzini Jr, não só pelas contribuições e dicas que transformaram ideias iniciais em texto concreto, mas também pela compreensão, pela paciência, pelo encorajamento e pela autonomia que me foi concedida para realizar a pesquisa. Obrigada pela confiança. Agradeço também aos professores que compuseram a minha banca de qualificação: Prof. Dr. Pedro Feliú Ribeiro e Profa. Dra. Sandra Aparecida Cardozo. Os valiosos comentários me trouxeram a clareza necessária para lidar com a complexidade do tema, de forma que espero ter entregado um trabalho à altura. Agradeço também à profa. Dra. Tatiana Squeff pelo suporte desde os anos da graduação.

Aos meus pais, Cárta Peixoto Cabral e Barto Clemente Peixoto, por terem me encorajado no caminho dos estudos desde a tenra infância e por me apoiarem incondicionalmente em todas as empreitadas em que decidi me lançar. Agradeço também ao meu irmão, Gabriel Cabral Peixoto, à minha tia Helenilda Peixoto e à minha prima Lúza Peixoto. Não fosse todo o suporte e carinho que vocês me deram e me dão até hoje, essa pesquisa não seria possível.

Sou também muito grata aos meus amigos, que não largaram minha mão nos momentos de dúvida, angústia e mudanças e contribuíram, cada um à sua maneira, para que eu jamais me sentisse desamparada: Yasmim Speretta, Carolina Vaz, Letícia Santana, Pedro Pitillo, Dayana Silva, Raquel Bertoloto, Lourenço Ferreira e Jaciara Marques. Sou muito feliz em tê-los em minha vida.

Pegando emprestado e adaptando uma frase usada por Regina Rocha, referência importante deste trabalho, todos vocês se tornaram mestres comigo, mas não perceberam.

## RESUMO

Existem dois pontos de vista predominantes na definição dos avanços e limites da atuação do Congresso Nacional brasileiro em temas de política externa. De um lado, diz-se haver uma tradição de desinteresse no tema da política externa pelos parlamentares, ficando essa aos encargos do presidente, dada a evidência de que a parte majoritária das propostas levadas à aprovação, em matéria de política exterior, passam sem grandes apontamentos ou questões que demonstrem “preocupação” do legislativo com a temática. De outro, há o argumento que defende que esta atuação não é incipiente, pelo contrário, ela encontra evidências em vários mecanismos de controle e ação parlamentar para defender sua influência na política externa brasileira. A maior parte dessas análises, no entanto, se volta para a atuação do Legislativo a partir da década de 1980, após a redemocratização. Aqui, o objetivo é considerar esse debate para analisar dois momentos anteriores na História e confirmar a seguinte hipótese: o Congresso Nacional se mobiliza para atuação em temas de política externa desde a formação do país como República. Este argumento se destrincha em quatro casos de choque com o Executivo para demonstrar como esse órgão agiu diante de dois “atos” da história democrática brasileira: respectivamente, na Primeira República e no período que antecedeu a Ditadura Militar, entre 1946 e 1964. Os casos tratados analisam como a atuação legislativa mobilizou questões de violação da soberania territorial ao se contrapor com o Executivo e como isso influenciou na constituição do território que se desenha nos mapas atuais. São eles: a questão de Palmas, a ocupação britânica na ilha de Trindade, a questão acreana e os acordos de Roboré. Por meio da análise das principais forças e identidades políticas que operaram no período, levando em consideração os momentos de maior impacto de cada recorte histórico e utilizando como base a obra seminal de Amado Cervo (1981) para identificação das funções e ações parlamentares, o trabalho é concluído com a elucidação de pontos de continuidade e mudança que confirmam a importância do Congresso Nacional para a manutenção da soberania brasileira nos tempos delimitados. Sugere-se, por fim, outras temáticas de análise para essa agenda de pesquisa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise de Política Externa. Congresso Nacional. História da Política Externa. Questões de Limites. Soberania do Território.



## ABSTRACT

There are two main points of view in defining the advances and limits of the Brazilian National Congress's actions on foreign policy issues. On the one hand, it is said that there is a tradition of disinterest in foreign policy issues by parliamentarians, leaving this to the president's responsibility, given the evidence that the majority of proposals submitted for approval, on foreign policy issues, pass without major notes or questions that demonstrate the legislative branch's "concern" with the issue. On the other hand, there is the argument that this action is not incipient; on the contrary, it finds evidence in various mechanisms of control and parliamentary action to defend its influence on Brazilian foreign policy. Most of these analyses, however, focus on the legislative branch's actions since the 1980s, after redemocratization. Here, the objective is to consider this debate to analyze two previous moments in history and confirm the following hypothesis: the National Congress has been mobilized to act on foreign policy issues since the formation of the country as a Republic. This argument is broken down into four cases of clashes with the Executive to demonstrate how this body acted in the face of two "acts" in Brazilian democratic history: respectively, in the First Republic and in the period preceding the Military Dictatorship, between 1946 and 1964. The cases discussed analyze how legislative action mobilized issues of violation of territorial sovereignty by opposing the Executive and how this influenced the constitution of the territory that is drawn on current maps. These are: the Palmas issue, the British occupation of Trindade Island, the Acre issue and the Roboré agreements. Through the analysis of the main political forces and identities that operated in the period, taking into account the moments of greatest impact in each historical period and using Amado Cervo's seminal work (1981) as a basis for identifying parliamentary functions and actions, the work concludes with the elucidation of points of continuity and change that confirm the importance of the National Congress for the maintenance of Brazilian sovereignty in the delimited times. Finally, other analysis themes are suggested for this research agenda.

**KEYWORDS:** Foreign Policy Analysis. National Congress. History of Foreign Policy. Issues of Boundaries. Territorial Sovereignty.

**LISTA DE SIGLAS**

ADP	Ação Democrática Parlamentar
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APE	Análise de Política Externa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (até 1982)
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPN	Frente Parlamentar Nacional
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
PEI	Política Externa Independente
PRM	Partido Republicano Mineiro
PRP	Partido Republicano Paulista
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UDN	União Democrática Nacional
UNE	União Nacional dos Estudantes

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 01.: Relação entre as Competências Privativas do Congresso Nacional e a Política Externa.....	40
Quadro 2: As Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados.....	76
Quadro 3: As Comissões Temáticas do Senado Federal.....	78

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. A Análise de Política Externa nos estudos de Relações Internacionais.....</b>	<b>17</b>
2.1 O “aparecimento” do Legislativo na Análise de Política Externa.....	18
2.2 A Dinâmica da Formulação de Política Externa Brasileira.....	24
<b>2. Primeiro Ato: A participação do Congresso no estabelecimento da soberania e das fronteiras Brasileiras na Primeira República (1889-1930).....</b>	<b>30</b>
2.1. O Contexto Histórico.....	30
2.2 Os mecanismos constitucionais, institucionais e a estrutura política da Primeira República.....	36
2.2.1 A Constituição de 1891.....	36
2.2.2 As Comissões Temáticas.....	42
2.2.3 O Jogo Político e as Instituições.....	45
2.3 O Congresso Nacional e a mobilização de temas de política exterior na Primeira República.....	49
2.3 As questões lindeiras.....	53
2.3.1 Questão de Palmas.....	53
2.3.2 A ocupação britânica na ilha de Trindade.....	57
2.3.3 Questão Acreana.....	61
<b>3. Segundo Ato: O Congresso Nacional na política externa dos anos 1946 a 1964.....</b>	<b>66</b>
3.1 Mudanças e Continuidades em relação à Primeira República.....	66
3.2 Os mecanismos institucionais e constitucionais.....	72
3.2.1 A Constituição de 1946.....	72
3.2.2 As Comissões Temáticas.....	76
3.2.3 O jogo político e as instituições.....	79
3.3 O Congresso Nacional e a mobilização de temas de política exterior.....	82
3.3.1 “ROBORÉ, Traição é o teu nome: Além da mutilação do território nacional, violação do tratado de limites de 1928!”.....	84
<b>4. Considerações Finais.....</b>	<b>89</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Quando Amado Cervo (1981) escreveu “O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)”, abriu-se uma ótica de análise pouco estudada até então. Ao colocar em evidência o papel exercido pelo Congresso Nacional nas relações exteriores do Brasil, o autor imputou funções que iam além do mero papel ratificador de atos internacionais que o texto constitucional reservava-lhe. Nos estudos de política externa, a participação de outros atores que não o Executivo e, mais especificamente, o Ministério das Relações Exteriores, começou a ser observada de forma mais detida ao fim dos anos 1980 e 1990, com a redemocratização, a pluralização de atores e a abertura econômica, fatores estes que fizeram aumentar o contato de vários grupos sociais com o ambiente internacional.

A partir desses estudos, os quais concentravam sua delimitação temporal no pós-Guerra fria, em contexto internacional, e no pós Constituição de 1988, em âmbito brasileiro, entraram em evidência dois pontos de vista distintos na definição dos avanços e limites da atuação do Congresso Nacional brasileiro tendo a política externa como objeto. De um lado, diz-se haver uma tradição de desinteresse no tema da política externa pelos parlamentares, ficando essa costumeira e institucionalmente aos encargos do presidente, dada a evidência de que a parte majoritária das propostas levadas à aprovação, em matéria de política exterior, são aprovadas sem grandes apontamentos que demonstrem atenção do legislativo para com a temática, entre outros fatores. Esse entendimento orienta o princípio da “abdicação” que os parlamentares fazem em relação à política externa (LIMA E SANTOS, 2001).

Por outro lado, há a visão que interpreta essa atuação de forma não incipiente, pelo contrário: ela encontra evidências de participação em vários mecanismos de controle, ação parlamentar e discursos para entender a influência da instituição na política externa brasileira. Essa segunda perspectiva de análise concede protagonismo analítico aos agentes domésticos e seus mecanismos de ação para entender o processo decisório, como a “delegação” (MARTIN, 2000), os “alarmes de incêndio” (MCCUBBINS, SCHWARTZ, 1984), a equiparação da atuação em política externa às demais políticas públicas (MILANI E PINHEIRO, 2013; SILVA, 2016), a atuação partidária (FELIÚ E ONUKI, 2014) entre outros fatores que corroboram com o texto de Amado Cervo sobre os papéis do parlamento em política externa, os quais não se limitam a atribuição constitucional. Respeitando a limitação temporal, os objetos de análise e as diferenças procedimentais, pode-se enxergar como denominador comum desse segundo âmbito de análise a presença de fatores que permitem conferir ao

Congresso Nacional maior escopo de atuação que o papel ratificador. O entendimento concernente ao Executivo ser o principal definidor desse tipo de política se mantém, mas demonstra-se aqui que ele não é o único a fazê-lo.

Quanto aos papéis exercidos pelo parlamento imperial delineados por Cervo (1981), estes são: (1) controlar diretamente as relações exteriores por meio da lei; (2) vigiar e fiscalizar o desempenho dos agentes de relações exteriores e (3) elaborar o pensamento político nacional. Segundo o autor, os parlamentares do Império demonstraram desempenhar essas três funções até o fim dessa forma de governo. Já as pesquisas mais recentes que tratam da atuação parlamentar, conforme já mencionado, concentram-se no período pós-1988. O objetivo deste estudo é dar visibilidade à atividade legislativa que existiu nessa lacuna temporal da história democrática entre 1889 a 1930 e 1946 a 1964. Sem desconsiderar importantes pesquisas do período, como o de Regina Rocha (2009) sobre a Primeira República, e o de Antônio Barbosa (2003) sobre os anos 1961-1964, os quais são referências deste trabalho, busca-se utilizar do que já foi construído sobre o período em questão para aprofundar o seguinte enfoque analítico: a mobilização legislativa quanto a casos de soberania territorial.

A definição dos casos também se justifica por captar-se certa lacuna na literatura posta: encontram-se mais textos que relacionam a ação legislativa com fatores econômicos devido ao efeito das negociações comerciais multilaterais (FARIAS, 2012) ou acordos de cooperação econômica. Dessa maneira, entende-se o tema da soberania territorial como mais uma faceta da atuação legislativa a somar-se às já existentes. Não significa, porém, que não havendo reação legislativa, os contornos fronteiriços seriam outros - até mesmo porque as ciências humanas aplicadas não buscam explicar “o que poderia ter sido” e sim “o que foi” para compreender “como é”. Pretende-se, em verdade, demonstrar, como será visto ao longo dos casos, que a atuação parlamentar reagiu aos casos, posicionou-se em embate ao Executivo, disseminou suas convicções à opinião pública bem como absorveu também posições advindas da população e transformou-se, assim, em ator relevante para a definição dos limites e da soberania brasileira. Assim, os quatro casos, sendo os três iniciais da Primeira República e o último do período 1946-1964, são: a questão de Palmas, a ocupação britânica na ilha de Trindade, a questão acreana e, por fim, os acordos de Roboré.

Este estudo motiva-se pelo objetivo de responder à seguinte problemática norteadora da pesquisa: O Congresso Nacional exerce os três papéis traçados por Amado Cervo ao se analisar os quatro casos que envolvem a soberania territorial? Existem padrões de atuação

observáveis entre a República Velha e a República entre 1946-1964? E, por último, como se define o interesse dos parlamentares: por uma ótica mais personalista ou partidária?

Como toda política pública, a política externa é afetada pelo olhar interno e não se concentra apenas nas determinações do executivo e na institucionalização burocrática do Ministério das Relações Exteriores. Parte dessa representação pública na Política Externa é marcada pela participação do Congresso Nacional, evidenciada não apenas por mecanismos de controle legislativo institucional, mas também por atuação política constituída de interesses dos próprios parlamentares, o que é notado através de seus discursos e propostas. Dessa forma, a hipótese desse trabalho é a de que o Congresso Nacional se mobiliza para atuação em temas de política externa desde a formação do país como República. Essa hipótese será testada mediante a análise dos casos e se eles permitem inferir que as três funções propostas por Cervo (1981) se verificam no período proposto. Entende-se que a formulação dos interesses próprios é mais personalista na Primeira República e, no segundo momento, é mais partidária. Essa atuação existiu ao longo do período tratado, sendo uma construção progressiva do que viria a se tornar o parlamento dos dias atuais.

Essa hipótese se viabiliza a partir do seguinte objetivo geral: compreender a função do Congresso Nacional na formulação da política externa brasileira em temas de soberania territorial entre os recortes 1889-1930 e 1946-1964. Para isso, divide-se a investigação nos seguintes objetivos específicos:

- a) inserir o arcabouço teórico de Análise de Política Externa dentro das Relações Internacionais, o estudo de parlamentos e suas lacunas;
- b) elucidar o estudo do Legislativo na política externa brasileira e suas principais correntes;
- c) contextualizar cada período histórico: os principais eventos, as forças políticas em jogo e seus interesses;
- d) discorrer sobre as estruturas constitutivas: o documento constitucional e as comissões temáticas;
- e) abordar a atuação do parlamento em cada caso;
- f) identificar os padrões de continuidade que se repetem na história e demonstram a atuação da PEB para responder à hipótese estabelecida.

Quanto aos aspectos metodológicos, no que tange à abordagem, esta segue o modelo hipotético-dedutivo. Adota-se como método de análise dos objetivos os procedimentos (i) descritivo, especialmente para apresentar a teoria e apontar como ela se insere na política

externa; (ii) histórico, uma vez que será feito um resgate dos momentos de cada caso, (iii) e comparativo, pois busca-se não só identificar os mecanismos de atuação do Legislativo em confronto com o Executivo mas também estabelecer uma ótica de continuidades ou mudanças ao longo do processo histórico e político que promovam uma compreensão melhor da instituição e sua interação com a política exterior.

Por fim, quanto aos procedimentos adotados para o desenvolvimento do escrito, estes são em suma bibliográficos, cujos autores, tanto nacionais quanto estrangeiros, fornecem bases complementares para o entendimento do tema sem que este se esgote.

Dessa maneira, a pesquisa se divide em três capítulos. No primeiro, traça-se uma trajetória sobre os estudos de Análise de Política Externa dentro do campo de conhecimento das Relações Internacionais, entendendo como ele é apresentado no Brasil e articulando os pensamentos que levaram ao estudo de uma política exterior mais “plural”, até se adentrar, de maneira mais específica, na análise da atuação legislativa em temas internacionais. Neste capítulo, a demonstração de argumentos envolve a dicotomia ainda existente na visão sobre a atuação legislativa, por envolver diretamente o que se objetiva elucidar neste estudo: a política externa representa um interesse do parlamento? De um lado, autores como Lima e Santos (2011) e Spohr e Silva (2016) entendem que o Congresso é uma instituição que exerce suas funções de fiscalização e controle do Executivo conforme manda a Constituição sem, no entanto, se mobilizar ou influenciar o processo decisório. As razões variam, mas as justificativas predominantes concentram-se: (1) na arquitetura do próprio processo decisório, com limites constitucionais e regimentais que limitam a atuação parlamentar a mera ratificação de decisões advindas do Executivo; (2) na falta de interesse parlamentar, visto que outras políticas públicas tendem a engajar mais o eleitorado para a obtenção de votos; (3) na falta de competências e conhecimentos específicos dos parlamentares para lidar com temas de política externa em comparação com o aparato burocrático especializado que o Executivo tem no Ministério das Relações Exteriores.

Do segundo ao terceiro capítulo, são analisados os quatro casos na história republicana do Brasil - a questão de Palmas, a ocupação britânica na ilha de Trindade, a questão acreana e os acordos de Roboré - e o que eles ensinam sobre a atuação legislativa em política exterior. Devido à complexidade inerente à análise de política externa, por localizar-se como intermédio entre dois objetos - a esfera interna e a internacional - torna-se imprescindível conhecer quais são essas esferas para então entender como se desdobraram internamente as decisões para a esfera exterior. Dessa forma, uma narrativa histórica - ainda que breve - dos principais aspectos e acontecimentos do período fará o papel de situar o leitor em cada



cenário proposto. Como o objeto-fim da análise é o parlamento brasileiro, dar-se-á mais ênfase à História nacional.

A disposição dos tópicos de cada capítulo segue uma configuração que se parte do geral para o específico. Após a contextualização da delimitação temporal considerada, os capítulos abordarão o tópico da organização estrutural do período. Esses tópicos buscam dar conta dos principais documentos oficiais que organizam e sistematizam as instituições políticas - constituições de 1891 e 1946, os regimentos internos e a formação de comissões temáticas - bem como será resumido o jogo das forças políticas dominantes que mobilizaram a política nacional. Esses elementos terão por finalidade fornecer uma compreensão ampla sobre quais eram as formas de ação institucionalizada do parlamento em temas de política externa e se houve possíveis brechas para outras formas de participação. Por fim, a última parte de cada capítulo trará os estudos de caso, em que se descreve como se deu o processo de mobilização da política externa e, assim, como a ação do parlamento afetou os rumos dela, reafirmando ou redefinindo a soberania do território brasileiro.

## 2. A Análise de Política Externa nos estudos de Relações Internacionais

A Análise de Política Externa (APE) colocou em evidência o plano doméstico, ao defini-lo como variável pertinente para explicar a forma de atuação dos Estados no campo internacional. Essa abordagem será realizada tanto inicialmente do ponto de vista internacional quanto, posteriormente, da perspectiva interna.

A partir da visão interna, a Análise de Política Externa se origina a partir de três artigos fundamentais de Richard Snyder, em 1954, de Margaret e Harold Sprout, em 1956, e de James Rosenau, em 1966. O primeiro entre eles aponta que o nível fundamental de análise proposta rejeita a ideia do Estado como uma abstração física. Para Snyder, enxergar o processo de formulação de política externa envolve enxergar as ações dos governantes por um prisma dicotômico, aparentemente não-relacionado, de determinantes externos e domésticos (SNYDER et al, 1954, apud HUDSON, 2016). Além disso, ele aponta que a Política Externa deve ser analisada a partir das decisões, as quais surgem de indivíduos e grupos internos e não apenas de estímulos externos, explicando os diferentes comportamentos que os Estados adotavam mesmo estando em posições próximas no sistema internacional (SALOMON, PINHEIRO, 2013). Assim, a análise de política externa é interdisciplinar e mobiliza causas e determinantes múltiplos.

Ademais, Rosenau também contribuiu para o entendimento de que a APE envolve a percepção de uma realidade complexa, portanto, deve mobilizar conceitos que agregam diversos âmbitos de análise, tornando-se uma atividade generalista. Devido a essa multiplicidade de fatores tão amplos, seu estudo só seria possível por meio de extenso estudo estatístico para comprovar cada passo de análise. Dessa forma, percebia-se, em suma, a preocupação em torno da fundação e sistematização da área. Por fim, os Sprout incluíram o viés de análise do “meio psíquico”, referente ao impacto da percepção dos policy-makers de seu ambiente e do ambiente externo, e como uma interpretação errônea do ambiente pode prejudicar a elaboração dessas políticas (HUDSON, 2016; MILANI E PINHEIRO, 2013).

Visto que o estudo das Relações Internacionais como disciplina se desenvolveu mais consistentemente nos Estados Unidos (EUA) antes de expandir para outros países, como o Brasil, é natural apontar que acontecimentos próprios da época aqui recortada, como o Conflito entre EUA e Vietnã que teve fim em 1973, aumentaram a relevância da participação não-Estatal de influir na Política Externa (MILANI E PINHEIRO, 2013). É natural, contudo, que as teorias de cunho “Estadocêntrico” - realismo e neorealismo - ainda fossem predominantes. Em contexto de Guerra Fria, a visão de um ator único Estatal se encaixava

mais adequadamente em um “jogo bipolar de soma zero”, cujas principais restrições eram configuradas e impostas pelo próprio sistema e, além disso, era um jogo em que pouco se sabia sobre os adversários que se encontravam do outro lado do tabuleiro, em específico a denominada “caixa preta” soviética e chinesa (HUDSON, 2016).

O contexto pós-guerra fria de adensamento da globalização e liberalização econômica também reverberou pelos países periféricos. Na América Latina, o processo de redemocratização somado à implementação de políticas econômicas neoliberais de abertura ao mercado externo também provocou diversificação de interesses e, dessa forma, a multiplicação de atores na política externa. Adentrando o Brasil, essa mudança se fez sentir com ênfase entre as décadas de 1980 e 1990, momento que eclodiu em uma participação maior da sociedade civil organizada, de vários ministérios, que não o das Relações Exteriores, os quais precisavam realizar negociações internacionais como os da Fazenda e da Saúde, as entidades subnacionais, entre outros atores que sentiam os efeitos distributivos indo ou vindo do meio internacional, por meio de negociação, cooperação e do contato crescente com o espaço externo (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Como as interações entre o nacional e o internacional se tornavam cada vez mais acentuadas, inevitáveis e frutíferas, uma Política Externa unidirecional em que apenas um órgão, o Itamaraty, fazia o papel de porta-voz do “interesse nacional” não supriria as demandas da população. Se a cada política não negociada ou negociada existem consequências que recaem sobre a coletividade nacional - ou alguma parte dela, tal política deve ser discutida também no âmbito público, tornando-se, necessariamente, uma política pública. Essa constatação evoca a imprescindibilidade de reconfiguração do processo decisório e, como defendido por Milani e Pinheiro (2013), expressa também a importância de analisar a política externa por mais lentes que não a estatal.

## **2.1 O “aparecimento” do Legislativo na Análise de Política Externa**

Porquanto seja indissociável a identificação do momento em que os estudos de Relações Internacionais incluíram o âmbito doméstico em suas análises do estudo voltado para o caso dos Estados Unidos e Europa, em específico do Reino Unido, aqui, a análise inicialmente perpassa algumas particularidades dessas regiões, para identificar, em seguida, os elementos que servem à realidade latino-americana e brasileira. Consideradas tais ressalvas, a atenção dada às instituições internas se fez de maneira mais peremptória entre os anos 60 e 70, com o referido desenvolvimento da Análise de Política Externa. No entanto, uma atenção

mais específica quanto a atuação do legislativo é notada nos anos 1980 e de forma mais pronunciada na década de 1990, em específico, quanto à atuação do Congresso americano.

Esses estudos buscavam entender a natureza da influência legislativa e se concentravam predominantemente dentro de dois espectros: de um lado, aqueles que davam enfoque na dicotomia entre a disputa Legislativo *versus* Executivo e a questão da delegação do legislativo ao executivo quanto às decisões de Política Externa. De outro, a contínua elucidação de temas sobre os motivos da delegação, da falta de conhecimento específico dos parlamentares para confrontar e atuar nos temas da política exterior. Essas questões dividiram pesquisadores e até hoje permeiam a discussão acadêmica, anteriormente mais reservada ao Congresso americano, e de forma mais atual têm sido difundida para análise de outras democracias.

Ao colocar em cena o caso estadunidense, a análise da atuação do Congresso é frequentemente destinada a mensurar a quantidade de influência que essa instituição tem na elaboração de política exterior americana e, se, de fato, essa contribuição vai de encontro a uma suposta coerência na determinação dessas políticas. Ou seja, há um teor pouco otimista, ou, ao menos, hesitante, em relação a essa participação. Esse é o caso que Lisa Martin (2000) denomina de "pensamento tradicional" da influência legislativa. A autora utiliza uma visão particularmente voltada à atuação em temas de cooperação internacional; contudo, o enfoque dado para resgatar um histórico recente de análises congressuais em temas internacionais corrobora com os objetivos desta pesquisa e, também, estrutura o embasamento teórico do texto, de forma que essa pesquisadora será continuamente referenciada nos parágrafos seguintes.

Martin (2000) coloca na categoria da visão "tradicional" os estudos que apresentam um consenso que diz ser pouca a influência do Congresso na Política Externa, apesar de terem notado certo alargamento de suas funções e influência no pós-Guerra Fria. São eles: Sharpe (1988), que enxerga a atuação parlamentar de forma mais expressiva após a Guerra do Vietnã, cuja influência obteve pouco resultado prático; Peterson (1994) que também percebe maior envolvimento do congresso entre os anos 1970 e 1980 mas diz não refletir em alterações no processo decisório; e Nathan e Oliver (1994), os quais enxergam a atuação mais efusiva dos parlamentares, no entanto, de forma mais reativa (MARTIN, 2000). Essas análises integram um consenso que entende o Legislativo como interessado mas dividido em temas domésticos, havendo disputas e interesses por partido, posições contrárias e perspectivas bem estabelecidas. Porém, isso se restringe ao que pode afetar seus interesses internos. Para questões que envolvem relações externas, haveria pouca divergência de opiniões e de

posicionamento entre os partidos, além da assimetria de informações e desenho institucional que induz de forma natural que o Executivo tome as rédeas das decisões. Essa estrutura transmite uma aparente unificação de interesses (LINDSAY; RIPLEY, 1993; RIBEIRO; PINHEIRO, 2016).

Uma contraposição a esse pensamento veio no mesmo ano, 1994, com os estudos de Lindsay, que ofereceram uma contribuição mais “otimista” sobre a atuação parlamentar, adentrando o âmbito das novas abordagens da autora. Essas novas visões compreendem o Legislativo como detentor de poderes institucionais, os chamados "*procedural powers*", para moldar os resultados, demonstrando, assim, interesses e vontades próprios, ainda que deleguem autoridade ao Executivo. Além de Lindsay (1994), é notável também a contribuição de O'Halloran e Lohmann (1994), em específico para dar conta do âmbito de políticas comerciais nos Estados Unidos (MARTIN, 2000).

Ao colocar essa proposição em evidência, esses autores descortinam uma novidade para os estudos de formulação de política externa, reconhecendo que investigar a atuação congressual apenas pelo âmbito do texto constitucional, das assimetrias institucionais e de informação do Congresso resulta em um diagnóstico que não contempla em sua totalidade a ação legislativa, portanto, é uma leitura incompleta. Isso se dá uma vez que, para esses autores, a influência legislativa existe de forma *ex ante* ("*behind the scenes influence*"), muitas vezes de difícil mensuração por ser *off record*, informal, e existente também nas entrelinhas de uma delegação ao Executivo, que é substancialmente diferente de uma abdicação de seus poderes ou mero desinteresse (LUPIA; MCCUBBINS, 1992 apud MARTIN, 2000).

Destarte, Martin (2000) aponta que os mecanismos de análise para uma aferição mais próxima da realidade da participação legislativa deve levar em consideração os chamados "*outcomes variables*", quais sejam: controle partidário, preferências, comitês temáticos; os padrões obtidos a partir desses resultados ("*patterns of outcomes*"); a identificação de mecanismos diretos e indiretos de influência, como por exemplo a antecipação das preferências do executivo ("*anticipated reactions*") para evitar decisões as quais já se sabe que podem ser vetadas. Assim, um novo afluxo de pesquisadores veio somar à identificação da lógica da antecipação de ações do Legislativo em relação ao Executivo para os modelos de estudo da dinâmica dessa relação. Entre eles, estão: Moe (1990), Huber (1992;1996), Lupia e McCubbins (1992), Reinhardt (1994), Milner e Rosendorff (1995) (MARTIN, 2000).

Em 1984, Schwartz e McCubbins estabeleceram um modelo de participação do Congresso que a divide em duas formas de supervisão: uma delas é a "*Police-Patrol*

*Oversight*", uma estrutura centralizadora, ativa e direta de fiscalização em que as iniciativas partem do próprio órgão Legislativo, acompanhando todas as atividades por meio da detecção e/ou remediação de possíveis desvios dos objetivos do parlamento. Outra forma de supervisão abordada é por "*Fire-Alarm*", em que há um envolvimento menos contundente dos parlamentares, os quais estabelecem um conjunto de normas e práticas de maneira mais informal. Nessa opção do modelo dos autores, o controle das decisões é também parte dos grupos de interesse, da população e dos indivíduos que se interessam ou estão envolvidos com a temática posta (SCHWARTZ; McCUBBINS, 1984).

Dessa maneira, o papel do Congresso seria administrar esses grupos e intervir quando necessário. Na prática, a realidade se apresenta como um intermédio entre esses dois campos, com uma inclinação para a segunda forma de fiscalização. Essa tendência para o mecanismo de *Fire Alarm* ocorre, segundo os autores, porque ela é mais produtiva, uma vez que permite que o parlamentar ganhe tempo e, dessa forma, produtividade, ao focar em atividades mais convenientes e aproveitáveis para si e seu eleitorado, pois ele também saberá quais temas dar atenção a partir da mobilização dos grupos de interesse. A estratégia permite elencar pautas em ordem de prioridade, dentro da complexidade de temas submetidos ao pleito legislativo, aumentar a produtividade, reduzir burocracias e incentivar a participação da população através de grupos de interesse (SCHWARTZ; McCUBBINS, 1984). Esse modelo também contribui com o pensamento de Martin (2000) ao entender essas "lacunas de participação" parlamentar como uma decisão que não é meramente arbitrária, pelo contrário, é fruto de deliberação e ponderação, que também indica posicionamento e participação, optando por vezes pela delegação com intenção de otimizar a atividade legislativa.

Porém, entendendo que essas teorias e modelos foram descritos para explicar a realidade de congressos mais ativos em política externa, ao menos em seus textos institucionais, conforme é o do congresso americano ou do parlamento britânico, de que maneira esses modelos poderiam ser úteis na explicação da realidade brasileira? Maia e César (2004) realizaram um estudo comparativo da diplomacia parlamentar existente nos Estados Unidos e no Brasil, elencando não só as diferenças que os particularizam mas, também, semelhanças que demonstram a participação do congresso brasileiro nos temas de política exterior, ainda que mais moderada.

Ao levantar as competências do Congresso americano, são colocadas uma série de responsabilidades expressas na Constituição, quais sejam: providenciar a defesa comum, regular o comércio com os países estrangeiros, definir e punir atos de pirataria e crimes cometidos em alto mar, declarar guerra, convocar e sustentar o exército e a marinha, bem

como emitir pareceres regulando forças navais e terrestres. Por sua vez, ao Senado é reservada a decisão sobre tratados internacionais e a indicação de embaixadores. E, ao chefe do Executivo, é incumbido de negociar os tratados, indicar embaixadores, assim como o Senado, e receber autoridades. Além disso, é percebido como comandante-chefe do Exército e da Marinha. Assim, a Constituição Americana entrega significativos poderes de defesa ao Congresso, bem como na esfera do comércio internacional (MAIA; CÉSAR, 2004).

Por outro lado, no Brasil, os artigos 48 e 49 da Constituição Federal de 1988, que se referem à defesa, relatam essa atividade como competência do Executivo, o qual é autorizado a declarar a guerra, celebrar a paz, permitir entrada e/ou permanência de forças estrangeiras no território nacional, bem como aprovar estado de defesa ou de sítio e decretar intervenção federal. Não obstante existam diferenças significativas entre o lugar reservado a cada parlamento em matéria de política externa, as autoras apresentam na referida pesquisa claras demonstrações de interesse e participação do Legislativo nos temas internacionais, sobretudo através de mecanismos institucionais como Propostas de Emenda à Constituição (PECs), tanto por iniciativa do Senado quanto da Câmara dos Deputados, pela reforma do processo decisório e pelo acesso à informação, principalmente no que concerne ao comércio exterior, com inspiração clara na legislação norte-americana. Essas propostas ocorreram principalmente na primeira década dos anos 2000 (MAIA; CÉSAR, 2004).

Até mesmo a perspectiva estadunidense e britânica apresentam um histórico de reservas quanto à participação parlamentar na política externa. Richards (1967), por exemplo, aponta que a política externa era reservada a soberanos e ao cargo do Executivo uma vez que ao Parlamento falta tanto interesse quanto o conhecimento necessário do tema, sendo relegado ao órgão momentos pontuais e críticos para que houvesse alguma participação mais notável. A análise de sua atuação só se aprofundou com a publicação de novos estudos no início dos anos 1990, apresentando a mudança apontada também no Brasil dada a globalização e, no caso específico do Reino Unido, da efetivação da integração com a União Europeia (IHALAINEN; MATIKAINEN, 2016). Dessa maneira, apesar de inicialmente parecer despropositado comparar realidades como a do Reino Unido com o Brasil, a história parlamentar na política externa encontra algumas aproximações entre esses países.

Cabe também resgatar a contribuição teórica de Cecil V. Crabb (1957) a respeito do bipartidarismo na política exterior. Apesar de seu objeto se concentrar na política externa dos Estados Unidos, essa perspectiva permite explicar alguns fatores comuns ao comportamento legislativo brasileiro. O autor define bipartidarismo como a tentativa de se obter unidade nas decisões externas a partir de práticas que sejam consideradas aceitáveis pelos dois partidos.

Consiste, assim, em uma solução para o “problema” institucional do debate entre Legislativo e Executivo, considerada aceitável em políticas domésticas, mas danosa e perigosa em âmbito internacional. Dessa maneira, os partidos debateriam conforme suas vontades os temas internos, mas nas pautas de políticas exteriores, entrariam em acordo, atendendo ao “interesse nacional”. Notar-se-á que essa característica pode ser encontrada em alguns momentos da história do Brasil e nos casos que serão tratados, em particular naqueles da Primeira República. Uma vez que a soberania nacional do território é assunto que mobiliza todos em prol de sua proteção, isso acaba por unir situação e oposição em sua defesa.

A essa perspectiva soma-se a teoria das duas presidências, de Wildavsky (1975). Ao analisar um compilado de matérias examinadas pelo congresso americano entre 1948 e 1964, o autor percebeu que a porcentagem de aprovação das propostas de política exterior (70%) eram muito maiores que as de política doméstica (40%). Diante disso, Wildavsky concebeu a existência de duas presidências: uma para a política doméstica e outra para a externa. A presidência da política externa era menos polarizada e conflituosa pois quem detinha todas as informações e capacidade de negociação era o Executivo, então a sociedade - e o Parlamento - delegava ao Executivo por entender que entrar em conflito significa colocar a nação em situação de risco e vulnerabilidade. Dessa maneira, a população tem menos poder de ação na política externa, de forma que confia no Executivo e, ao contrário, tem menos confiança no Executivo para temas domésticos, esfera em que a população também tem mais poder de ação. De acordo com King (1986) tanto o bipartidarismo quanto as duas presidências são teorias que se complementam, e seu uso para entender a dinâmica de votações no Congresso permite perceber a diferença com que os parlamentares enxergam a política interna e externa. No entanto, o autor aponta que esse padrão de concordância dos congressistas está muito mais ligado à lealdade com o presidente do partido, que concorda com o presidente da República. Isto é: os líderes do partido tendem a votar com o presidente na política externa mas os demais membros não necessariamente seguem essa tendência.

No entanto, ambas as concepções de Crabb (1957) e Wildavsky (1975) podem perder cada vez mais relevância uma vez que, segundo Peppers (1974), o aprofundamento das relações econômicas internacionais aumentaria a ênfase econômica e pacífica da política externa, de maneira que a preocupação com temas de segurança tenderia à redução. O aprofundamento da cooperação e interdependência econômica aumentaria a interação de atores domésticos com o meio internacional e, assim, a política externa se aproximaria da política doméstica. Como consequência, a população teria mais ação em política exterior e menos confiança no presidente. Assim, a política externa se tornaria tão politizada como



qualquer outra política pública. Em alguma medida, isso se verifica, mas em uma proporção muito menor que Peppers (1974) previu (LEE, 1980).

## **2.2 A Dinâmica da Formulação de Política Externa Brasileira**

Com a finalidade de entender como o Poder Legislativo impacta o processo de formulação de política externa, mostrando relativo interesse dos parlamentares, nos próximos parágrafos serão descritos os mecanismos de formulação da PEB, seu histórico atrelado ao insulamento do Itamaraty e da diplomacia presidencial, sua interação com o parlamento brasileiro no processo de ratificação dos tratados internacionais e, para assimilá-lo com mais profundidade, como se dá o diálogo entre Poder Executivo e Poder Legislativo nesse processo, o que fará necessária explanação sobre o presidencialismo de coalizão.

A partir dos anos 1990 e, em especial, nos anos 2000, são publicados estudos nacionais abordando a Política Externa Brasileira por uma ótica mais plural e questionadora das forças estruturantes do processo decisório. Na primeira metade dos anos 2000, o debate teve como um de seus pesquisadores-protagonistas Lima e Santos (2001), buscando analisar os poderes que conformavam a elaboração dessa política, entendendo a participação do Congresso como pouco expressiva e escassa em recursos institucionais para de fato exercer algum tipo de influência, incorporando uma estrutura de delegação desse poder ao Executivo. Esses autores entendem que esse processo histórico é marcado por uma convergência de interesses que se voltavam para desenvolvimento industrial por meio da industrialização via substituição de importações. Isso implicou em decisões consensuais de delegação de temas de comércio internacional para o presidente. Porém, para esses autores, as modificações conjunturais tanto políticas quanto econômicas que viriam a ocorrer mais de quarenta anos depois, a partir de 1980, não alterou de forma significativa essa dinâmica, ou seja, o Congresso ainda é pouco representativo nos temas internacionais.

Dessa forma, de um lado, autores como Lima e Santos (2011) e Spohr e Silva (2016) entendem que o Congresso é uma instituição que exerce suas funções de fiscalização e controle do Executivo conforme manda a Constituição sem, no entanto, se mobilizar ou influenciar o processo decisório. As razões variam, mas as justificativas predominantes concentram-se: (1) na arquitetura do próprio processo decisório, com limites constitucionais e regimentais que limitam a atuação parlamentar a mera ratificação de decisões advindas do Executivo; (2) na falta de interesse parlamentar, visto que outras políticas públicas tendem a engajar mais o eleitorado para a obtenção de votos; (3) na falta de competências e conhecimentos específicos dos parlamentares para lidar com temas de política externa em

comparação com o aparato burocrático especializado que o Executivo tem no Ministério das Relações Exteriores. De outro lado, há o argumento que defende que esta atuação não é incipiente, pelo contrário, ela encontra evidências em vários mecanismos de controle e ação do parlamento para dizer que este constitui um formulador de política externa.

Para investigar a dinâmica de formulação da política externa brasileira aqui serão utilizadas as contraposições a essa visão, com abordagens de Milani e Pinheiro (2013), Faria (2012), Ribeiro (2008), Limongi (2006) e Abranches (1988). Com relação aos primeiros, entender-se-á sobre a breve história de pluralização dos atores.

A política externa, a partir dessa literatura, é considerada historicamente afastada das demais políticas, até mesmo acima delas, por corresponder a uma política considerada de “Estado”, sistêmica, permanente e que pouco se desgasta com o passar dos governos e dos anos. No caso específico aqui tratado, sua atuação era encarregada quase em sua totalidade pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), o qual desfrutava de uma representação autônoma, insulada, pouco transparente e alheia à participação da sociedade civil. Essa condição é colocada por Faria (2012).

Foi apenas a partir da década de 1980 que diplomatas passaram a ocupar novas agências governamentais, como forma de tomar conhecimento de outras áreas que também tinham impacto ou desdobramentos no ambiente externo. Dez anos mais tarde, foram agências do governo que passaram a inserir matérias internacionais em suas pautas (MILANI; PINHEIRO, 2013). Dessa maneira, foi-se abrindo o leque para uma participação mais plural tanto do Itamaraty quanto de possíveis outros atores, interrompendo essa tendência isolacionista do Instituto Rio Branco e colocando em evidência uma nova fase da política externa brasileira que ficou conhecida por “integração competitiva” (LIMA, 2000; *apud* FARIA, 2012). Esse novo diálogo aberto foi promovido tanto pelo MRE quanto pelo Ministério da Fazenda, dando novo destaque a política externa brasileira, que se fez sentir com mais força na década seguinte, principalmente devido à abertura econômica, negociações de enfoque multilateral e também pelo movimento da integração regional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Essa nova fase coloca em evidência demandas por alterações na constituição que equilibrassem o poder Legislativo e o Executivo com maiores limitações na diplomacia presidencialista. Também, essa fase foi marcada por um Congresso mais ativo nos assuntos de Política Externa (FARIA, 2012). É desse modo que a política externa aproxima-se de uma política pública, com a diferença de que suas decisões têm impacto externo, sendo uma manifestação do “Estado e governo em ação no plano internacional” (MILANI; PINHEIRO,

2013, p. 21; SALOMON; PINHEIRO, 2013). Além disso, ainda que a divisão dos três poderes seja uma estrutura de Estado, são os governos os representantes da instância última de responsabilidade pela aplicação das políticas definidas. Portanto, essa definição da política externa como afastada da população e acima do governo é insuficiente para explicar seu comportamento corrente. Circunstância igualmente problemática ocorre com “interesse nacional”, um termo impreciso que tende a simplificar a multiplicidade de atores e sugere, assim, interesses privados de um grupo como se fossem partilhados por toda a nação.

Desvinculando tais termos da investigação aqui proposta, prejudiciais à compreensão da política externa em sua pluralidade, e considerando todas as adições que modificaram as fontes e as partes interessadas em sua elaboração, torna-se importante destacar mais uma característica, imprescindível para o prosseguimento desta pesquisa, a qual diz respeito à continuidade de algumas tendências, apesar da explícita mudança demonstrada nos parágrafos anteriores. Isto é, a política externa brasileira, embora tenha multiplicado em número de atores e agências, ainda tem fortes raízes e protagonismo no MRE e, assim, no Poder Executivo (MILANI E PINHEIRO, 2013).

Isso se dá dessa forma pois mesmo com a participação de diplomatas em outros Ministérios e agências, como no próprio Congresso Nacional, quem define a abertura do Itamaraty é o presidente. Quem assina tratados e responde em nome do país é também o cargo executivo. Embora essa determinação não seja mais de exclusividade do Executivo, ele ainda detém a competência - e a estrutura histórica e constitucionalmente erigida a seu favor - para definir os rumos da política externa, conduzindo o Legislativo a uma posição marginal e que delega as proposições de política externa ao Executivo (FARIA, 2012; MILANI; PINHEIRO, 2013).

Para entender em específico como se dá a interação entre o executivo e o parlamento brasileiro na definição das políticas, é necessário assinalar que a ligação entre as principais instituições políticas brasileiras é feita através do chamado Presidencialismo de Coalizão, abordagem evidenciada nos estudos de Sérgio Abranches (1987) e Fernando Limongi (2006). Essa característica do funcionamento da democracia brasileira, a qual é considerada mais próxima dos governos parlamentaristas, faz com que, dada a organização institucional vigente, o presidente precise formar uma coalizão para poder governar, ainda que seu partido seja majoritário

A coalizão é formada por uma quantidade de partidos que se tornam parte da ala governista e o restante passa a pertencer à ala da oposição. Essa estrutura tende a funcionar porque existe uma grande disciplina dos membros do partido a adotar o posicionamento

estipulado quando do momento das votações. Além disso, outra função que influi positivamente para o sucesso do presidente é o poder de agenda, o qual o permite distribuir que determinados atores viabilizem e estabilizem, por uma sucessão de regras, processos decisórios realizados por voto. Ou seja, é o Presidente da República que define pautas, nomeia responsáveis e orienta procedimentos, muitas vezes de acordo com as vontades dos partidos que o apoiam (FARIA, 2012). O resultado dessa estrutura, o poder de agenda com o apoio da maioria aliada, é o controle da produção legislativa (LIMONGI, 2006). A forma com que o presidencialismo de coalizão é estabelecida ao longo da história será desvendada nos próximos capítulos.

O domínio do presidente nas decisões de política externa afeta diretamente uma tradição secular até aquele momento mantida: o já mencionado monopólio dessa área política - e econômica, pois também administrava o comércio exterior - pelo Ministério das Relações Exteriores. Ainda que a diplomacia presidencial e a pluralização de atores pareça, em um primeiro momento, conceitos mutuamente excludentes, o primeiro fortaleceu o segundo e ambos foram, em parte, tirando o monopólio das mãos do Itamaraty. Tal fato se tornou mais perceptível na cronologia histórica quando Fernando Henrique Cardoso, em fins da década de 1990, criou conselhos consultivos e fortaleceu a Câmara do Comércio Exterior, reforçada na gestão de Lula em 2003, instituição ligada ao então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) (CASON; POWER, 2009).

As raízes da diplomacia presidencial se desenvolvem com mais solidez, conforme dito, após a Guerra Fria, mas também têm motivações econômicas mais específicas, segundo relata a pesquisa de Cason e Power (2009). Para esses autores, a pluralização de atores da PEB, bem como seu foco presidencial, teve como uma das causas principais a erosão do Sistema de Substituição de Importações pelo qual o país tinha orientado sua economia. Essa política desenvolvimentista requer um funcionamento primordial pela cooperação e coalizão doméstica, onde os líderes do país, como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, colocaram seus maiores esforços. Acabavam, por fim, delegando a política externa ao Itamaraty. Essa estrutura, porém, não impediu que os parlamentares mobilizassem os temas de política externa. No quarto caso a ser tratado nesta pesquisa, os Acordos de Roboré, sob governo de Kubitschek, ver-se-á um parlamento atuante que mobilizou não só a sociedade civil mas também o próprio Executivo, impedindo a concretização de acordos negociados com a Bolívia.

Aqui, acrescenta-se a visão de Zairo Cheibub (1984), sobre a influência de atores internos na formulação da política externa brasileira, bem como o que ele defende pela

burocratização existente no Ministério das Relações Exteriores e como isso se reflete nesta dinâmica. Ainda, destaca-se o início dessa discussão por autores brasileiros, principalmente pela então revista Política e Estratégia no ano seguinte, 1985. Nesta publicação, autores tais quais Celso Lafer, Hélio Jaguaribe, José Carlos Brandi Aleixo e Wayne Selcher, entre outros, analisam os impactos do sistema internacional sobre a política doméstica, que vivia o momento de democratização, para entender como essas mudanças se traduziram na política externa brasileira, a partir de um ponto de vista guiado pelas relações econômicas, o desenvolvimentismo e o dependentismo.

Quando se analisa a perspectiva de conformação do Estado Brasileiro, do Ministério das Relações Exteriores e seu papel na definição de política externa, nota-se um crescimento progressivo de influência e até autonomia do ministério em relação a essa política, naturalmente mais afastada da população e de demais órgãos burocráticos. O “afastamento” da sociedade civil e das instituições que não o Itamaraty da política externa pode ser explicada por diferentes versões. De um lado, do ponto de vista analítico do Ministério das Relações Exteriores, esse afastamento explica-se pela sua própria constituição histórica, como alegado por Cheibub (1984), a qual se dá “*no seio da burocracia estatal e da elite imperial*” (p.114), passando posteriormente para a atuação potente e carismática do Barão do Rio Branco o qual rompe paradigmas e se torna símbolo, ao mesmo tempo, da transição e da estabilidade e, por último, passando por uma terceira fase chamada de “racional”, em que há a profissionalização da carreira diplomática por sua diferenciação e burocratização do ponto de vista weberiano. Ao mesmo tempo que essa realidade propiciou a alta qualificação e competência do corpo diplomático brasileiro, ela também significou o isolamento desse órgão em relação à população e demais instituições. Por conseguinte, o insulamento da política externa, que tem seu processo decisório vinculado a uma tradição diplomática e a agenda do presidente em atuação (CHEIBUB, 1984; LIMA, 2000; FARIA, 2012).

De outro lado, na literatura posta, a sociedade civil e demais instituições políticas, em que também se insere o parlamento, pouco contato tiveram com a política externa até o período pós-guerra fria, a aceleração da globalização e a abertura econômica brasileira. Até então, tanto sua causa quanto suas consequências pareciam distantes da realidade doméstica. Esses acontecimentos aumentaram a interdependência econômica e suscitaram o debate acerca da pluralização de vozes dentro da política externa, que começava a afetar mais diretamente não só o Itamaraty, mas o restante das camadas e instituições sociais.

Após essa breve revisão de literatura, percebe-se que o estado da arte concentra seu escopo de análise na data a partir da redemocratização no Brasil. Recupera-se, por fim, o

texto de Amado Cervo (1981) que servirá de ponto de partida para o capítulo seguinte e será referencial teórico base da presente pesquisa. Segundo o autor, o parlamento dos anos do Império exerceu três papéis que justificam sua considerável influência na formulação de diretrizes de política externa: (1) controlar diretamente as relações exteriores por meio da lei; (2) vigiar e fiscalizar o desempenho dos agentes de relações exteriores e (3) elaborar o pensamento político nacional. Um exemplo de atuação do parlamento monárquico que fundamentam essas funções está na sucessiva rejeição de tratados comerciais: o Senado rejeitou por unanimidade a renovação do Tratado de Comércio com a Áustria em virtude do Tratado de Comércio e Navegação firmado no mesmo ano de 1827 com a Inglaterra. Em 1836, a Câmara dos Deputados rejeitou o Tratado de Comércio com Portugal. Essas rejeições fizeram com que o governo deixasse de celebrar tratados comerciais com grandes potências pela justificativa de que esses acordos prescindem do princípio da reciprocidade, fazendo valer estipulações pouco vantajosas ao Brasil.

Também para outros autores como Almeida (1987) e Santos (1991) houve grande participação do parlamento nas questões internacionais no Império e isso é retomado com a redemocratização. Porém, na maior parte do período republicano antes de 1988 enxerga-se apenas um parlamento com pouca possibilidade de atuação e mobilização do debate internacional. É a essa perspectiva que esta pesquisa busca levantar questionamento e propor, nos capítulos a seguir, uma outra visualização possível da interação entre política externa e parlamento.

## **2. Primeiro Ato: A participação do Congresso no estabelecimento da soberania e das fronteiras Brasileiras na Primeira República (1889-1930)**

“A queda da Monarquia restringiu-se a uma disputa entre elites divergentes.” (FAUSTO, 2009; p.236)

### **2.1. O Contexto Histórico**

De acordo com Cervo e Bueno (2011), O Império havia deixado uma Política Externa que já buscava se tornar mais autônoma desde 1840, quando do período regencial. Esse momento significou a "*gestação da política externa brasileira*" (p.156), a qual caminhava ao lado do processo de nacionalização do Estado e se consolidou no Segundo Reinado.

A proclamação da república em 1889 e, pouco antes, a abolição da escravidão, em 1888, foram eventos que transformaram as condições políticas, sociais e institucionais de forma indiscutível. Em certa medida, esses fatores também repercutiram na política externa, a qual buscou se desvincular do império precedente e estabelecer relações mais próximas com outras repúblicas em geral, com os Estados Unidos em específico. Ricupero (2013) aponta que os 41 anos da República Velha apresentaram certa "*lógica interna, coerência e continuidades básicas*" (p.335) que contrastam com a heterogeneidade vista na história mundial do período:

- Entre 1889 e 1914 o mundo vivia o fim da hegemonia Europeia, com as rivalidades entre impérios que se digladiariam na Primeira Guerra Mundial;
- De 1914 a 1918, o final da guerra foi marcado pela dissolução dos impérios e tentativas de reconstrução pelo Tratado de Versalhes (1919);
- A última fase apontada pelo autor se dá entre 1917/18 e 1929/1930, quando busca-se estabelecer uma paz multilateral por meio da Sociedade das Nações - na qual o Brasil garantiu posição como fundador mas desistiu da organização pela tentativa fracassada em obter um assento permanente. Além disso, a concertação internacional passou, nesse período, por fortes oscilações econômicas, revoluções, como a bolchevista, em 1917, que fazia questionar a abrangência e eficácia do modelo capitalista em expansão, bem como a superprodução que viria a colapsar a Bolsa de Nova York ao fim da década de 1920, "chacoalhando" mais ainda as certezas das estruturas e relações de poder que culminariam, poucos anos depois, em uma Segunda Guerra e, com seu fim, a redivisão do mundo em dois focos de poder.

Embora o período apresente um mecanismo de funcionamento que conseguiu estabelecer alguma estabilidade e continuidade, isso não significou menos conflitos, insurreições ou oposições dentro dos vários estamentos sociais. Afinal, a Primeira República começa e termina com movimentos que buscavam alterar o *status quo* de então. Por limitações do tema e do objeto, a pesquisa não poderá se deter por várias dos grupos e das revoltas sociais duramente reprimidas, sendo necessário focar nos processos históricos que justificam a estrutura política e decisória do período, o qual coube, do início ao fim, às elites agrárias.

Os últimos anos imperiais foram de intensas disputas entre as forças sociais do país, sendo a dissolução dessa forma de governo o resultado de suas insatisfações. Entrava em questão o crescimento do movimento abolicionista, as vantagens advindas dele para fazendeiros republicanos, os quais seriam beneficiados com as migrações estrangeiras; entrava também em pauta o crescimento do Partido Republicano Paulista (PRP), vinculado ao abolicionismo (CARDOSO, 1997), embora outros autores como Fausto (2009) apontam que a questão abolicionista não é de todo clara, pois o partido só se pronunciou abertamente em seu apoio às vésperas da abolição. Em suma, o PRP, composto majoritariamente pela burguesia cafeeira, identificava-se como um movimento republicano conservador localizado nas províncias e defendia, fundamentalmente, o federalismo. Consideravam-se sub-representados no parlamento, em descompasso com a importância econômica que progressivamente ocupavam, ou seja, os republicanos paulistas estavam insatisfeitos com a falta de benefícios proporcionais ao que retribuíam. Para eles, tornava-se cada vez mais clara a incompatibilidade do Império com a autonomia provincial almejada.

Faziam coro a essa ambição por uma República Federativa as classes dominantes de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, embora paulistas e mineiros divergissem dos gaúchos. Para os primeiros, os quais constituíam maior número de adeptos, a base republicana deveria ser liberal, com cidadãos representados por presidente eleito e pelo Congresso Nacional; para os últimos, a república deveria seguir a doutrina positivista, que, pregando a ordem e o progresso como ideais, dava menos ênfase à participação popular nas questões políticas. Essa corrente também reverberou fortemente entre os militares (FAUSTO, 2009).

Somavam-se às insatisfações, ainda, as manobras políticas de Pedro II, cujo poder moderador expandia-se além do esperado constitucionalmente, levantando questionamentos e fortalecendo o sentimento da necessidade por mudança. Dizia-se que o “parlamentarismo” estava mais nas aparências do que nas práticas. Por sua vez, os militares, retornados da



Guerra do Paraguai sem prestígio, privilégios, ou reconhecimento por parte do Império, sentiam-se preteridos, como um “corporação secundária” em relação ao que representava a Guarda Real, o que contribuiu para seu fortalecimento como grupo e corporação. Os militares começaram a reivindicar respeito e poder, exigindo um Estado reformado. Essa reforma só enxergava possibilidade de mudança com o fim da Monarquia e, além disso, uma parcela dos militares também defendia reformismo contra a escravidão (CARDOSO, 1997).

No entanto, dentro da ala militar as perspectivas não divergiam apenas no tema abolicionista ou na defesa ou não pela república. A divergência pode ser ilustrada na formação peculiar do governo provisório: Marechal Deodoro, monarquista e amigo de Pedro II, pertencente a ala de militares distantes do positivismo que lutaram na Guerra do Paraguai e lutavam então pela honra do Exército e aumento da participação dos militares nas definições da política, tornou-se presidente; e seu vice, Floriano Peixoto, que embora também tivesse cooperado na guerra, defendia uma concepção republicana que sofria influência positivista, a qual se chocava com o conservadorismo do marechal. Apesar dos atritos, ambos os lados tinham no liberalismo uma rivalidade em comum. Por isso, eram partidários de um governo centralizado e forte. Viam na autonomia das províncias o risco da fragmentação do país, e, além disso, entendiam que serviria apenas aos interesses das oligarquias latifundiárias (FAUSTO, 2009; ROCHA, 2009).

Entre o fim do século XIX e início do século XX, duas rupturas eram nítidas: uma se dava com a monarquia, e outra, com o modo de produção escravista. Quanto à desvinculação com o modelo monárquico, desvincula-se, também, de relações mais próximas com as nações europeias. Sobre o fim da escravidão, esta refletiu em uma intensificação dos processos de imigração. Os migrantes eram provenientes da Europa Ocidental, do Japão, do Oriente Médio, entre outras regiões. Já se antecipa, aqui, que o Congresso Nacional não deixou de se manifestar quanto a esse fato, bem como se mobilizou fortemente com relação aos temas comerciais. A especificação dos motivos para essa mobilização serão destrinchados posteriormente (RICUPERO, 2013; FURTADO, 1967).

Ainda quanto a segunda ruptura, esta teve como circunstância a amplificação do setor cafeeiro como protagonista na produção brasileira, o qual alavancava as exportações já na segunda metade do século XIX. O progressivo aumento da relevância do café na economia brasileira promove o deslocamento do eixo de produção de açúcar (e em menor escala a produção de borracha e algodão, para citar alguns dos produtos principais na pauta exportadora), para a produção de café na região sudeste. Esta última, embora também tivesse feito uso de mão de obra escrava, terá sua principal mão de obra proveniente do trabalho

assalariado e da vinda de imigrantes. Essa alteração no eixo dinâmico, que, no entanto, se manteria agrário e exportador, teve seu auge no período em questão (RICUPERO, 2013; FURTADO, 1967).

A Primeira República trouxe a reorientação de políticas comerciais e parceiros, bem como focalizou na coordenação de uma macroeconomia em favor de altas taxas de câmbio, para incentivar o comércio exterior. A importância dos imigrantes nas plantações de café residia na criação de um mercado consumidor que possibilitaria a industrialização (até então nascente e orientada para o setor têxtil), visto que já se sabia que as alterações recorrentes dos preços de produtos agrícolas, sobretudo do café, suscitavam dificuldades frequentes para financiamentos de importações, das quais o país tão fortemente dependia (RICUPERO, 2013; FURTADO, 1967).

Em relação à Política Exterior, buscou-se firmar os interesses nacionais - que também estavam em processo de constituição e emancipação das ambições da monarquia lusa. As instâncias que conformavam o processo decisório eram: o Parlamento, o Conselho de Estado, o Gabinete e o chefe do Executivo. A formulação era realizada por meio de um equilíbrio de influências, cujas forças geralmente dispunham, de um lado, do parlamento, e do outro, dos órgãos do Executivo (CERVO e BUENO, 2011).

De forma sintética, Ricupero (2013) reúne três grandes transformações na estrutura da política externa da Primeira República, que contariam com o protagonismo e habilidade do Barão de Rio Branco e construíram a identidade diplomática a se tornar, em certa medida, uma tradição que atravessaria o século. A primeira, sendo a mais evidente das mudanças, é a relação com os Estados Unidos. Periférica nos tempos do Império, passou a ser entendida como uma “*aliança não escrita*” (p.336); a segunda mudança faz referência à resolução das questões fronteiriças e a busca por aproximação via cooperação com as demais nações latino-americanas; por último, a terceira aponta os primeiros passos do país em direção a uma diplomacia multilateral, a qual se daria por tentativas regionais de organização nas conferências pan-americanas, bem como as buscas por inserção globais como na segunda conferência de Haia (1907) e, após a Primeira Guerra Mundial, na Liga das Nações (1919). A partir dessas linhas de transformação, é possível notar as discontinuidades diplomáticas entre as relações existentes do Brasil Império para a República (RICUPERO, 2013).

Essas mudanças não significam, contudo, um rompimento integral com a política externa que já havia. O reconhecimento do novo regime foi rapidamente anunciado pelas nações do continente latino-americano, entre eles Uruguai, Argentina e Chile. Contudo, houve certa hesitação por parte dos Estados Unidos, que mantinham relações cordiais com o então

imperador, Pedro II. Os EUA informaram que haveria o reconhecimento após adesão da maioria nacional. Essa situação só se resolveu após votação no Congresso americano a qual, após alguma disputa, realizou o anúncio do reconhecimento quase três meses após a formalização da República brasileira, o que pode ser considerado de alguma rapidez (CERVO e BUENO, 2011).

Esse reconhecimento foi importante para o andamento da Política Exterior brasileira do período, uma vez que era objetivo do país, aqui personalizado no primeiro ministro provisório, Quintino Bocaiúva, estreitar relações com o país norte-americano. (CERVO e BUENO, 2011) A referida ambição resultaria em um dos pontos mais significativos de mudança que a república conferiu às relações internacionais do país: o deslocamento do eixo diplomático de Londres para Washington (RICUPERO, 2013).

É preciso ressaltar também o peso dado à diplomacia brasileira na tarefa de fazer valer a credibilidade das instituições do país e a legitimidade do novo regime, visto que, logo em seu início, uma série de acontecimentos levantaram questionamentos. Entre eles, a desastrosa política econômica de Rui Barbosa, a crise política que, em pouco mais de um ano de governo, culminou na renúncia de Deodoro da Fonseca, em uma cena política dominada por militares. Esses fatores levaram nações à desconfiança de que a República não lograsse êxito, principalmente por parte da Inglaterra e das demais potências europeias (CERVO e BUENO, 2011).

O referido esforço pela "normalização" da imagem de um Brasil republicano também se estendeu ao Poder Legislativo. Os primeiros ministros que ocuparam a chefia das Relações Exteriores não demonstraram ter grande ligação ou conhecimento quanto às questões internacionais, o que abriu espaço para uma atuação mais direta do Congresso, cujos membros demonstraram preocupação com as possibilidades de inserção do país. De forma indireta, essa questão levantava discussões nas duas Casas e, mais diretamente, resultava em reposicionar, abrir e fechar consulados e legações a partir do tema orçamentário, buscando reduzir custos, já que era papel do Congresso o controle das finanças públicas e do orçamento a ser dispensado a todas as áreas, incluindo a pasta das Relações Exteriores. O objetivo era definir em quais países seria eficiente e coerente manter presença, levando em consideração os que ainda não haviam reconhecido a república ou aqueles, por pouco interesse por parte do Brasil, poderia se aglutinar a outros postos em Estados vizinhos ou próximos - o que resultou no fechamento de várias legações, entre elas: Rússia, Suíça, Espanha, Paraguai e Bolívia, por solicitação congressual (CERVO e BUENO, 2011).

As primeiras discussões do congresso quanto às relações diplomáticas que o Brasil deveria manter ou se afastar não se deram sem divergências entre os parlamentares. Embora houvesse convergência em alguns temas, como a necessidade de privilegiar as relações com os Estados Unidos - entendido como o bastião dos objetivos republicanos - em detrimento das relações com os Estados europeus, e, além disso, a necessidade de retirar a diplomacia da influência monarquista que ainda havia institucionalmente, os parlamentares divergiram em outros temas, quais sejam: a eliminação de alguns postos e consulados - o que levou à crítica de possível isolamento e desincentivo ao comércio internacional em determinadas regiões, bem como uma preocupação quanto às relações dentro do continente sul-americano. Ao fim, o primeiro texto aprovado não demonstrou muito prestígio dos parlamentares aos serviços do Ministério das Relações Exteriores, destinando dotação orçamentária reduzida, com o pedido de fechamento ou unificação de algumas legações, conforme mencionado (CERVO e BUENO, 2011).

Enquanto isso, o Executivo buscava estruturar-se em meio a uma institucionalização ainda em formação. Com relação ao Ministério das Relações Exteriores, a turbulência era clara: no curto período de 1889 a 1902 (13 anos), antes da gestão de Rio Branco, passaram pelo ministério um total de 11 ministros, desconsiderando aqui as interinidades e recusas ao cargo. Entre eles, dois integraram o governo de marechal Deodoro (1889-1891), sete foram do período de Floriano Peixoto (1891-1894), dois de Prudente de Morais (1894-1898) e um de Campos Sales (1898-1902) (CERVO e BUENO, 2011).

Apesar do cenário de instabilidade, é importante estabelecer como marco da política externa do período a busca, sobretudo, para romper com a diplomacia imperial, principalmente em relação à consideração a ser conferida aos Estados Unidos. A diplomacia Imperial mostrava-se hesitante na aproximação, negando assinatura de acordos comerciais e alianças. Dessa forma, em 1891, foi firmado o tratado Blaine-Salvador de Mendonça, primeiro acordo aduaneiro com a nação americana, que deixava claro o rompimento com a tradição do período monárquico em não assinar tratados com nações mais poderosas, um reflexo da reação aos tratados considerados “desiguais” com a Inglaterra (RICUPERO, 2013; ROCHA, 2009). Três anos depois, em 1894, a inclinação que privilegiava a partir de então a relação com os Estados Unidos evidenciou-se ainda mais com a Revolta da Armada, em que houve auxílio em favor de Floriano Peixoto por parte estadunidense. Dessa forma, *“o americanismo marcou, assim, a República nascente como que por antinomia ao europeísmo com o qual se identificava a monarquia”* (CERVO E BUENO, p. 178-179).

Outro aspecto mencionado da Política Externa da Primeira República foi a busca por uma aproximação, ainda que inicial, das demais nações da região. Era encorajado, também por parte de membros do Legislativo, o aprofundamento das "americanizações", tanto ao norte quanto ao sul do continente, opinião expressa nos discursos dos deputados, que viam na abolição da escravidão e no federalismo elementos que diminuíam as diferenças entre Brasil e Estados Unidos, bem como viam no pan-americanismo uma possibilidade de construção de uma "fraternidade americana", que se traduziu, em seguida, no tratado que buscou resolver a questão da região das Missões (ou de Palmas) (CERVO e BUENO, 2011).

Quanto ao vizinho platino, as relações entre Brasil e Argentina se assemelham, de certa maneira, ao que são as **relações fraternas**: ora de apoio, ora de litígio. Quando o Brasil anunciou o novo regime de governo, a Argentina foi o segundo país a atestar seu reconhecimento e apoio. Junto a esse rápido aceno, o país platino não deixou de sinalizar a questão de limites ainda não resolvida na região de Palmas, sobre a qual Estanisláo Zeballos - ministro das Relações Exteriores argentino, à época- já havia delineado uma solução por meio do Tratado de Montevideú. Quintino Bocaiúva, o então ministro do lado brasileiro, com intuito de manter as relações cordiais entre os dois países e aproveitar o "espírito" de entusiasmo republicano, empenhou viagem à região para negociar sobre o tema e acabou por ceder e assinar o tratado, em 1890. Na prática, o tratado retirava uma parte da região que já era brasileira, "estrangulando" o território nacional e colocando em risco a soberania geográfica do país. O próprio ministro recomendou que o tratado não fosse aprovado e o Congresso, de fato, não o referendou: a questão de Palmas seria resolvida por arbitramento, conforme previamente estabelecido em 1888. Depois desse episódio, nota-se um esfriamento das relações entre Brasil e Argentina, as quais passaram a transitar entre temas comerciais e tarifários (era objetivo brasileiro se inserir mais ativamente no mercado argentino), a preocupação quanto ao protagonismo argentino no Prata e o rearmamento naval do país, o que ensejava preocupações com o equilíbrio de poder na região (CERVO e BUENO, 2011).

## **2.2 Os mecanismos constitucionais, institucionais e a estrutura política da Primeira República**

### **2.2.1 A Constituição de 1891**

A Assembleia Constituinte foi convocada com alguma pressa pelos partidários da república liberal, pois temiam a continuidade do regime imposto por Deodoro. Fazia-se necessária uma constituição para a consolidação do novo regime e obtenção de credibilidade -

e reconhecimento - na esfera internacional. A nova Constituição de 1891 introduziu um regime federativo no Brasil, uma inspiração clara do modelo americano, com enfoque no fortalecimento das lideranças regionais, isto é, os governadores, em detrimento da centralização do período monárquico. O texto constitucional concedeu aos Estados atribuições tais quais a contração de empréstimos do exterior (que mais tarde possibilitaria a política de valorização do café), a organização de forças públicas estaduais, uma espécie de força militar própria do estado, bem como a organização da própria justiça, e a determinação do imposto de exportação sobre suas mercadorias, o que garantia a renda estadual e o exercício da autonomia. Essas medidas responderam principalmente aos anseios paulistas. À União coube a administração do imposto de importação, a criação de bancos emissores de moeda, a organização das forças armadas nacionais e a possibilidade de intervenção nos estados para restabelecer a ordem (FAUSTO, 2009). Dessa forma, os estados passavam a ter significativa liberdade em sentido fiscal/econômico, militar e de justiça.

Outro elemento que provocou larga alteração da organização institucional foi a extinção do Poder Moderador, cujas atribuições passariam, em sua maioria, ao Poder Executivo. A Constituição, então, estabeleceu três poderes que se articulariam sob um sistema presidencialista: o Poder Executivo, a ser exercido por presidente eleito a cada quatro anos; o Legislativo, exercido pelas duas casas já existentes desde o Império, a Câmara dos Deputados e o Senado. Este último já não mais contava com a vitaliciedade dos senadores. A cada três anos os deputados seriam eleitos, em quantidade proporcional ao número de habitantes de cada estado; a cada nove, seriam eleitos três senadores para cada estado e o Distrito Federal, que até 1960 seria o território do Rio de Janeiro. A nova constituição determinava que os Projetos de Lei poderiam começar em qualquer das duas casas do Congresso. Se aprovados, seriam encaminhados ao presidente para sua sanção. Se negados, poderiam retornar ao Legislativo para aprovação sem anuência do Executivo, sob condição de dois terços dos votos favoráveis que examinariam o veto do presidente (FAUSTO, 2009).

De acordo com Regina Rocha (2009), o Legislativo “*não governava nem administrava*” (p.42). Como o Executivo não seria mais indicado pelo imperador nem os conflitos entre as casas seriam possivelmente solucionados por sua figura como última instância decisória, não havendo mais essa associação e, sim, uma independência, o Executivo ainda precisava garantir mecanismos para aprovar suas leis. Dessa forma, com a Constituição de 1891, há um fortalecimento do Executivo e a formação de um novo jogo institucional que se tornaria tão particular às relações Legislativo-Executivo brasileiro por

meio das coalizões, principalmente dentro da Câmara dos Deputados (FAUSTO, 2009; ROCHA, 2009).

É necessário reforçar que o documento constitucional foi elaborado em um contexto turbulento, em que grupos diversos lutavam por poder e influência. Havia militares inconformados com a falta de reconhecimento do Império, facções republicanas variadas que se dividiram entre liberais-federalistas, representados principalmente pelos produtores de café, os positivistas, jacobinos bem como os conservadores saudosos da monarquia. Nesse emaranhado de interesses tão diversos, a forma encontrada de restabelecer a ordem institucional foi pelo domínio do Executivo nas esferas decisórias e, por outro lado, cada vez mais poder às instâncias regionais (ROCHA, 2009).

Ainda assim, a “ordem” estabelecida não dissipou agitações ou conflitos. Não é sem motivo que, poucos meses após a promulgação da referida Constituição, ainda em 1891, Deodoro fechou o Congresso após choques com a instituição por ter substituído o ministério do governo provisório, que passaria aos comandos de Barão de Lucena, um tradicional político monárquico. Seus planos, no entanto, não tiveram êxito, resultando na sua renúncia (FAUSTO, 2009). Essa não seria a última vez que o Congresso fecharia por pressões e endurecimento do Executivo, sob justificativa de “*criar dificuldades às iniciativas do Governo*”, como apontado por Vargas. A história se repetiria em 1937 e outras três vezes entre 1964 e 1985 (BRASIL, 2018).

Ao conferir maior preponderância ao Poder Executivo, a referida Constituição relegou o Legislativo à dependência de orientação política que viesse do presidente da república. Isso não significa dizer, porém, que o Congresso abdicava de sua atuação ou não era instituição relevante na condução política do país, e em específico, na condução da política externa, ainda que os dispositivos constitucionais reservados ao parlamento na atuação exterior eram ainda mais restritos que aqueles do período do Império. Rocha (2009), ao citar os denominados “dispositivos draconianos”, conceito de Amado Cervo (1981) para a centralização da política externa no Executivo no período imperial, aponta que, na República, essa centralização se intensificou ainda mais. No regime anterior, o então imperador costumava consultar o Legislativo em temas específicos como negociações com nações estrangeiras, bem como temas de paz e guerra e o Legislativo poderia influenciar decisões ex-ante por meio do Conselho de Estado no Império. No período republicano, porém, essa atribuição se tornou quase exclusiva do Executivo. Além disso, os artigos que tratam das atribuições do Congresso são quase exaustivos, de forma a impedir possíveis atuações que fugissem a esse escopo já tão delimitado. Coube ao Legislativo o poder da ratificação de

tratados ex- post, não havendo mecanismos para uma participação ex-ante nas negociações de acordos internacionais.

Isso não significa dizer, contudo, que a delegação da condução da política externa determinada pela Constituição de 1891 ao Executivo faz com que o Legislativo renuncie ao direito de fiscalizá-la, debatê-la e pensá-la. Isso será feito, em efervescência, em especial nas brechas constitucionais que o permitem atuar em momentos decisivos para o país, como na demarcação das fronteiras, defesa do território, definição do orçamento da União, período de guerra e, sobretudo, direcionamento do comércio internacional (ROCHA, 2009. p.54)

Os pontos citados acima referem-se a algumas das competências privativas reservadas ao Congresso Nacional no texto constitucional, consideradas pela autora como possíveis “brechas” de atuação, que permitiam aos parlamentares defender mais ativamente seus interesses sobre os rumos que o país deveria tomar (ROCHA, 2009). Tal atuação pode ser dividida em “temas” de política externa que poderiam ser afetados pela ação parlamentar, o que será discutido no quadro a seguir.

Mas, antes disso, convém mencionar uma brecha advinda da própria circunstância histórica: além de todo alvoroço existente na multiplicidade de interesses e opiniões dos atores que queriam fazer a República, também estava em processo de construção e formalização o Ministério das Relações Exteriores pós-Império. Como dito no tópico anterior, em um curto período de tempo o ministério viu suceder uma grande sequência de ministros - muitas vezes sem vasto repertório ou preparo para lidar com a área - que possibilitaram ao parlamento um olhar mais atento e atuação mais direta e enfática, como a rápida rejeição ao Acordo de Palmas. Essa situação se estabilizou, segundo Zairo Cheibub (1984), apenas com a nomeação de Rio Branco para a pasta de Relações Exteriores. O autor sugere que a administração de Paranhos fundou o Itamaraty moderno, centralizando os processos em um estilo personalista e carismático. Assim, somente a partir de 1910 o Itamaraty passaria por reformas administrativas que transformariam-no na estrutura racional e burocrática que é percebida até os dias de hoje. Pode-se perceber que nos anos anteriores à gestão do Barão, o parlamento faria uso nessa brecha circunstancial e também não deixaria de fazê-lo, em menos vezes porém, nos eventos que julgasse necessário em anos seguintes.

Retomando as brechas constitucionais e os temas externos de possível ação parlamentar, de acordo com o Art.34 da Constituição de 1891, compete ao Congresso Nacional, de forma privativa (passível de delegação), e sua respectiva influência no campo da política externa:



Quadro 01.: Relação entre as Competências Privativas do Congresso Nacional e a Política Externa

Influência na Política Externa por Tema	Competências Privativas do Congresso Nacional
Definição de Legações e Representações	"1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro"
Comércio Internacional	"5º legislar sobre o commercio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem publico, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos;"
Fronteiras e Limites	"6º legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios estrangeiros;"
Fronteiras e Limites	"10. resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Districto Federal, e os do territorio nacional com as nações limitrophes;"
Segurança	"11. autorizar o Governo a declarar guerra, si não tiver logar ou mallograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz;"
Fronteiras e Limites/ Segurança / Direito Internacional *	"12. resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;"
Segurança	"16. adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras;"
Segurança	"17. fixar, anualmente, as forças de terra e mar;"
Segurança	"18. legislar sobre a organização do Exercito e da Armada;"
Segurança	"19. conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz, para operações militares;"
Segurança	"20. declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional na emergencia de aggressão por forças estrangeiras ou de commoção interna, e approvar ou suspender o sitio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsaveis, na ausencia do Congresso;"
Direito Internacional	"23. estabelecer leis sobre naturalização; "
Direito Internacional	"32. regular os casos de extradicção entre os Estados;"

Fonte: Art. 34 da Constituição [1891] e parte da seleção feita por Rocha (2009). Elaboração própria.

\* O tipo de influência dependerá do tema do Tratado.

Em síntese, a atividade “oficial” do Congresso Nacional na Política Externa era realizada por meio da aprovação *ex-post* dos atos internacionais e autorização para declaração de guerra ou celebração da paz. No entanto, até mesmo essa modesta atribuição parece limitada ao se comparar as atribuições e termos sobre a temática dos tratados de competência do Executivo: no texto constitucional de 1891, integram as competências privativas do Presidente da República, no parágrafo 16º do Art.48. “*entabolar negociações internacionais,*

*celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre ad referendum do Congresso*” (grifo próprio). Rezek (2004) aponta que a redundância terminológica nas palavras “ajustes”, “convenções” e “tratados” sofre críticas doutrinárias por tentar abranger as variadas formas existentes de comprometimento com o exterior. Como não é objetivo deste estudo enveredar por critérios hermenêuticos, a crítica levantada por Afonso Arinos (1957, apud REZEK, 2004) resume como os termos empregados na referida Constituição - e que lá ficaram, com poucas mudanças, nas constituições que se seguiram - podem reduzir o alcance parlamentar nos compromissos internacionais:

A Constituição brasileira, ao falar em tratados e convenções internacionais, empregou duas palavras para exprimir o mesmo objeto jurídico, o que é de má técnica constitucional. O que é mais grave, porém, é que não ficaria excluída a hipótese de se entender que outros atos internacionais que não viessem rotulados como convenções ou tratados ficariam dispensados da fiscalização do Legislativo (ARINOS, 1957, p.266, apud REZEK, 2004, p.124).

Algumas dessas imprecisões serão desfeitas no texto constitucional subsequente, de 1934, suprimindo os termos “ajustes” e “sempre” (REZEK, 2004). Esse texto ficará praticamente inalterado na Constituição de 1946, e levantará discussões a respeito da abrangência dos compromissos internacionais que não exigem anuência parlamentar, como no caso das notas reversais, considerados pelo Ministério das Relações Exteriores como “ajustes” de negociações já firmadas, como o caso dos Acordos de Roboré, a ser analisado no capítulo seguinte.

Desse modo, entende-se que os constituintes, na elaboração das constituições republicanas, se preocuparam em estabelecer certo controle que o Legislativo teria sobre as ações de relações internacionais do Executivo sem, no entanto, antever a necessidade de regulamentar possíveis atos, ajustes e negociações que não exigiriam, necessariamente, uma nova ratificação e, assim, o consentimento parlamentar. Exemplos desses compromissos são as já citadas notas reversais, mas também, consoante a interpretação do jurista Hildebrando Accioly (1934; apud REZEK, 2004), instrumentos como acordo cujo teor é de competência privativa do Executivo, ou compromissos que versam sobre assuntos já regulamentados em lei interna, ou, ainda, alterações ou complementações decorrentes de um tratado já em vigor, bem como promessas de reciprocidade em matéria de extradição são exemplos que poderiam prescindir de controle legislativo. Para Accioly, a aprovação legislativa era, em muitas das vezes, dispensável.

Embora a Constituição de 1891 fosse, comparativamente, um pouco mais exigente que as posteriores por envolver ainda os “ajustes” como matéria de aprovação congressual, Rezek (2004) aponta que foram incontáveis os acordos bilaterais firmados pelo Brasil que vigoraram dessa forma - sem passar pelo Congresso, *“inclusive alguns acordos para a demarcação de fronteiras e outros sobre a troca de correspondência diplomática em malas especiais”* (p.128). Para o autor, uma explicação possível, usada por juristas como o já mencionado Accioly e comum no direito norte-americano, se valeria do costume constitucional. Ou seja, havendo um espaço normativo vazio, ambíguo ou muito amplo, como poderiam ser considerados os termos “ajustes”, “tratados” e “convenções” face à pluralidade de compromissos internacionais possíveis, abriu-se margem para uma atuação consuetudinária. Esse costume se daria pela própria característica centralizadora da constituição republicana, isto é, mantendo as decisões voltadas para o Executivo.

Contudo, mesmo que as atribuições sejam consideradas de “menor impacto” nas relações exteriores, por não conter mecanismos ex-ante e regular questões de teor mais prático (econômico, comercial e jurídico) e menos político, os dispositivos constitucionais não impediram que o parlamento atuasse nesses temas. Não obstante a maioria dos tratados e atos negociados pelo Executivo fossem aprovados, houve rejeições e manifestações - em discursos de deputados ou até mesmo moções - aprovando ou rejeitando posicionamentos do Executivo quanto às questões de matéria internacional. É importante explicitar também que, em diversos temas, a atuação do executivo estava de acordo com os objetivos dos parlamentares, com o que respondiam, muitas vezes, com seu silêncio. Um exemplo importante, antecipando o tópico seguinte, foi a política de aproximação comercial com os Estados Unidos empreendida pelo Barão do Rio Branco. Ela ia ao encontro dos anseios das elites produtoras do café, que compunham parte significativa do parlamento, bem como interessava à ala “americanista” que reverberava não só no Congresso Nacional (embora não fosse unânime) mas, também, de forma mais ampla, na sociedade brasileira, enxergando na aproximação com os Estados Unidos um caminho para alinhar relações e ambições com o progresso, a liberdade, o republicanismo, em contraste ao que representavam os impérios e monarquias europeias (BUENO, 1995; ROCHA, 2009).

### **2.2.2 As Comissões Temáticas**

Dentro do escopo de atuação do Congresso estão também as comissões. Ambas as casas parlamentares teriam uma destinada a lidar especificamente com os temas exteriores e teriam nome e objeto de trabalho definido pelos respectivos regimentos internos de cada casa.

Da análise desses regimentos - em específico sobre as comissões permanentes, as quais não eram feitas para a solução de casos *ad hoc*, mas sim para fiscalizar de maneira continuada a atuação do Executivo em seus diversos temas -, percebe-se que a definição do objeto de trabalho dessas comissões evoluiu ao longo dos anos.

Em relação à Câmara dos Deputados, por exemplo, a “Comissão de Diplomacia” do regimento de 1829 e a “Comissão de Tratados e Diplomacia” do regimento de 1891 não guardam nenhuma definição de seu objeto, o qual só viria com o regimento de 1920. A alteração do nome da comissão imperial para a republicana é coerente visto que a prática da comissão era prioritariamente voltada para a análise de tratados assinados pelo presidente. Em 1920, era o desígnio da comissão, conforme o Art.169 do regimento interno:

Art.169. À Comissão de Diplomacia e Tratados compete manifestar-se sobre todos os atos internacionais de que houvermos participado, ou haccveremos de participar, e sobre a organização do Ministério das Relações Exteriores (BRUSCO, 2006).

A partir disso, o principal intuito da comissão era, de acordo com as funções descritas por Cervo (1981), o controle das relações exteriores ao decidir por concordar ou não com os tratados negociados pelo Executivo. Porém, isso não apaga o movimento parlamentar quanto às segundas e as terceiras funções: vigiar e fiscalizar o desempenho dos agentes de relações exteriores e contribuir ainda com a elaboração de um pensamento político nacional (como será levantado pelos casos do tópico seguinte). Esses dois últimos papéis são percebidos mais nas entrelinhas da História que no texto regimental do período. A partir do regimento de 1955, a ser verificado no capítulo seguinte, perceber-se-á a formalização dessa atuação que vai além da verificação dos atos internacionais.

Dito isso, a Comissão de Tratados e Diplomacia, de 1891, que no regimento da Câmara dos Deputados de 1893 passou a ser chamada de Comissão de Diplomacia e Tratados até 1947, foi responsável por aprovar mais de duzentos documentos relativos às relações exteriores do país, a maior parte deles sendo ratificações de atos internacionais assinados pelo Executivo, entre os anos de 1891 a 1930 (ROCHA, 2009). Segundo Rocha (2009), em sua análise dos anais do período, as reuniões dessa comissão se davam de forma variável e com frequência irregular ao se comparar com outras como a de Justiça ou a da Guerra. A autora indica que essa inconstância, que também se nota em sua homóloga do Senado, oferece uma explicação possível para o motivo das constantes alterações de nome e escopo dessas comissões.

Em relação ao Senado, o primeiro regimento interno a dar conta de temas exteriores foi o de 1903. Nele, ainda não havia especificações do papel da Comissão de Constituição e Diplomacia, o que só se verificaria no regimento de 1935, mas, traz em seu Art.69 algumas linhas sobre temas de política externa que não existiam no regimento imperial (de 1826), em que se coloca:

Art.69. Quando os trabalhos das Comissões versarem sobre projetos de lei ou resoluções atinentes à declaração de guerra ou acordo sobre a paz, a tratados ou convenções com países estrangeiros, à concessão ou recusa de licença para a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional para operações militares, às suas reuniões serão sempre secretas.

Parágrafo único. Os pareceres emitidos sobre os assuntos mencionados (...) dirão da conveniência ou inconveniência de ser o caso discutido em sessão pública do Senado; e esses pareceres, com as emendas e votos, que lhes tiverem sido anexos, serão guardados em sigilo, entregues pelo Presidente da Comissão ao do Senado, para seguirem os trâmites regimentares (BRASIL, 1904).

No regimento interno seguinte, publicado em 1926, tanto o nome da comissão quanto o referido artigo sofrerão algumas poucas mudanças. A comissão passará a ser chamada “Comissão de Diplomacia e Tratados”, como na Câmara, e o Art.69 deixará mais específica a necessidade de aprovação por parte do Senado<sup>1</sup>.

Ainda assim, a máxima levantada no tópico anterior se repete: os dispositivos constitucionais e regimentais - em sua literalidade - limitaram o processo decisório do parlamento ao papel de aprovar ou desaprovar o que foi acordado pelo Executivo. Além disso, a aprovação por parte do Congresso não significava que o acordo em questão fosse automaticamente ratificado. Ao decidir pela aprovação ou pela (rara) rejeição, o veredito formalizava-se por um decreto legislativo. Esse consentimento era o sinal que o legislativo dava ao presidente para que este desse andamento ao processo de ratificação. Também não era obrigatório que o presidente submetesse o tratado à aprovação congressional, podendo optar por arquivá-lo e não seguir com a sua internalização. A aprovação do congresso, contudo, era necessária para o presidente seguir com a incorporação do conteúdo do ato internacional no direito interno (ROCHA, 2009).

---

<sup>1</sup> Conforme o regimento de 1926, em seu Art.69: “Quando os trabalhos das Comissões versarem sobre projetos de leis, ou resoluções atinentes à declaração de guerra ou acordo sobre a paz, a tratados ou convenções com países estrangeiros, à concessão ou recusa de licença para passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, para operações militares e sobre nomeações feitas pelo Presidente da República, dependentes, por lei, de **aprovação do Senado**, as suas reuniões serão secretas e bem assim as sessões do Senado destinadas à discussão e votação de tais assuntos, salvo, quanto à esta última parte, decisão do Senado em contrário” (grifo nosso) (BRASIL, 1926).

### 2.2.3 O Jogo Político e as Instituições

Dito isso, não se pode compreender plenamente o jogo político sem atentar-se à formação de coalizões, essa articulação de poderes não escrita que começa a se compor nos primeiros anos da república até se desenvolver no presidencialismo de coalizão, na Segunda República e persistir até o tempo corrente. Em contexto, após a renúncia de Deodoro, Floriano assumiu a presidência em contexto tão instável quanto o anterior, com relativo apoio do PRP em um acordo tático, mas chocando-se contra os interesses das classes econômicas dominantes. Em meio a isso, as instabilidades como os levantes contra a centralização e por maior participação no governo, como a Revolta da Armada (1891-1894), liderada pela marinha, e, no Rio Grande do Sul, onde eclodiu a Revolução Federalista (1893-1895) e a união de ambos contra Floriano foram duramente reprimidas mas deixavam claro o descontentamento quanto aos rumos da república exercida pelos dois militares. Findo o acordo de Floriano com o PRP e sem grandes bases de apoio além dos republicanos “jacobinos” (constituído de membros da baixa classe média, operários e militares de baixa patente), foi eleito o presidente paulista Prudente de Moraes, em 1894. Dava-se início à consolidação da república oligárquica (FAUSTO, 2009; ABRANCHES, 2018).

As rivalidades já existentes na política de Floriano se agravaram no governo de Prudente de Moraes. A elite política dos grandes estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, faziam dura oposição aos republicanos jacobinos que se concentravam no Rio de Janeiro. Foi apenas no governo seguinte, porém, que Fausto (2009) considera que a República liberal teve sua consolidação. A figura de Campos Sales (1898-1902) viveu o enfraquecimento do movimento republicano jacobino (após a tentativa frustrada de assassinato do presidente anterior por alguns de seus membros), os militares voltaram aos seus quartéis e viu-se o “triunfo” da elite política dos principais estados, o que significou o apogeu do controle pelas oligarquias dos estados (FAUSTO, 2009; ABRANCHES, 2018).

Assim, o poder nacional era formado por uma coalizão entre as oligarquias locais que se apoiaram na hegemonia de São Paulo, onde predominantemente se localizava a oligarquia cafeeira, e Minas Gerais, a maior bancada do Congresso, os estados mais ricos. A autonomia adquirida com a descentralização do poder pelo federalismo e o apoio do presidente - a política dos governadores - foi a resposta encontrada pelas classes e províncias dominantes, pelos militares e proprietários de terra contra o centralismo do império e contra os dois primeiros presidentes militares da República. Sérgio Abranches (2018) afirma que a política de governadores foi uma espécie de antecessora do que constituiu o presidencialismo de

coalizão da Segunda República, não sem alterações (que em muito viriam da Constituição de 1934), mas mantendo características importantes.

Diferentemente do que será visto no próximo capítulo, as coalizões da Primeira República, assim como acontecia no Império, eram intrapartidárias e a disputa nacional era bipartidária (entre situação e oposição). As fragmentações ocorriam internamente, pois dentro de um partido se aglutinaram várias facções oligárquicas estaduais. Ou seja, as bases locais eram os principais focos de polarização. Abranches (2018) descreve os partidos como vários condomínios em que se agrupavam as facções locais. Na ilustração descrita, o presidente seria uma espécie de “síndico sem poderes” do condomínio. Fausto (2009) resume que a política dos governadores de Campos Sales foi acordada com o propósito de mitigar disputas: entre União e os Estados, entre Executivo e Legislativo e dentro das unidades federativas, privilegiando os grupos mais fortes. Esses atritos seriam reduzidos pois o presidente faria as vontades dos grupos estaduais dominantes enquanto esses grupos apoiariam o presidente. Para Abranches (2018), essa disposição trouxe sucesso no sentido da estabilidade. O pacto entre as oligarquias e o presidente possibilitou a governabilidade na Primeira República.

Esse arranjo integrou-se ao sistema político de tal forma que alterou o então regimento da Câmara dos Deputados referente à Comissão Verificadora de Poderes. Essa comissão tinha o papel de reconhecer a legitimidade dos deputados eleitos. O que Campos Sales influenciou para alterar diz respeito a forma com que o presidente temporário dessa comissão seria eleito. Antes, era o mais velho dos deputados diplomados. Após a mudança no regimento, o presidente temporário seria o antigo presidente da Câmara que tivesse finalizado seu período legislativo e retornado a ser eleito deputado. Nesse caso, as chances de ser uma pessoa alinhada ao presidente eram muito maiores. Então, a comissão acabava por garantir a eleição de deputados representantes dos poderosos grupos estaduais e ao poder federal. Quem não fosse considerado digno dessa confiança sofria a “degola”, termo da época para a exclusão (FAUSTO, 2009).

Esse contexto se torna mais um fator a se somar com a análise da Constituição de 1891, em que é possível inferir, a partir do texto constitucional e da análise do período, é que no advento da política dos governadores o presidente adotava os interesses das oligarquias como se fossem seus, cerceando possibilidades do parlamento como instituição política de atuar de forma mais independente. Dessa maneira, o Congresso - embora considerado forte por ser a instância última de representação dos Estados, os quais acabavam por definir a política nacional a partir do local - funcionava como um grande palco para a consolidação de alianças que eram formuladas na esfera estadual.

Cabe aqui abrir uma breve explicação sobre quem eram e o que defendiam os grupos dominantes para então entender como eles se articulavam dentro do parlamento. O primeiro e mais poderoso deles foi a elite política do Estado de São Paulo, representada pelo PRP, que priorizou em todo período o interesse da burguesia do café. Embora fosse responsabilidade da União a definição dos rumos financeiros por meio da política monetária e cambial, os paulistas buscaram e conseguiram influenciar nesses fatores por meio da política de valorização do café, como o Convênio de Taubaté, de 1906, em que foi negociado um empréstimo que custeasse a compra de sacas de café para que o produto não tivesse seu preço reduzido (devido ao aumento da oferta que ocorria) e a taxa de câmbio se mantivesse estável. Ou seja, o governo compraria as safras excedentes formando um estoque que seria vendido em momentos de safras menores. Dois anos depois, novos recursos seriam empregados em prol desse objetivo. São Paulo solicitou à União que fosse fiadora de um empréstimo de 15 milhões de libras esterlinas para continuar a operação de estocagem de sacas. Quando a mensagem foi enviada ao Congresso, a autorização legislativa foi dada sem emendas; não obstante houvesse contestação de alguns dos parlamentares, não foram acionados mecanismos constitucionais que demonstrassem desacordo. Houve ainda mais dois episódios em que a União autorizou novos financiamentos em defesa do café em 1917 e 1921. De toda forma, o elo entre a oligarquia cafeeira e Executivo foi fundamental para a obtenção de empréstimos e a depreciação cambial da moeda brasileira, o mil-réis, para a manutenção da produção (FAUSTO, 2009).

De maneira distinta dos paulistas, que se voltavam para o sucesso de um único produto, o segundo grupo dominante tinha seus interesses fragmentados. A elite política de Minas Gerais se dividia entre a produção de café, gado e uma indústria nascente sem um tipo de produção dominante. Por terem menos recursos financeiros que o estado paulista, dependiam fortemente da União e da articulação política. Sendo o Partido Republicano Mineiro (PRM) a maior bancada do Congresso, tinham forte influência na Câmara dos Deputados e também exerciam controle na admissão em cargos federais (pelo censo de 1890, tinham 37 deputados enquanto os paulistas tinham 22). Um objetivo que se destaca nesse grupo foi a construção de ferrovias, em que lograram certo êxito. Também apoiaram a valorização do café (FAUSTO, 2009).

O terceiro grupo é constituído pelos políticos gaúchos. O Partido Republicano Rio-grandense guardavam um número de proximidades com os militares por concentrar maiores efetivos do Exército desde o Império e por algumas aproximações ideológicas coincidentes, como o positivismo e uma política financeira conservadora. Isso fez com que



estivessem afastados, não só geograficamente, mas administrativamente, do núcleo político que se desenrolava no sudeste. Defendiam, assim, políticas econômicas contracionistas (com menos gastos do governo ou maiores tributações) e, em consequência, objetivavam preços estáveis. Dedicavam-se sobretudo ao mercado interno e buscavam proteger seus produtos de concorrentes externos - como o charque da região platina (FAUSTO,2009).

Estavam também mais distantes da possibilidade de influência dos políticos da região Nordeste. Embora Pernambuco e Bahia tivessem representação de alguma importância dentro do Congresso Nacional (Bahia tinha 22 deputados e Pernambuco, 17), foram poucos os momentos que os dois estados conseguiram unir forças políticas regionais em uma coalizão. Tiveram sucesso na coalizão quando o Congresso deliberou sobre impedir a aprovação dos gastos com o Convênio de Taubaté, em 1906. Os estados do nordeste, em coalizão, votaram pela aprovação. Porém, a baixa arrecadação desses estados, cuja maior parte dos recursos provinham do imposto de exportação, resultava em uma situação de pouca capacidade de negociação. Assim, eram compelidos a competir por favores do governo federal (FAUSTO, 2009).

Entendidos alguns dos propósitos mais caros às elites estaduais, convém entender como essas forças atuavam no âmbito nacional. Dentro do Congresso Nacional, os partidos políticos, apesar de trazerem a alcunha de República em seus nomes, pouco diferenciavam-se daqueles do Império. A dicotomia principal que se dá entre a centralização e a descentralização já existia nos tempos do imperador (em que se discutia a abrangência do poder moderador e a autonomia das províncias) e continuou ao longo do período em questão. Porém, esse tema, assim como outros tópicos caros às oligarquias estaduais - como a questão democrática e a escravidão - não criavam divergência e mobilização política significativa na esfera nacional (ABRANCHES, 2018).

Segundo Abranches (2018), diferentemente do bipartidarismo existente nos Estados Unidos, que aproximou alguns Estados e afastou outros, mobilizando-os nacionalmente - seja por identificação ou rejeição, essas questões, no Brasil, ficavam à margem do sistema político nacional, limitadas às fronteiras estaduais. Ao tratar de assuntos nacionais - como questões orçamentárias nacionais que não eram caras a nenhuma oligarquia - as lideranças neutralizavam seu partido. Ou seja, não havia uma definição de linha decisória ou ideias específicas do partido para esses temas. Assim, pode-se entender que a atuação parlamentar, quando voltada para assuntos que não diziam respeito a um interesse particular oligárquico, tinha decisões mais personalistas, voltadas aos interesses e conhecimentos do parlamentar e não do partido. Embora essa configuração pareça muito própria da estrutura de poder erigida

na República Velha, Cervo (1981) aponta que, desde a monarquia, os partidos eram fluidos; o regime partidário, bem como seus programas, não guarneciam de uma corrente rígida de pensamento. Isso não significa dizer, no entanto, que o parlamento não se mobilizava em temas de abrangência nacional - adicionando aqui as pautas de política externa - mas sim que esses temas eram coordenados de maneira diferente do que se verá na segunda e terceira repúblicas, em que o multipartidarismo permite o desenvolvimento de uma visão partidária em relação a temas não só estaduais, mas também nacionais.

Por isso, os partidos políticos, durante a Primeira República, se confundem com os próprios estados: em temas caros às oligarquias, como a questão econômica de taxas de câmbio e programas de valorização de café, formavam alianças e definiam os destinos do país, bem como se organizavam para definir quem seria o próximo presidente e formavam uma base estável por meio da Comissão Verificadora de Poderes. Nos temas nacionais sem representação regional, não havia uma determinação específica a ser seguida.

Uma importante consideração a ser feita a partir disso é a seguinte: justamente devido ao acordo entre Executivo e os estados, o Legislativo, por ser a representação máxima das oligarquias, é uma instituição forte na Primeira República, e no governo de Campos Sales em especial. Desse modo, embora as limitações constitucionais dissessem exatamente até onde o Congresso poderia ou não atuar e desse amplos poderes ao Executivo, a prática configurava-se de outra maneira. Era o Congresso, instrumento crucial do clientelismo para manipulação de verbas e cargos, que definia, através das ambições das oligarquias, o presidente seguinte, bem como os deputados a serem eleitos. Essa liberdade de participação no sistema decisório - maior que o determinado constitucionalmente - dá abertura para equacionar nesse jogo político a possibilidade de uma atuação parlamentar em política externa de forma mais efusiva do que a literatura base sobre o período antecipa. Em suma, as brechas constitucionais, a circunstância histórica de reformulação do MRE somadas à circunstância do pacto dos governadores foram fatores que contribuíram para a possibilidade de ação “ex ante” de parlamentares. Algumas dessas ações serão destrinchadas a seguir.

### **2.3 O Congresso Nacional e a mobilização de temas de política exterior na Primeira República**

Antes de partir para o que se discutia nas casas do Congresso Nacional, é importante fazer menção à instância decisória do Poder Executivo em política externa: o MRE. Conforme o que foi analisado até agora, foi possível perceber que, ao longo da Primeira

República, as estruturas do Executivo e do Legislativo não dispunham de linhas divisórias muito claras: a política dos governadores, por exemplo, permitiu que as oligarquias representadas no Legislativo tomassem decisões que se tornavam as do Executivo, que as acatava, sendo essa a dinâmica encontrada para manter estabilidade na política nacional. Dessa maneira, as ambições do presidente e dos oligarcas, muitas vezes, se “harmonizavam”, seja por interesse, seja por imposição. Essa estrutura também se fez presente, não da mesma forma, mas gerando resultados próximos, nos temas da política exterior, entre MRE e Congresso.

O Ministério das Relações Exteriores da Primeira República ainda guardava muitas semelhanças com aquele dos tempos do Império. Apesar das reformas administrativas que se deram a partir da gestão de Rio Branco, a época foi marcada pela transição de um “período patrimonial”, que vinha da diplomacia imperial, para o que viria a se tornar o “período burocrático-racional” (CHEIBUB, 1984). Essa transição, a qual Cheibub (1984) chamou de “período carismático” pode ser interpretada em três camadas: a) continuidade: políticas formuladas no império para resolução definitiva de fronteiras, como ocorreu na região do Prata; b) mudança: o recrutamento de diplomatas ainda nas elites, mas essas elites não eram mais as imperiais, e sim, as oligarquias republicanas; c) transição: a instabilidade dos primeiros anos da República (em que se sucederam vários ministros) e a posterior centralização das decisões nas mãos do Barão, o qual uniu simbolicamente o ministério em torno de sua figura carismática.

Para o presente estudo, entende-se que os itens b) e c) são tópicos significativos para explicar a dinâmica entre parlamentares e a diplomacia brasileira e, então, o processo decisório em política externa do período. Em relação ao item b), Paulo Roberto de Almeida (1987), ao falar sobre a profissionalização e especialização da diplomacia e abertura para recrutamentos mais democráticos, que se dariam principalmente na fase “burocrático-racional” de Cheibub (1984), Almeida (1987) diz que esse processo foi fundamental para inibir “a ‘osmose’ que a instituição parlamentar sempre manteve com a instituição diplomática nas sociedades elitistas” (p.112). Essa “osmose” se dá pelos membros do parlamento pertencerem, muitas vezes, às mesmas elites que formavam o corpo diplomático.

“O mecanismo de recrutamento tendia a uniformizar os membros da carreira em termos de sua origem social, pois recrutar-se predominantemente entre os setores oligárquicos e “aristocráticos” da República Velha. Esse processo implicava um reforço aos elementos que favoreciam o desenvolvimento de um *esprit de corps* e,

consequentemente, de uma certa coesão e homogeneidade entre os diplomatas” (CHEIBUB, 1984).

Expandindo essa homogeneidade para o parlamento, que também era formado pelas elites oligárquicas, infere-se que a harmonia também existia no campo da política externa porque os interesses externos, muitas vezes, coincidiam. Não se pode generalizar e afirmar que os grupos de parlamentares e diplomatas eram iguais e estavam sempre de acordo, mas é inegável que houve proximidade, em especial nas relações com os Estados Unidos e nas negociações econômicas em torno do café.

Não foram só as origens sociais que fizeram o elo entre parlamento e ministério. Membros do Congresso, sejam senadores ou deputados, também presidiram a pasta de relações exteriores ou foram nomeados embaixadores/chefes de missões diplomáticas. Figuras como Rui Barbosa, Joaquim Nabuco, Quintino Bocaiúva, Olinto de Magalhães, Lauro Muller, Nilo Peçanha, Justo Chermont, Fernando Lobo Leite Pereira, Serzedelo Correia, Antônio Francisco de Paula Sousa, Félix Pacheco e Otávio Mangabeira são alguns exemplos que transitaram ora representando o Legislativo, ora o Executivo (BRASIL, 2017).

A sequência de nomes ilustra o personalismo que fazia parte da mobilização política do período. Retomando o tópico anterior deste capítulo, os grupos e partidos políticos atuavam a partir dos interesses locais e, por isso, temas que não lhes diziam respeito diretamente eram abordados sem um posicionamento definido. Nos temas de política externa, esse espaço de indefinição deu abertura para duas correntes personalistas que se destacaram e, em alguma medida, repercutiram nos discursos parlamentares: a de Joaquim Nabuco e a de Rui Barbosa. O primeiro, apesar de monarquista e conservador, inclinava-se ao americanismo por entender que essa seria a melhor opção para o contexto agroexportador brasileiro, de forma que trabalhou principalmente para a aproximação entre Brasil e Estados Unidos durante sua gestão na embaixada americana. Já o segundo, não obstante fosse republicano, via os riscos de uma aproximação cega com relação aos EUA, apoiando, por sua vez, o multilateralismo e a imparcialidade brasileira, defendendo o que chamou de “neutralidade vigilante” (ROCHA, 2009).

Não só por motivo da influência desses dois importantes membros da conjuntura política da época, mas também por interesses próprios, essas perspectivas ecoavam nos discursos dos parlamentares. Havia uma onda americanista perceptível no parlamento. Os parlamentares republicanos, pertencentes a uma corrente mais liberal, viam sentido tanto econômico, privilegiando negócios, financiamentos e exportações com os EUA, bem como o

sentido político, já que buscavam se inspirar e se aproximar do modelo de república federativa ali criado de tal forma que até no nome oficial do Brasil republicano estava óbvia a inspiração americana. Essa aproximação foi trabalhada em peso na gestão de Rio Branco, que obteve significativo apoio do parlamento. No entanto, essa defesa não era unânime. Permaneciam, ainda, os parlamentares conservadores, saudosos da monarquia e, também, das relações com a Europa. Em seus discursos, posicionaram-se contra a aproximação com os Estados Unidos e o afastamento das relações com as monarquias europeias (ROCHA, 2009).

Em última instância, quanto às transições de política externa do período, tem-se o tópico c), cujo teor versa sobre as particularidades do período, quais sejam: o “vácuo” de representação em relações exteriores nos turbulentos primeiros anos da república seguido pela administração carismática e centralizadora do Barão. Quanto a este último, sua longa gestão se deu em muito por não ter se oposto aos interesses das elites agrárias e por ter, ao mesmo tempo, inflado o nacionalismo ao garantir vastas parcelas territoriais no mapa brasileiro a partir de sua atividade diplomática. Assim, acabou por estabelecer uma convivência harmônica com os parlamentares já que unia um fim comum ao interesse das partes: a busca pelo prestígio internacional (BUENO, 1995; ROCHA, 2009).

Isso, somado à estabilidade relativa que foi atingida com a política dos governadores possibilitou maior autonomia por parte do MRE. Essa autonomia não foi dada, porém, sem a aquiescência do Parlamento, e por vezes discordância, quanto aos rumos definidos por Rio Branco e pelos que viriam depois. A concórdia entre as oligarquias em relação à política externa pode ser enxergada como uma espécie de “bipartidarismo” adaptado. Na visão original de Crabb (1957) ou na estruturalista de King (1986) sobre o comportamento do congresso americano, existiam duas arenas: a de políticas domésticas, que era partidária e polarizada, e a de política externa, que era mais conciliatória e confiada ao Executivo. Para o caso brasileiro, na circunstância da República Velha ao longo dos dez anos de gestão de Rio Branco, pode-se dizer que a política externa era, de fato, menos partidária - dado o contexto fluido e de baixa identidade dos partidos políticos. Além disso, as ações do Barão satisfizeram os interesses tanto das oligarquias quanto do Executivo em muitas das decisões sobre política externa, promovendo uma harmonização que levou muitos autores a interpretarem como falta de interesse ou imobilização do Legislativo nas pautas de política externa.

Outros autores enxergam que essa harmonização foi uma forma de participação nos temas, ainda que indireta (MARTIN, 2000), pois não havendo concordância entre os poderes legislativo e executivo, o parlamento não deixou de manifestar seu posicionamento e fazer uso dos mecanismos disponíveis para sinalizar o dissenso. Durante a administração de Rio

Branco, embora o Congresso não levantasse muitas objeções e concordasse com a maior parte das decisões tomadas pelo ministro, os parlamentares chamavam atenção, com relativa constância, para a falta de transparência do Ministério e a falta de regularidade em que o Barão enviava relatórios e mensagens ao Congresso. Essa seria uma reclamação constante ao longo dos anos e persistiria nos períodos seguintes: pela gestão cada vez mais centralizadora e autônoma do MRE, os parlamentares enviavam pedidos de informação e mensagens ao Executivo sobre não estarem a par de todas as discussões sobre as políticas de âmbito nacional, não só as voltadas para o exterior, mas também aquelas sobre política econômica e comercial. Isso também mostra preocupação em ter controle informacional sobre os temas, o que será visto de forma mais sistemática na análise dos casos. Além disso, em mais de um caso os parlamentares da primeira república discursaram sobre os limites e acessos de seu fazer político em temas de política externa, o que rendiam profícuos debates quanto a sua própria atuação, questionando, por exemplo, sobre até que ponto fazer pressão quanto a alguma causa e se tal moção seria apropriada ou não (MARTIN, 2000; ROCHA, 2009).

Apesar de não ser a única forma de demonstrar a participação legislativa, é certo que esses momentos de mobilização do debate e influência na política externa ficam ainda mais nítidos quando há confronto quanto à posição do Executivo. Esses confrontos também existiram na República Velha, especialmente em seu princípio. Para adentrar essa explicação, recupera-se, enfim, o ponto faltante sobre o tópico “c”, o qual diz também ser uma característica transitória do período a possibilidade de atuação mais direta do Parlamento devido a instabilidade na definição dos rumos da política externa dos primeiros anos. O primeiro caso, sendo a Questão de Palmas, ilustra essa situação. Notar-se-á que a situação das fronteiras, em particular, e da soberania, em geral, será mobilizada continuamente no parlamento quando este entender que, sob seu ponto de vista, o Executivo ou agentes externos ameaçam-na ou não dedicam-lhe a devida importância.

Os casos que se seguem consistirão de três litígios territoriais e as respectivas contribuições parlamentares.

## **2.3 As questões lindeiras**

### **2.3.1 Questão de Palmas**

No final do século XIX, mais precisamente em 1881, oficializou-se uma área litigiosa entre as fronteiras do Brasil com a Argentina. O contencioso ocorreu por divergência nas interpretações dos rios que definiam as fronteiras. Os acidentes geográficos da região nunca

havia sido demarcados *in loco*, o que abriu essa possibilidade de reinterpretação. A fronteira dessa região havia sido definida pelo Tratado de Santo Ildefonso, de 1777. Esse tratado afirmava que a fronteira ficaria marcada pelos rios Pepiri Guaçu e Santo Antônio, que dividiram a região de Palmas (à oeste de Santa Catarina e Paraná), no Brasil, e a Província de Misiones, na Argentina. Porém, na época do tratado, as comissões tanto espanholas quanto portuguesas não fizeram a demarcação desses rios. Dessa forma, tal fronteira ficou como uma situação pendente de resolução (RADIN e CORAZZA, 2018).

Em 1857, foi concluído um novo tratado de limites que, no entanto, nunca foi ratificado pelo Congresso argentino. Esse tratado tentou formalizar a localização dos rios, ao informar em seu 2º Artigo que seriam considerados os rios Pepiri Guaçu e Santo Antônio aqueles reconhecidos em 1759 pelos comissários demarcadores do Tratado de Madri, de 1750. Apenas em 1876, após as turbulências regionais causadas pela Guerra do Paraguai, esse tratado foi revisitado. O então governo imperial brasileiro buscou negociar novamente o tratado de 1857, mas não teve sucesso. A Argentina começou a demonstrar dúvidas em relação à localização dos dois rios, afirmando que eles deveriam ser, na verdade, dois rios mais a leste do Brasil: os rios Chapecó e Chopim. Após o desacordo e, segundo Araújo Jorge (1999), após a criação de duas colônias militares na região do Paraná pelo Ministério da Guerra brasileiro, a Argentina deixou claro seu parecer, publicado em 1882, de que não concordava com o Tratado de 1857. Ambas as regiões fortaleceram militarmente a região. Dessa forma, após várias tentativas de negociação, foi definido, em 1889, por acordo de ambas as partes, que o território litigioso seria resolvido por arbitramento do presidente dos Estados Unidos em um prazo de noventa dias. Onze dias depois, no entanto, foi proclamada a República. (JORGE, 1999; RADIN e CORAZZA, 2018).

O Governo Provisório da República demonstrou certa urgência em resolver a Questão de Palmas, e o motivo dessa pressa é explicada, por um lado, pela preocupação de Deodoro da Fonseca quanto a seguranças internas, que encontrava na solução rápida da questão de limites uma maneira de ter melhor controle da região (RADIN e CORAZZA, 2018) e, por outro, a visão romântica e fraterna, mas pouco experiente, dos dirigentes do Governo Provisório, inspirados pelos ideais republicanos em constituir relações solidárias com as demais repúblicas americanas (BUENO, 1995).

Dois meses após o estabelecimento da República, em 25 de janeiro de 1890, o ministro provisório Quintino Bocaiúva se reuniu com seu homólogo em Montevideú, cidade que deu nome ao tratado que deixava de lado o arbitramento negociado ao fim do Império e concordou em dividir a zona litigiosa entre os dois países. Dessa forma, o governo brasileiro

dividiria com os portenhos 30.621 quilômetros quadrados de território cujos habitantes eram 5.763 brasileiros, 30 estrangeiros e nenhum argentino, de acordo com o censo realizado no fim do ano 1890 (JORGE, 1999; BUENO, 1995).

A reação do Congresso Nacional e da opinião pública foi imediata e ruidosa. Na Câmara dos Deputados, foi criada Comissão Especial para dar conta do caso. O parecer foi pela rejeição, acatada em sessão secreta da Câmara, por 142 votos contra 5, em 10 de agosto de 1891. É importante ressaltar que a inviabilidade e incoerência do acordo era tamanha que até mesmo o Ministro Provisório recomendou a rejeição ao Congresso. Entre as críticas, as quais ecoaram não só pelos salões do parlamento mas também pela imprensa, estava a falta de eficiência e experiência do novo governo na resolução de questões internacionais, que poderiam levar à perda de hegemonia na região da América do Sul além de arriscar a unidade nacional em virtude das já conflituosas e distantes (não só em geografia mas na construção do pertencimento nacional) com o Rio Grande do Sul (JORGE, 1999; BUENO, 1995; MANZUR, 1999).

Quando da apreciação pela Câmara, os parlamentares perceberam que o Clube Militar, cujo presidente era opositor a Deodoro, também manifestava-se contrariamente ao Tratado de Montevidéu, o que preocupou alguns deputados, entre eles Nilo Peçanha. Em discurso, o deputado buscou deixar claro que as questões sobre deliberação em política externa não cabiam aos militares, sendo esta uma prerrogativa da Câmara. O presidente do Clube, que também era deputado no estado da Bahia, Custódio José de Melo, afirmou que estava em seu direito posicionar os militares sobre esse tema. Houve apoios e contestações quanto a esse movimento (BUENO, 1995).

Logo no primeiro ato internacional do governo provisório, percebe-se, a partir desse protesto de Nilo Peçanha, uma discussão que se tornará frequente no Parlamento em temas internacionais: a deliberação sobre a quem pertence o direito e dever de manifestar, mobilizar e atuar sobre a política externa. O fazer político será pauta constantemente discutida, não só porque se trata de um Congresso Constituinte que elaborava a Constituição, mas também porque as atribuições de política externa, ainda que enxutas no documento de 1891 (que no caso em questão ainda não havia sido promulgado) em comparação com a constituição anterior, abriam brechas que estimulavam os deputados a essa indagação “metapolítica”.

Quintino Bocaiuva deixou a pasta de Relações Exteriores para Justo Chermont, em janeiro de 1891. Retornando como senador, quando o tratado ainda não havia sido apreciado pelo Congresso, fez uma solicitação de explicação, em que disse:



Quando, ainda há pouco tempo, partilhava (...) a responsabilidade do Poder, solicitei, em uma das sessões do Conselho de Ministros, que fosse presente ao Congresso Constituinte, na sua primeira reunião, o tratado de limites celebrado com a República Argentina, e celebrado por acordo unânime e ordem do Governo Provisório (...). A essa solicitação opuseram-se, com excelentes razões, os meus ilustres colegas, ponderando a inconveniência de interromper a tarefa do Congresso Constituinte com a discussão de um assunto mal conhecido e mal apreciado, por uma parte da opinião pública, justamente por não ser conhecido, e ser explorado da maneira a mais pérfida e violenta pelos adversários do Governo e da República. (...) [Insisto] pela segunda vez, perante meus colegas, ponderando-lhes a alta conveniência de fazer resolver e decidir pelos representantes da Nação essa questão, até certo ponto incandescente, (...), aceitando as ponderações que tive a honra de fazer. (...) Devo, ainda, declarar, para pôr termo de uma vez a todas as dúvidas (...), que o referido tratado foi feito *ad referendum* do Congresso Constituinte, com cláusula de só ter valor e eficiência depois de aprovado pelo corpo legislativo; sem essa aprovação, portanto, o tratado não terá valor nem efeito algum (BRASIL, 1891).

O discurso do ex-ministro elucida as comoções geradas pelo tratado que negociou e reitera a ação do Congresso, louvável em sua percepção, ao não deliberar sobre o acordo no primeiro momento e, ainda, ressalta a importância da apreciação para que se siga com a adesão ou rejeição. Como a Constituição não havia sido promulgada até esse momento, essa última afirmação, apesar de parecer evidente e óbvia, também era necessária e reforça a importância do Congresso nas decisões de política externa em um governo nascente e instável.

Após a rejeição do Congresso, o governo brasileiro se empenhou para retomar os termos da negociação anterior, em que a questão lindeira seria resolvida pelo arbitramento do presidente norte-americano. Depois de alguns telegramas e objeções, os dois governos decidiram por retomar a condição de arbitramento. A questão de Palmas foi arbitrada em 1893. Nomeado como chefe da delegação do lado brasileiro, Rio Branco apresentou vasto conhecimento histórico, geográfico e jurídico da região. Teve como um de seus principais argumentos o conceito utilizado no direito internacional de *uti possidetis*, em que o direito à terra é de quem faz uso dela, o qual se transformaria em uma das diretrizes da política externa do Barão. Em 1895, foi dado parecer positivo ao Brasil (JORGE, 1999; RADIN e CORAZZA, 2018).

### 2.3.2 A ocupação britânica na ilha de Trindade

No mesmo ano em que se teve a definição da Questão de Palmas, outra situação envolvendo territórios ocorreu, sob o governo de Prudente de Moraes, entre 1895 e 1896. Convém salientar que essa disputa ocorreu em um período, no contexto internacional, em que o imperialismo britânico começava a ver surgir outras nações de peso geopolítico, embora ainda fosse considerada a potência hegemônica. No contexto nacional, encontrava-se um país fragmentado, buscando se constituir como nação então sob regime republicano.

Arraes (2002) aponta que a atuação do Legislativo neste caso pode ser enxergada como um desdobramento do que ocorria desde os tempos do Império. À época, como o Imperador tinha menos poderes que o Presidente da República, o parlamento tinha mais espaço de atuação. Assim, teve importante papel na política externa, não só como centro de debate, mas também como elaborador do pensamento político através de seus discursos e posicionamentos (CERVO, 1891). Desde então, a relação com as potências era um tema que polarizava os parlamentares. Nos anos da república, essa polarização fica mais patente: de um lado, congressistas republicanos e liberais, que tendiam a preferir as relações com os Estados Unidos, viam a situação como uma prepotência do imperialismo inglês ao se apossar de uma ilha que não lhe pertencia. Por outro lado, parlamentares conservadores e monarquistas acreditavam que levantar essa questão poderia desgastar as relações - já enfraquecidas - com a nação inglesa.

A região é historicamente litigiosa desde que o Brasil era colônia portuguesa, no século XVIII. Porém, quando Portugal reivindicou a posse sobre a ilha, os britânicos recuaram. Dessa vez, sendo o Brasil uma república que deixava seus elos com a Europa em segundo plano, a resolução não foi tão célere. O Congresso Nacional ficou ciente da questão em 22 de julho de 1895, a partir de comunicado do deputado Belisário de Souza, que informou ter tomado conhecimento, em conversa com Carlos de Carvalho, então Ministro das Relações Exteriores, sobre a ocupação britânica na ilha de Trindade, pertencente ao estado do Espírito Santo. Belisário de Souza explicou ao Plenário que solicitou informação quanto a essa questão ao Ministério; além disso, conforme foi informado pelo chanceler brasileiro, as pretensões britânicas na região pareciam ser meramente comerciais e não militares, visto que consistia em instalar uma rede telegráfica para um cabo anglo-argentino. Afirmou, por fim, que era esperado um posicionamento claro, nacionalista e assertivo do presidente Prudente de Moraes para que a questão se resolvesse (ARRAES, 2002; ROCHA, 2009; KAMPF, 2016). Ressalta-se, aqui, a atenção pioneira que o parlamento deu ao caso, que movimentou, a partir de então, o governo brasileiro e a opinião pública diante da ocupação.

Dois dias após esse discurso, Belisário de Souza retoma a fala em sessão na Câmara dos Deputados, informando os deputados da resposta que o governo brasileiro recebeu do Reino Unido: alegavam que a ilha pertencia aos britânicos desde o século XVIII, data da primeira vez que Portugal contestou o território. Tanto o deputado que discursava quanto os que ouviam reagiram estupefatos com a resposta britânica. Ainda na mesma sessão, receberam comunicado de que Carlos Carvalho enviaria navio de guerra para verificar a situação na ilha, ao que o governo britânico repeliu, solicitando prazo de 48 horas para posicionar-se. O representante britânico falou, nesse mesmo comunicado, que entendia-se o território como abandonado e sem marcas de pertencer ao Brasil. Em resposta, Carlos Carvalho detalhou o histórico da ocupação da ilha, que datava desde o século XVI, confirmando a legitimidade da posse brasileira (ARRAES, 2002; KAMPF, 2016).

Um dia depois, na Câmara, foi aberta votação a uma moção de repúdio à Grã-Bretanha, proposta pelo deputado Nilo Peçanha. Sendo membro da oposição, o deputado ressaltava a importância do congresso se unir na defesa da integridade territorial do país e, indignado, lamentou a ação dos ingleses. A moção recebeu 152 votos a favor e foi aprovada por unanimidade. O deputado Belisário de Souza endossou o discurso do opositor e fez coro à necessidade de se unirem em apoio ao governo brasileiro para reivindicação do território. No início de agosto, ficou negociado entre os dois governos que o Reino Unido faria a apreciação dos vários documentos enviados pelo Brasil (ARRAES, 2002; ROCHA, 2009).

Nesse ínterim, em fins de agosto, é abordada em sessão da Câmara dos Deputados outra queixa não só ao governo britânico mas também ao francês, desta vez em relação às ocupações na região ao norte do continente. Em discurso, o deputado Lamenha Lins, integrante da Comissão de Tratados e Diplomacia da Câmara, usou os exemplos da ilha de Trindade e da região do Amapá como incidentes que demonstravam a exploração europeia do território, sendo necessário *“recordar-nos que era necessário fazermos política americana, porque talvez nem todas as forças reunidas deste continente fossem suficientes para opor uma barreira à intervenção europeia”* (ARRAES, 2002 p. 246).

As animosidades com os britânicos se agravaram em outubro, em ambas as casas. No Senado, o senador Joaquim Catunda denunciou a transgressão progressiva e discreta dos limites fronteiriços entre Guiana e Brasil. O senador Quintino Bocaiuva também apresentou fala em que discorria sobre a falta de força do Brasil em relação às potências, podendo sofrer consequências, se não pela invasão do seu território e perda de sua soberania, pelas possíveis sanções comerciais que poderiam advir de uma relação desgastada e conflituosa. Na Câmara, o deputado Francisco Machado constatou que os ingleses faziam falsificação desses limites

em documentos, concedendo terras em áreas que deveriam ser brasileiras. O deputado solicitou pedido de informação ao governo brasileiro quanto a esse tema (ARRAES, 2002; ROCHA, 2009). Os parlamentares empregavam, assim, os mecanismos possíveis para esclarecer questões que, como defendido por Lamenha Lins, derivavam do imperialismo europeu.

No mês seguinte, em novembro, após a apreciação dos documentos brasileiros consoante a posse da ilha, o governo britânico declarou que seu entendimento não estava de acordo com os documentos, sugerindo, assim, que o litígio fosse solucionado por arbitramento. De acordo com a análise de Arraes (2002), essa posição gerou conflitos dentro do Executivo e entre Legislativo e Executivo. Do lado de dentro, o presidente Prudente de Moraes aceitou a sugestão britânica pelo arbitramento, o que se chocava com a perspectiva do ministro Carlos de Carvalho, bem como a do parlamento, cujo entendimento era de que a ilha integrava direito inquestionável brasileiro, sendo uma situação absurda abrir mão do certo pela incerteza de uma arbitragem. No Congresso, o deputado Nilo Peçanha destacou em seu discurso a forma precária com que Prudente de Moraes se posicionou em relação aos ingleses, apontando que o arbitramento era de cunho ofensivo à dignidade da pátria. Com apoio dos parlamentares, fechou seu discurso considerando a ação do presidente como *“fraca e indecisa ao não ter repudiado logo toda forma de proposição de arbitragem no caso de Trindade”* (p.248). A pressão exercida pelo Congresso, junto à opinião pública, ofereceu o reforço para que o presidente mudasse sua posição, recusando a possibilidade de arbitramento.

Com a negativa, os britânicos então sugeriram resolução através da mediação, cujo mediador ficaria à cargo do lado brasileiro escolher. Arraes (2002) aponta que, nesse ínterim, os britânicos perceberam que a ilha não seria de tanta utilidade para os propósitos teleféricos, devido às suas condições geográficas, de maneira que já não tinham mais interesse pelo território. Porém, não poderiam fazer a simples “devolução” retirando a sua presença da ilha visto que poderia abrir precedente para outras contendas territoriais semelhantes que a Grã-Bretanha enfrentava com outros países. Dessa maneira, os dois governos definiram por fim que aceitariam mediação de Portugal.

No entanto, o Congresso não deixou de mostrar seu descontentamento a respeito da forma com que a Grã-Bretanha articulou a situação, levando um território já legitimamente brasileiro a ser resolvido em mediação. Poucas semanas após terem conhecimento sobre a aceitação pela mediação, o deputado Holanda de Lima apresentou projeto de lei à Comissão do Orçamento que buscava extinguir a verba de representação diplomática brasileira do território britânico. Segundo ele, o tratamento de descaso conferido ao Brasil não devia ser

tolerado e a retirada da legação seria uma forma de contrapor a tal falta de escrúpulo e respeito. Outros deputados se juntaram à discussão, assumindo posição contra a inércia do Poder Executivo. Ademais, foi colocado em pauta o questionamento sobre o poder parlamentar de apresentar projeto que delibera sobre matéria de iniciativa do Executivo. Esse deputado, Alberto Torres, apontou que o projeto em discussão era, portanto, inconstitucional. A proposta acabou sendo derrubada dentro da Comissão do Orçamento (BUENO, 1995; ARRAES, 2002; ROCHA, 2009).

No dia 20 de julho de 1896, a ilha de Trindade é reconhecida como posse legítima brasileira pelo rei de Portugal. Não foi em tom de celebração, no entanto, que a notícia foi recebida pelos membros do Congresso: existia ali uma percepção de que a causa foi favorável ao Brasil, não pelos bons ofícios entre Brasil e Portugal, mas porque a ilha já não era mais relevante para os interesses britânicos. Esse caso, no entanto, motivou os parlamentares a se movimentarem quanto a questão territorial dos arquipélagos: em agosto do mesmo ano de 1896 o deputado José Carlos de Carvalho apresentou projeto de lei que colocava Trindade e Fernando de Noronha como regiões que deveriam pertencer à jurisdição da União por questões militares, estratégicas e comerciais, não aos seus respectivos estados Espírito Santo e Pernambuco.

Ao fim, esse litígio foi marcado por efetiva atuação do Congresso Nacional e também da opinião pública, como ressalta Manzur (1999), os quais atuaram como grupos de pressão para que o Executivo não cedesse ao arbitramento e, ainda, usasse como justificativa estar agindo conforme o interesse da sociedade nacional. Cabe destacar também que o Congresso, não obstante abordasse em plenário muitas das ideias da opinião pública, não era mero reprodutor delas, fazendo discursos que demonstravam uma visão analítica do contencioso, questionando a constitucionalidade dos próprios atos como o teor de certos projetos de lei e pressionando o presidente para acatar a decisão e o comportamento que julgavam o mais adequado consoante o interesse nacional. Ademais, Rocha (2009) ressalta a necessidade sentida pelos parlamentares, em específico, e pelo governo, em geral, de resolver os territórios e fronteiras pendentes desde o Império na então República, tema que havia se tornado uma questão de honra. Na conjuntura diplomática, Kampf (2016) afirma que o caso reaproximou o Brasil de Portugal, além de servir para consolidar as relações com os Estados Unidos em detrimento daquelas com o império britânico.

### 2.3.3 Questão Acreana

Neste último caso de ameaça à soberania do território brasileiro, a participação do Congresso e da opinião pública também não se fez ausente e contou com momentos de divergência com o Executivo. O que é correntemente conhecido pelo estado do Acre consistia em uma região sem limites claros entre Bolívia, Brasil e Peru, sem, no entanto, ser considerada uma área litigiosa. O entendimento do governo brasileiro era de que a região pertencia aos bolivianos. Porém, negociações entre a Bolívia e os Estados Unidos sobre arrendamento da região se tornaram uma possível ameaça uma vez que os EUA passariam a ter acesso aos rios da Amazônia para chegar ao oceano Atlântico (MANZUR, 1999). Os próximos parágrafos detalharão como essa questão se deu e de que forma foi apreciada pelas instituições do governo brasileiro.

A região do Acre teve ocupação de brasileiros desde a segunda metade do século XIX. Esses brasileiros, em maioria provenientes do Nordeste, se deslocavam para trabalhar na atividade extrativista da borracha amazônica. Apesar das fronteiras do extremo Norte terem sido acordadas pelos tratados de Madri, em 1750, Ildefonso, de 1777, e Ayacucho, de 1867, a ocupação ocorreu de maneira que a definição dos marcos fronteiriços fossem inexatos. Com a Revolução Industrial, o interesse pela borracha cresceu e, então, essa área geográfica antes esquecida se tornou interesse das potências que se industrializavam e, conseqüentemente, dos países a que pertenciam (ALVES, 2005).

A ocupação brasileira se tornou incômoda com o aumento da demanda internacional por borracha. Dessa forma, em 1899, o governo boliviano fundou posto alfandegário em Puerto Alonso, à esquerda do Rio Acre e abriu rios com trechos navegáveis em território brasileiro para acesso internacional. O Brasil, por parte do então Ministro das Relações Exteriores Olinto Magalhães, pediu explicações quanto a isso, pois os navios bolivianos passavam a ocupar águas brasileiras. Como no caso anterior, havia uma divergência de interpretação não resolvida quanto à localização da linha divisória da fronteira. Ocorre que, pelo Tratado de Ayacucho, a fronteira estaria na margem esquerda na latitude sul 10°20' até o encontro do rio Javari. Porém, não havia clareza quanto às latitudes e longitudes das nascentes desse rio. Apesar disso, o Brasil entendia que, de acordo com o tratado, a região acreana pertencia à Bolívia (ALVES, 2005; CERVO E BUENO, 2011).

No entanto, após a instalação da alfândega, brasileiros se rebelaram com o controle boliviano da região e expulsaram o delegado da Bolívia da região. Depois disso, a região foi transformada em Estado Independente, fundado pelo espanhol Luiz Galvez Rodrigues. A Bolívia foi apoiada pelo Brasil para retirar Galvez e retomar o território, mesmo com

brasileiros ainda contestando a posse da região pela Bolívia. Este tinha ciência das dificuldades de controle do local. Essa dificuldade, somada à valorização da borracha, fez com que a Bolívia decidisse pelo arrendamento do território ao *Bolivian Syndicate*, nome pelo qual ficou conhecido o consórcio de empresas que teriam direito à exploração das riquezas naturais da região, cuja sede seria em Nova York. Além da questão da localização do rio Javari pendente e brasileiros da região protestando pela posse do território, o governo brasileiro entendeu que a negociação do *Bolivian Syndicate* significava mais uma ameaça à região, agora pela conhecida via da exploração colonial através das *chartered companies*, modelo utilizado na África e Ásia, uma vez que os norte-americanos passariam a ter acesso aos rios amazônicos brasileiros em uma região de fronteiras turvas (CERVO E BUENO, 2011).

Dessa forma, o entendimento do governo brasileiro, na forma do então chanceler Olinto de Magalhães, era de receio quanto ao arrendamento do território ao *Bolivian Syndicate*. A negociação implicava ostensivo controle da região pelo grupo, tanto da movimentação alfandegária quanto militar, por trinta anos. A rejeição ao contrato foi defendida com significativo fervor dentro do Congresso Nacional, o qual demonstrou mais sensibilidade à opinião pública que o Executivo, de forma próxima ao que ocorreu no caso da ilha de Trindade. Em 1900, o Senado já levantava questionamentos quanto à interpretação do Tratado de Ayacucho, solicitando informações ao governo federal. Discutia-se no Congresso que a visão oficial era “pouco patriótica”, ao simplesmente apontar a região como de posse da Bolívia sob um contexto de divergências e falta de clareza do tratado em relação à fronteira demarcada. Os parlamentares também manifestaram-se contra certa inércia por parte da presidência, que no início se limitou a tentativas do corpo diplomático nos Estados Unidos e na Europa pela anulação do contrato, sem modificar, contudo, o entendimento declarado de que a região era boliviana (ALVES, 2005; CERVO E BUENO, 2011). Bueno (1995) aponta que faltava agressividade à política exterior de Olinto de Magalhães, buscando, sem sucesso, evitar complicações. Isso não deixou de ser notado nem confrontado pelo parlamento.

Em 1902, o então presidente Campos Salles enviou mensagem à Câmara dos Deputados em que solicitava retirada do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com a Bolívia, firmado em 1896. Isso retirava a permissão concedida aos bolivianos para navegarem pelos rios amazônicos para chegar ao Atlântico. Esse momento marcou não só o endurecimento de uma postura mais crítica ao governo por parte dos congressistas mas também significativa reação da opinião pública. Rocha (2009) indica que os debates no Congresso Nacional engajaram e orientaram as discussões nos jornais e na imprensa. Era

veiculada uma visão em que o governo brasileiro havia abandonado os seringueiros. Até mesmo parlamentares, como Serzedello Correa, escreveram artigos para jornais sobre a questão, com intuito de não só defender seu ponto de vista, mas também informar o leitor sobre o caso. Também foram matéria de contenda no Congresso a falta de informações que sobre os arrendamentos e movimento do governo brasileiro sobre a questão. Os parlamentares se preocupavam quanto às investidas imperialistas na região. Na Câmara dos Deputados, um grupo de deputados da oposição assinou pedido de informação ao Executivo sobre a demarcação das fronteiras e, em discurso, criticavam o Executivo por não enviar ao Congresso - informações nem submissões de aprovação - todas as ações a respeito do contencioso (BUENO, 2003; ROCHA, 2009).

O governo brasileiro só tomou medidas mais enérgicas quando Rio Branco assumiu a pasta de Relações Exteriores, ao fim do ano de 1902. O Barão, mesmo antes de responder pelo cargo, acreditava que a questão deveria ser considerada um caso de território litigioso há tempos e, depois de investido na posição, a resolução dessas fronteiras se tornou sua prioridade. Para tanto, alterou o posicionamento deixado pelo ministro anterior, Olyntho Magalhães, de que o território era boliviano, e propôs nova interpretação sobre o segundo artigo do Tratado de Ayacucho. A apreciação de Rio Branco alegava ser a fronteira a linha divisória leste-oeste pelos rios Beni e Mamoré para o paralelo 10°20' latitude sul, o que fazia da região do Acre oficialmente litigiosa (ROCHA, 2009; CERVO E BUENO, 2011).

É importante destacar, pelo objetivo proposto nesta pesquisa, que essa interpretação já vinha sendo defendida por alguns parlamentares antes mesmo de Rio Branco tomar o controle da situação quando assumiu o ministério. Ainda em 1900, foi marcante a exposição, em específico do senador Lauro Sodré, acerca da interpretação sobre o tratado de 1867, rejeitando a concepção do Executivo brasileiro sobre a área ser considerada boliviana. Em outras palavras, o senador já antecipava o posicionamento que Rio Branco adotaria para enfrentar a questão mais de dois anos depois. Ademais, o referido senador utilizou a obra de outro parlamentar conhecedor da região para embasar seu argumento, o já mencionado Serzedello Correa, que já havia ocupado a liderança do MRE anos antes do caso aqui posto. Sendo ambos senadores paraenses, Lauro Sodré e Serzedello Correa entendiam com profundidade o que se dava no território e discordavam com veemência do governo brasileiro ao considerar por tantos anos uma área boliviana quando até mesmo o governo da Bolívia entendia-a como zona de litígio. A esse respeito, o senador alagoano Bernardo de Mendonça Sobrinho já havia apresentado denso estudo sobre o caso, em que afirmou que a Bolívia solicitava revisão do Tratado de Ayacucho ao Brasil desde 1872 (ROCHA, 2009).



Mesmo isso tendo sido debatido no Senado, apenas três anos depois essa visão foi realmente colocada em prática, sob gestão de Paranhos. Assim, Rio Branco indenizou o *Bolivian Syndicate* e, retirando-os do território, focou na resolução do contencioso com a Bolívia, sem impedir, porém, que brasileiros armados e militares se mantivessem na região. Em novembro de 1903 foi assinado o Tratado de Petrópolis e, em 1909 esse mesmo tratado foi assinado pelo Peru, finalizando as dissidências da região (CERVO E BUENO, 2011).

Em 1903, quando da apreciação do Tratado de Petrópolis, a questão voltaria a ser debatida no Congresso. Os senadores paraenses votaram contra o tratado, formando a ala de “revisionistas” do Senado, liderada por Lauro Sodré. Os revisionistas apontavam que o ponto principal da divisão territorial deveria se concentrar na questão da ocupação dos brasileiros na região, os quais deveriam ter direito de posse sobre as terras que há tantos anos já habitavam. Assim, discordavam de uma divisão a qual julgavam meramente geográfica tendo como marco no tratado a nascente do rio Javari. Por outro lado, a ala dos “não revisionistas”, liderados por Rui Barbosa, se colocava a favor da incorporação sem modificações do texto do acordo. Embora estes últimos criticassem os caminhos tomados pelos dois países em litígio, censurando-os por não aprofundar a análise do tratado de 1867, não enxergavam como o tratado poderia ser alterado dentro das condições em que havia sido negociado (ROCHA, 2009).

Rio Branco também se valeu de manobra para conseguir aprovação congressional do tratado. A proposta do tratado, junto aos motivos para tal, foi enviada pelo barão no último dia útil do ano de 1903, de forma que as negociações do MRE com o *Bolivian Syndicate* já tinham sido finalizadas. Além disso, Rio Branco enviou perto do prazo pois queria aguardar a ratificação pelo congresso boliviano, de forma a ter menos espaços para uma rejeição do lado brasileiro. Havia, porém, a pendência com o Peru, o que levou os deputados a convocarem várias sessões extraordinárias para analisar as particularidades do tratado. Não deixaram, porém, de se queixarem sobre o curto prazo. Apesar de divergências, em especial dos deputados da oposição e dos estados do Pará e Mato Grosso, o tratado foi aprovado com 118 votos a favor e 13 contrários. No Senado, a crítica em relação ao prazo foi ainda mais ferrenha, visto que os senadores tiveram apenas poucas semanas para um parecer. Nesta última casa, a aprovação se deu com 35 votos favoráveis contra 9 (ROCHA, 2009).

A partir da análise da questão acreana, bem como das duas questões anteriores, pode-se notar alguns padrões: o Congresso Nacional demonstrou ativa preocupação quanto à soberania brasileira e não hesitou em utilizar mecanismos institucionais para mobilizar o tema, sendo estes: pedidos de informação ao Executivo e ao Ministro das Relações Exteriores,

solicitação de sessões extraordinárias, sessões secretas, moção de repúdio, moção de aclamação, discursos e rejeição de tratado. Além disso, nos dois últimos casos, a movimentação dos parlamentares fez agitar discussões fora do Congresso e reverberaram na opinião pública e na imprensa, do qual também fizeram uso para esclarecer fatos, divulgar suas opiniões sobre cada caso e pressionar o Executivo por soluções.

Cabe acrescentar a recorrente mobilização de contextos de política externa e formulação nos discursos dos parlamentares ao longo dos casos, quais sejam: o americanismo, o receio imperialista europeu, a defesa da soberania territorial, os limites de atuação política do Legislativo e a falta de transparência do Executivo. Dito isso, ressalta-se a relevância que teve o parlamento para a solução dos casos em análise, não sendo um mero reprodutor da opinião pública da época, mas sim, seu co-autor, demonstrando importante e embasada reação quando suas ideias entravam em choque com aquelas do Executivo.

### **3. Segundo Ato: O Congresso Nacional na política externa dos anos 1946 a 1964**

*“A Segunda República nasceu multipartidária. (...) essa imediata emergência do multipartidarismo, logo após a ditadura varguista, reforça a conjectura de que ele existira dormente na Primeira República.”* (ABRANCHES, 2018; p.37)

#### **3.1 Mudanças e Continuidades em relação à Primeira República**

O contexto histórico internacional no imediato pós-guerra não era pacífico. Na verdade, além do conflito ideológico que se instalava entre Leste e Oeste, ou seja, a União Soviética e Estados Unidos, somavam-se também os movimentos pela descolonização e enrijecimento das relações Norte-Sul, contrapondo países subdesenvolvidos aos desenvolvidos (CERVO E BUENO, 2011).

Por parte do Brasil, existia certa expectativa de tratamento diferenciado pelos Estados Unidos, devido aos auxílios prestados durante a guerra e ao fim da ditadura varguista, que redemocratizou as instituições do país. De acordo com Cervo e Bueno (2011) a decepção não foi apenas brasileira, mas de toda a América Latina, uma vez que o país norte-americano tinha preocupações mais urgentes como a reconstrução da Europa e do Sistema Internacional e, além disso, não compartilhava das mesmas visões sobre investimento e desenvolvimento que seus vizinhos latino-americanos: segundo os EUA, essas questões deveriam ser tratadas no âmbito do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (CERVO E BUENO, 2011).

Mesmo assim, houve considerável aproximação através do estabelecimento de uma comissão mista para estudar a viabilidade e construir projetos de desenvolvimento no Brasil financiado pelos EUA. Ao longo do governo de Dutra, entre 1946 a 1951, vê-se outros símbolos desse estreitamento ideológico de relações, quais sejam: a viagem de Dutra ao país, sendo o primeiro presidente brasileiro a oficialmente fazer essa visita, denotando o alinhamento ideológico de sua gestão; o rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética em 1947 - que haviam sido retomadas por Vargas em 1945; e, também, a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o qual unia os países do continente em um sistema regional de segurança e manutenção da paz (CERVO E BUENO, 2011).

O Segundo governo Vargas, de 1951 a 1954, de acordo com Cervo e Bueno (2011), foi marcado por um processo de polarização na opinião pública e nas Forças Armadas. À época estava posto debate entre os chamados “entreguistas” e os nacionalistas. Esse primeiro grupo foi assim rotulado devido às tendências liberais favoráveis à entrada de capital estrangeiro. Perpassam também, nos discursos políticos, as temáticas do populismo, do nacionalismo e da contestação ao imperialismo. Esses dois últimos já se faziam presentes desde a Primeira República, conforme explorado. Aqui, acrescenta-se a preocupação com o uso de minerais estratégicos, como petróleo, e entrada de capital estrangeiro como temas de frequente debate entre políticos, militares e a sociedade.

Durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos da Organização dos Estados Americanos, em 1951, o Brasil buscou atuar multilateralmente para conseguir influenciar sua perspectiva de desenvolvimento, o que levou à formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, o que voltou sua política externa para o âmbito de maior cooperação com os Estados Unidos, cujo papel seria financiar empreendimentos de infraestrutura e transportes. Essa postura reivindicatória do Brasil para com os EUA também se repetiria nos anos subsequentes, como na gestão de Juscelino Kubitschek e a implementação da Operação Pan-Americana, bem como na gestão da Política Externa Independente (CERVO E BUENO, 2011).

À época da negociação dos acordos que financiaram a comissão, o Congresso Nacional levantou críticas quanto aos empréstimos provenientes do BIRD e do Eximbank, os quais iam em sua maior parte para subsidiárias americanas. Além disso, destacaram uma medida da negociação em que exigia a aquisição de produtos norte-americanos como contrapartida a esses investimentos. Como resultado, quem mais se beneficiou financeiramente dos acordos da Comissão Mista foram empresas estrangeiras, e isso não passou despercebido pelos congressistas. Apesar dos investimentos, a Comissão não demonstrou grandes resultados na aproximação bilateral (CERVO E BUENO, 2011).

Não impediu, porém, que outras tentativas de aproximação ocorressem, como no “acordo de assistência militar recíproca”, em que os países latino-americanos forneceriam matérias-primas estratégicas para que, em troca, tivessem armas e treinamento militar garantidos pelos Estados Unidos na ocasião de agressão externa. Esse acordo não foi aprovado no Congresso Nacional com facilidade. Os nacionalistas entendiam o acordo como uma atitude entreguista e que apenas favorecia os americanos, uma vez que o Brasil ficaria dependente da aquisição de equipamentos por parte dos estadunidenses. Os militares também demonstraram resistência. O Executivo, porém, defendeu a vantagem do acordo pela ótica do

desenvolvimento econômico. Negociado no fim do ano de 1951, o acordo só teve adesão do Legislativo em 1953, após apoio da UDN (CERVO E BUENO, 2011).

O segundo governo de Vargas foi marcado por uma política externa dicotômica, que ora se inclinava às motivações dos nacionalistas, ora daqueles alcunhados “entreguistas”. Dessa forma, embora os nacionalistas e militares se posicionassem contra o acordo de assistência militar recíproca norte-americano, apoiavam, por outro lado, a lei de criação da Petrobrás. Esta última, no entanto, desagradava os Estados Unidos ao controlar o fornecimento de minerais estratégicos. Isso se traduziu em polarização não só no Congresso, mas também na opinião pública, que não deixava de sinalizar a notável contradição dessas políticas (CERVO E BUENO, 2011).

Segundo Manzur (1999), essa luta interna de opiniões, principalmente no problema nacional do desenvolvimento e se esse deveria ou não encontrar no exterior as formas de resolvê-lo, foi algo de que Getúlio fez uso para obter vantagens dos dois lados, conseguindo assim, investimentos estrangeiros e, ao mesmo tempo, delimitando setores que considerava estratégicos. Esse evidente pragmatismo possibilitou abertura para novos parceiros econômicos, o que funcionou como um alicerce para a construção da Política Externa Independente que viria nos anos seguintes.

Um importante parceiro digno de menção é a Argentina, cuja relação oscilante e reticente com o Brasil era devida não apenas à visão diversa que tinham em relação aos Estados Unidos, mas também às opiniões encabeçadas pelo Legislativo brasileiros. De acordo a autora “*dizia o embaixador argentino que quem realmente dirigia a política externa brasileira eram o Parlamento e a imprensa*” (MANZUR, 1999. p. 50), os quais, por sua vez, eram em maioria contrários a aproximação com os argentinos e buscavam manter uma cooperação privilegiada com os EUA, o que o país platino também não via com bons olhos. Assim, as tentativas de aproximação entre Vargas e Perón foram um dos fatores explorados pela oposição e imprensa, contribuindo para o dramático desfecho que se daria em 1954 (MANZUR, 1999).

Um último fator que também movimentou o Congresso Nacional no período foi referente a política atômica, em que os objetivos por parte do Executivo e das Forças Armadas se encontravam em descompasso, bem como entre o CNPq e a Comissão de Energia Atômica do Itamaraty. A política de aproveitamento energético atômico se relacionava com a aproximação com os Estados Unidos, e, da mesma forma que as relações do Brasil com esse país encontravam tanto apoio quanto oposição, a polarização se tornava ainda mais intensa

por se tratar de material que requeria uma infraestrutura tão específica e dependente de fornecimento pelos EUA (CERVO E BUENO, 2011).

A cooperação com os norte-americanos na energia atômica continuou e se desenvolveu nos anos seguintes, até a posse de Kubitschek na presidência e a polarização entre nacionalistas e entreguistas se manteve. Nas negociações decorrentes do *Atomic Energy Act*, assinado em 1954, para que se garantisse, segundo os representantes dos Estados Unidos, uma finalidade pacífica consoante a política de Eisenhower dos “Átomos para a paz”, o país exigiu salvaguardas e restrições que não foram bem recebidas pela ala nacionalista brasileira. Mais uma vez, uma das principais alegações se fazia em torno das vantagens estarem guardadas aos americanos, enquanto o lado brasileiro lidaria com uma exclusividade restritiva (CERVO E BUENO, 2011).

Cervo e Bueno (2011), apontam o governo de Café Filho com uma orientação próxima a de Dutra no que se refere à aliança com os Estados Unidos. Dentro e fora do Congresso, o presidente sofreu acusações de haver firmado uma política atômica mais vantajosa aos americanos que a seu país. As críticas se tornaram ainda mais duras quando foram divulgados “documentos secretos”, advindos da embaixada dos EUA, cujo teor informava possibilidade de os Estados Unidos terem influenciado o Executivo brasileiro nas diretrizes da política atômica. Essa descoberta atingiu proporções tão significativas que, no mesmo ano de 1956, a Câmara abriu Comissão Parlamentar de Inquérito com objetivo de apurar se realmente houve ou não pressão estrangeira nesse sentido, e, se confirmado, seguir com a anulação dos ajustes e acordos em torno da política atômica.

Tânia Manzur (1999) reforça o crescente envolvimento popular na política externa do sob gestão de Kubitschek. Havia o entendimento de que uma das formas de se atingir o desenvolvimento seria através de uma política externa voltada para esse fim, e o então presidente buscou unir essa concepção aos desejos da sociedade para construir uma política pelo consenso. A política externa do período ficou marcada por significativa cooperação multilateral. A Operação Pan-Americana (OPA) representou uma tentativa de revisão das relações com os Estados Unidos em um momento em que este se voltava prioritariamente para as relações com a Europa. A OPA tratava-se de uma proposta de cooperação hemisférica para superação da pobreza e do subdesenvolvimento, como forma também de afastar a possibilidade de crescimento do comunismo. A autora ressalta que a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e, indiretamente, a fundação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e a Aliança para o Progresso foram instituições e programas decorrentes da iniciativa da OPA. Um dos casos fortemente

discutidos no parlamento brasileiro do período foi o dos acordos de Roboré junto à Bolívia, em 1958, a ser discutido com mais detalhes em tópico seguinte. Ressalta-se, também, a defesa da agroexportação e a luta pela estabilidade de preços dos produtos primários, em especial do café, nos organismos internacionais (MANZUR, 1999; CERVO E BUENO, 2011).

Decorrente também de questões econômicas e em defesa da agroexportação brasileira, outra ação que forneceria mais uma base para a Política Externa Independente (PEI) foi a retomada das relações diplomáticas com a União Soviética:

A existência de estoques excedentes de café, a carência de petróleo e o início da coexistência pacífica entre as duas superpotências mundiais levaram a uma aproximação comercial do Brasil com a União Soviética, implementada pelo chanceler Horácio Lafer (...) em 1959. Além de um ajuste bancário, os contratos firmados previram a venda de café contra a compra de trigo, petróleo bruto e óleo diesel (CERVO E BUENO, 2011, p.321-322).

As referidas relações serão mantidas, e até mesmo reforçadas, nos anos seguintes, das gestões de Quadros e Goulart. Adentrando os últimos anos deste recorte histórico, atinge-se, enfim, os anos em que vigorou a PEI. Formulada sob gestão de Jânio Quadros e seu chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, ela foi resultado de um processo que já se desenhava na política externa brasileira, não um projeto com início e fim marcados por um ou dois governos. Como já abordado nos parágrafos anteriores, a PEI foi criando suas bases ao longo de medidas mais pragmáticas em prol dos interesses nacionais desde o segundo governo de Vargas. Segundo Vizentini (1994), a política externa dos três períodos - Vargas, Kubitschek e Quadros/Goulart - seguem um aprofundamento continuado de traços comuns que culminam na Política Externa Independente, apresentando um hiato apenas na gestão de Dutra. Entre as características partilhadas, estão a maior autonomia com relação aos Estados Unidos, utilizando a política externa a favor do desenvolvimento nacional como um objetivo mais importante que uma aliança inquebrantável com os norte-americanos (VIZENTINI, 1994; CERVO E BUENO, 2011).

Vizentini (1994) descreve o “núcleo básico” da PEI em cinco princípios: ampliação do mercado externo - tanto de produtos primários quanto manufaturados - pela redução de tarifas e aumento das relações comerciais com todas as nações, independente da orientação ideológica, o que expandiu a condição hemisférica para uma intenção global, com ênfase nas relações Norte-Sul e não apenas Leste-Oeste; elaboração de planos de desenvolvimento econômico de forma autônoma, buscando diminuir a dependência quanto ao FMI e sua rigidez contratual; a coexistência pacífica entre nações de orientações ideológicas opostas; o

desarmamento e, por último, a emancipação de territórios não autônomos, em oposição ao colonialismo, o que levou o Brasil a aproximar-se da África e afastar-se do posicionamento português salazarista e colonialista. A contrapartida da maior abertura no concerto internacional foi o relativo afastamento nas relações com os Estados Unidos (VIZENTINI, 1994; CERVO E BUENO, 2011).

Em relação a continuidades e descontinuidades quanto ao período anterior, a perspectiva e os objetivos do Brasil com os Estados Unidos é um elemento de análise dicotômica, apresentando um pouco de ambos os aspectos: manutenções e mudanças. O que pode-se possivelmente levantar como “contínuo” ou “gradual” seria a relação de barganha com o país americano - mais tímida no primeiro período e mais pronunciada no segundo. A Primeira República teve por ideia dominante a inserção do Brasil no contexto hemisférico ligado aos Estados Unidos, aproximando-se dos ideias republicanos e das vantagens econômicas e geopolíticas que poderiam resultar desse estreitamento de relações. A aproximação, segundo Vizentini (1994) estabeleceu certa dependência do Brasil em relação ao país. Contudo, é necessário apontar que, na gestão Rio Branco, a perspectiva de “aliança não escrita” com os Estados Unidos não era equivalente a um alinhamento automático ou submisso. O Barão não deixou de barganhar os interesses brasileiros, mantendo uma relação próxima mas consciente, fazendo dessa uma estratégia para articular acordos econômicos favoráveis aos brasileiros, em especial às oligarquias cafeeiras, ao longo de sua gestão. Estratégia análoga foi articulada no governo Vargas, sendo aprofundada em uma busca por independência em relação aos norte-americanos nos governos seguintes. Dessa maneira, a relação com os Estados Unidos, embora tenha se alterado nos primeiros anos do século XX para o recorte atual, também apresenta elementos de continuidade com aquela instituída pelo Barão.

Um elemento de clara diferenciação é a evolução industrial e urbana. Principalmente a partir da década de 1950, a progressiva consolidação da burguesia industrial e da classe operária são elementos que se somam às forças políticas e aprofundam conflitos sociais. Esses movimentos são coerentes com a análise de política externa visto que são referências explicativas para determinadas decisões, servindo de motor, por exemplo, para projetos de desenvolvimento industrial que só poderiam ser realizados com algum financiamento externo, como o que se deu em forma de cooperação econômica como negociado por Vargas com os Estados Unidos em troca de apoio às políticas ideológicas à época da Guerra Fria. Outro exemplo da influência dos segmentos sociais se deu quando San Tiago Dantas, sob consideração do interesse da nação e da emancipação econômica, reatou relações com a



União Soviética, aprofundando a PEI e agitando as rivalidades internas (VIZENTINI, 1994). Em suma, essas transformações sociais também se tornam não apenas causa mas consequência para as transições políticas que fizeram uma “república oligárquica” converter-se numa “república populista” até a sua derrocada em mais um regime ditatorial.

Porém, o descompasso entre política interna e externa se faz mais presente aqui do que nos momentos anteriores. Os atos do Executivo dividiram a opinião nacional, revelando uma intensa agitação da opinião pública sobre as relações internacionais do país que não havia se verificado antes, tornando-se frequentes em discursos, publicações e na imprensa. Os detalhes dessas agitações serão especificados a seguir.

## **3.2 Os mecanismos institucionais e constitucionais**

### **3.2.1 A Constituição de 1946**

A Constituição de 1946 se afasta de sua predecessora, a de 1937, que instituiu a ditadura varguista, e se aproxima da de 1934, de caráter intervencionista, e da anterior a essa, de 1891, de cunho mais liberal (FAUSTO, 2009; OLIVEIRA, 2010).

O contexto em que a Assembleia Nacional Constituinte de 1946 se encontrava era de retorno e reafirmação de um Congresso fechado havia quase dez anos, desde 1937. Segundo Marcelo Ferreira (2010) tal conjuntura possibilitou que o texto constitucional fosse o “*mais parlamentar e liberal da história republicana brasileira*” (p.24). Nesse tempo em que se instalava o objetivo primordial de reconstrução da democracia, o autor registra que o parlamento e a sociedade brasileira estavam distantes dos temas internacionais, até mesmo porque elas haviam sido centralizadas nas mãos de Vargas. Dessa maneira, Ferreira (2010) aponta que a temática da política externa na Constituição e seu controle pelo Legislativo não estavam dentro das prioridades da agenda política do momento, ao passo que temas como orçamento e maior participação do Estado na economia foram destaque nos debates. Indício do relativo “descaso” com a política exterior foi o fato de nem mesmo se haver formado subcomissão específica que lidasse com as relações exteriores. Diz-se que o desinteresse foi “relativo” pois o autor sinaliza que houve, sim, movimentação dos parlamentares por mais que um papel coadjuvante na política externa, tanto na Comissão do Legislativo quanto na Comissão de Constituição. Porém, a pouca documentação a respeito não permitiu a elaboração de uma análise mais profunda.

Ao examinar o perfil socioeconômico dos parlamentares que formaram a assembleia constituinte, 80% das cadeiras estavam sob controle de dois partidos considerados

adversários: o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN). Consoante André Oliveira (2010), o texto constitucional não demonstrava inclinação a mudanças estruturais profundas na estrutura da sociedade. Dentro do PSD, 65,4% dos parlamentares provinham de classe de profissionais intelectuais, isto é, grau relativamente alto de qualificação profissional, sendo médicos, engenheiros, burocratas, jornalistas, advogados, contadores etc. 34,6% advinham do empresariado, correspondendo a industriais, comerciantes, banqueiros e os donos de terra, formando a elite rural. Esses percentuais e características não sofriram grandes alterações ao se tratar da UDN. O autor aponta que parlamentares oriundos de categorias profissionais de menor qualificação educacional apareciam com mais representatividade em dois partidos: o PTB e o PCB.

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais obtidas desde a década de 1930, mas repôs a exigência de democracia e do exercício dos direitos políticos como condições incontornáveis para a vida pública brasileira. Seu texto previa uma rotina democrática para as instituições republicanas, com eleições diretas para os postos de governo no âmbito do Executivo e do Legislativo e nas três esferas da federação (...). Durante vinte anos, a Constituição de 1946 serviu de norte ao país e imputou um ritmo democrático à vida pública nacional: **reconheceu no Parlamento um ator político decisivo - sobretudo nos momentos de grave crise institucional** -, consolidou o funcionamento dos partidos políticos, fortaleceu a independência dos sindicatos, e garantiu as eleições regulares e razoavelmente limpas, com resultados apenas marginalmente afetados por fraudes (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p.593, grifo próprio).

Assim, optando por um teor mais liberal-democrático, segundo Fausto (2009) bem como Schwarcz e Starling (2015), a constituição redefiniu o Brasil como uma República Federativa, como antes da Constituição de 1937, fixou os três poderes, sendo eles o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, em que este primeiro seria exercido pelo Presidente da República, a ser eleito a cada 5 anos por voto direto e secreto. O Poder Legislativo, que esteve fechado de 10 de novembro de 1937 até 31 de janeiro de 1946, ficaria à cargo do Congresso Nacional, dividido entre o Senado e a Câmara dos Deputados. Como acontece até a constituição vigente nos dias atuais, ficou estipulado que as eleições na Câmara correspondem ao princípio da representação proporcional e, no Senado, seguem o majoritário. Passariam a ser eleitos três senadores para cada Estado e Distrito Federal, o que favorecia aqueles menos populosos. Esse favorecimento também ocorreu na Câmara, como já ocorria na Constituição de 1934, em que até 150 mil habitantes seriam permitidos vinte deputados e, acima dessa quantidade, mais um deputado a cada 250 mil (FAUSTO, 2009).

Fausto (2009) explica que essa abertura de vantagem representativa em relação aos Estados menores não foi conferida sem propósito: nas unidades federativas menos populosas, principalmente aquelas da região Nordeste, reinava o clientelismo controlado pelas oligarquias locais. Ou seja, se por um lado a Constituição de 1946 reduziu algumas das estruturas que impediam avanços democráticos, tais quais as fraudes nas eleições e ingerência nos sindicatos, como apontado por Schwarcz e Starling (2015) e abriu representação para novos setores da sociedade, como assalariados, segundo Abranches (2018); por outro lado, ela manteve em seu ordenamento alguns elos com a Primeira República. Destaca-se, então, a significativa influência das vontades oligárquicas na formulação da política nacional como parte desses elos. Abranches (2018) indica ainda que os partidos políticos, embora tivessem se multiplicado e desenvolvido certa identidade, continuavam a ser coalizões de partidos estaduais, assim como ocorreu na primeira experiência republicana.

O texto aprovado pela constituinte, no que versa sobre as relações internacionais do país e as atribuições de cada poder sobre elas, já havia corrigido imprecisões do documento constitucional de 1891 na Constituição de 1934, como informado no capítulo anterior. Rezek (2004) assevera que a Constituição de 1934, no tema dos atos internacionais, foi retomada praticamente em sua literalidade em 1946. O autor evidencia, no entanto, que a Carta de 1946 foi aquela que fez desenvolver a doutrina de licitude dos acordos do Executivo.

Ao longo dos anos da República Velha, nota-se uma atuação do Executivo de forma isolada do Legislativo - como foi até mesmo pauta de reclamação nos casos aqui listados em capítulo anterior, levando a recorrentes pedidos de informação e discursos que sinalizavam a falta de transparência da presidência e do Ministério das Relações Exteriores. Essa ação de isolamento do poder Executivo para lidar com os temas internacionais consistia em uma “afronta” às linhas da então constituição de 1891, a qual informava, em seu artigo 12º ser competência privativa do Congresso Nacional a resolução definitiva sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras. Dessa forma, retoma-se o pensamento de Hildebrando Accioly, patrocinador da doutrina de licitude dos acordos executivos, para entender a competência congressual quanto aos atos internacionais. Segundo o jurista, os atos internacionais que não exigem ratificação poderiam prescindir de aprovação do Congresso, porque na prática isso já ocorria costumeiramente. Accioly diz que essa visão é coerente com a competência privativa do Presidente da República para manter as relações com as nações estrangeiras, de acordo com o art.87,VI da Constituição de 1946 (REZEK, 2004).

A partir dessa interpretação, vê-se um texto constitucional que oferece uma margem ainda mais estreita para a atuação do Legislativo na política externa, e essa limitação, bem

como os protestos dos parlamentares por consequência, ficarão ainda mais evidentes no caso dos Acordos de Roboré. O art.66 da Constituição de 1946 diz ser competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros **pelo Presidente da República**;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz;

III - autorizar o Presidente da República a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente (BRASIL, 1946, grifo próprio);

Em comparação com a Constituição de 1891, percebe-se maior ênfase na dependência em relação ao Executivo ao se tratar de temas de política externa (o trecho em negrito já havia sido adicionado no documento anterior, de 1934, e em 1946 se manteve). Além disso, várias das atribuições presentes em 1891 foram removidas na de 1934 e também se mantiveram fora do texto constitucional em 1946; tratava-se das competências do art.34: para adotar regime conveniente à segurança das fronteiras; legislar sobre organização do Exército e Armada, e resolver definitivamente sobre as nações limítrofes. Tais características, de ordem voltada à soberania do território, retornariam, em medida consideravelmente menor, na Constituição de 1988. No que se refere à presidência, dentro do mesmo documento, são dispostas as seguintes atribuições:

Art. 87 - Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - manter relações com Estados estrangeiros;

VII - celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional;

VIII - declarar a guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas;

IV - fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional;

X - permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do País ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente.

(BRASIL, 1946);

Nota-se, mais uma vez, a centralização das atividades de cunho internacional no escopo de trabalho do Executivo. Quanto a isso, Abranches (2018) afirma que a Constituição de 1946 herdou o centralismo varguista da Constituição de 1934. Dessa forma, diferentemente da primeira experiência republicana, o Presidente não era mais um “síndico sem poder”

(p.37), pois agora tinha poderes próprios e corroborados pelo documento constitucional. Segundo o autor, isso não fez diminuir, no entanto, o papel estratégico que tinha o Legislativo na condução das políticas nacionais através das vontades das forças dominantes que atendiam as suas clientelas. Para ele, a república inaugurada em 1946, alcunhada “república populista” foi um processo de transição e continuidades em relação à “república oligárquica”.

Contudo, Abranches (2018) não deixa de ressaltar que o ambiente multipartidário traz novos desafios, como a necessidade de o presidente conquistar uma maioria para governar ao mesmo tempo que vários partidos não teriam chance de ter seu candidato como presidente, de forma que buscassem impedir a aprovação de reformas ou recursos. Os constituintes inseriram na Constituição de 1946 limitações da atuação presidencial no controle do conteúdo da agenda legislativa. Também asseguraram o controle decisivo do Legislativo no processo orçamentário. Assim, para governar, o Executivo dependia do apoio de uma coalizão interpartidária. As coalizões eram articuladas pelos membros dos partidos no congresso junto a governadores e o presidente da República. Segundo o autor, essa estrutura era mais complexa e menos estável que a política de governadores da Primeira República.

### 3.2.2 As Comissões Temáticas

Foi neste período em análise que as comissões temáticas passaram por transformações mais acentuadas. Seja em seu escopo ou em seu nome, nota-se que as atribuições conferidas às comissões nos Regimentos Internos do período se tornaram maiores e mais específicas, principalmente aquelas da Câmara dos Deputados.

Entre os anos de 1946 a 1964 a Câmara passou por quatro diferentes Regimentos Internos. A cada um deles, é possível perceber a evolução do detalhamento e especificidade das competências da Comissão. São elas:

Quadro 2: As Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados

Câmara dos Deputados		
Ano de Criação ou Nomeação	Nome da Comissão	Atribuições conferidas pelo respectivo Regimento Interno
1947/1949	Comissão de Diplomacia	"Art.33. § 3º À Comissão de Diplomacia compete manifestar-se sobre os atos internacionais de que a Nação houver participado, ou tenha de participar, e sobre os assuntos relacionados com* a organização do Ministério do Exterior"

1955	Comissão de Diplomacia	<p>"Art.28. § 2º À Comissão de Diplomacia compete manifestar-se sobre os atos internacionais de que a União houver participado, ou tenha de participar, e em particular, sobre qualquer posição, mensagem, memorial ou documento <b>que se refira às relações do Brasil com nações estrangeiras em geral, a tratados, a estabelecimentos de linhas divisórias ou de fronteiras</b>, a proteção de cidadãos brasileiros no exterior, a expatriação, a neutralidade, a <b>conferências e congressos internacionais</b>, a intervenção em países Estrangeiros, a remessa de tropas brasileiras para o exterior ou a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, a declaração de Guerra, <b>a condições de armistício ou de paz, a arbitramento internacional, a medidas relativas ao serviço diplomático, a acordos, convênios ou normas de intercâmbio comercial com nações estrangeiras, a empréstimos externos, à Organização das Nações Unidas e organizações financeiras, monetárias ou assistenciais internacionais"</b></p>
1972	Comissão de Relações Exteriores (nome alterado em 1959)	<p>"Art.28. §11. À Comissão de Relações Exteriores compete opinar sobre assuntos de política internacional, e, em particular, sobre: a) atos internacionais de que a União houver participado, ou tenha de participar; b) qualquer proposição, mensagem ou documento que se refira às relações do Brasil com outras nações; c) <b>estabelecimento de fronteiras ou linhas divisórias</b>; d) <b>fixação do limite do mar territorial</b>; e) proteção de cidadãos brasileiros no exterior; f) expatriação; g) <b>problemas de neutralidade em face de conflitos internacionais</b>; h) intervenção em países Estrangeiros; i) remessa de tropas brasileiras para o exterior; j) passagem de tropas estrangeiras pelo território nacional, ou a sua permanência neste; l) declaração de Guerra e condições de armistício ou de paz; m) arbitramento internacional; n) medidas relativas ao serviço diplomático; o) tratados, acordos e convênios internacionais, inclusive os de <b>natureza cultural</b> e os que regularem intercâmbio comercial; p) conferências e congressos internacionais; q) Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos e outros organismos internacionais; r) <b>organizações políticas, financeiras, monetárias, econômicas, comerciais, culturais e assistenciais de caráter internacional."</b></p>

Fonte: Brusco, 2006; Elaboração própria.

A partir da leitura das atribuições, nota-se significativo aumento do escopo em que a comissão pode atuar, o que permite inferir aumento da influência da Câmara na formulação de política externa via mecanismos ex-ante. Em destaque estão as principais mudanças em cada regimento interno. Devido a escassa fonte de materiais sobre o desempenho das comissões no período, sendo limitada aos anais disponibilizados pelo Senado, o que é possível inferir das atribuições propostas é uma progressiva preocupação em participar de temas que afetem as relações internacionais do país.

A mudança mais expressiva, como é possível visualizar, se dá entre o regimento interno de 1947 e o de 1955, em que se acrescenta termos atinentes às fronteiras, posicionamento, guerra e paz, bem como intercâmbio comercial e organizações internacionais, introduzindo uma diversidade de temas que antes se reduziam à manifestação quanto a atos internacionais. Ao conferir nova margem de atuação à comissão, os regimentos aqui postos estabeleceram formalmente que a política externa era também papel de deliberação do Legislativo, e sua atividade iria além da mera concordância ou rejeição de atos internacionais.

Quanto ao Senado, as mudanças ao longo dos anos deste período de estudo não são tão extremas, mas também apresentam diferenças em seu escopo.

Quadro 3: As Comissões Temáticas do Senado Federal

Senado		
Ano de publicação do Regimento Interno	Nome da Comissão	Atribuições conferidas pelo respectivo Regimento Interno
1946	Comissão de Relações Exteriores	"Art. 54 – À Comissão de Relações Exteriores compete: a) emitir parecer sobre todos os projetos de lei referentes às relações internacionais, inclusive imigração, sobre a matéria do artigo 5º, XV, n, da Constituição Federal; b) opinar sobre os atos internacionais dependentes de deliberação do Senado; c) opinar sobre a indicação de nomes para chefes das missões diplomáticas de caráter permanente; d) opinar sobre as moções previstas no § 1º do art. 91, quando se referirem a acontecimentos ou atos públicos internacionais."
1948	Comissão de Relações Exteriores	"Art. 69 - À Comissão de Relações Exteriores compete:a) emitir parecer sobre todas as proposições referentes às relações internacionais, ao Ministério das Relações Exteriores e sobre as matérias do art. 5º, XV, n e o, da Constituição Federal, <b>inclusive turismo</b> ; b) opinar sobre os atos internacionais dependentes de deliberação do Senado; c) opinar sobre a indicação de nomes para chefes de missões diplomáticas de caráter permanente, <b>iunto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte</b> ; d) opinar sobre as moções previstas no art. 132, quando se referirem a acontecimentos ou atos públicos internacionais."
1952	Comissão de Relações Exteriores	"Art. 67 - à Comissão de Relações Exteriores compete: a) emitir parecer sobre todas as proposições referentes às relações internacionais, ao Ministério das Relações Exteriores, e sobre as matérias do artigo 5º, XV, n e o, da Constituição Federal, inclusive turismo; c) opinar sobre a indicação de nomes para chefes de missões diplomáticas, de caráter permanente, junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o

		Brasil faça parte; d) opinar, a requerimento de qualquer Senador, sobre as moções previstas no art. 129, quando se referiram a acontecimentos ou atos públicos internacionais."
1959	Comissão de Relações Exteriores	"Art. 95 - À Comissão de Relações Exteriores compete: a) emitir parecer sobre todas as proposições referentes aos atos, às relações internacionais, ao Ministério das Relações Exteriores e sobre as matérias do art. 5º, XV, n e o, da Constituição Federal <b>(naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, emigração e imigração), e turismo;</b> b) opinar sobre a indicação de nomes para chefes de missões diplomáticas, de caráter permanente, junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte; c) opinar, a requerimento de qualquer Senador, sobre as moções previstas no art. 218 <b>(votos de aplauso e semelhantes), quando se referirem a acontecimentos ou atos públicos internacionais;</b> d) <b>opinar sobre os requerimentos de que trata o art. 40" (sobre missões).</b> "

Fontes: Brasil, 1946, 1948, 1952 e 1959; Elaboração própria.

Comparado aos regimentos anteriores, o de 1946 é o primeiro que traz a importante atribuição de examinar a indicação para chefes de missões diplomáticas de caráter permanente. O regimento de 1948 propõe considerar também as indicações para as organizações internacionais, o que corrobora com a cronologia histórica de concertação multilateral no pós-guerra, três anos após a fundação das Nações Unidas. Outra alteração a ser levada em consideração ocorre no regimento de 1959, em que se regulamenta alguns mecanismos ex-ante, como votos de aplauso ou manifestação semelhante a respeito de acontecimentos ou atos internacionais, bem como a opinião sobre requerimentos de missões internacionais.

### 3.2.3 O jogo político e as instituições

Do desfecho da Primeira República, em 1930, até o fim do período democrático, em 1964, o Brasil viveu intensas transformações. Entre elas, significativa urbanização, crescimento populacional, uma industrialização em curso, que se dava desde os esforços pela modernização do primeiro governo de Vargas e ganhou novo fôlego com o projeto desenvolvimentista consolidado no Plano de Metas de JK. Enquanto na Primeira República percebe-se o deslocamento do eixo econômico para o café e a produção concentrada nas oligarquias cafeeiras do sudeste, a partir de 1950 vê-se a formação de um novo eixo, e isso daria mais protagonismo aos partidos políticos. De acordo com a interpretação realçada por Barbosa (2003):



O deslocamento do eixo econômico do campo (“cenário tradicional e secular da produção de riquezas”...) para as cidades trouxe evidente desdobramento político. É o que se observa na trajetória dos três maiores partidos políticos brasileiros que surgiram sobre os escombros do Estado Novo. O Partido Social Democrático (PSD), de histórica vinculação com o interior, em que vicejam os mecanismos tradicionais do clientelismo, como os currais eleitorais, vê seus votos definirem à medida que a urbanização avança. Ao contrário, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de bases essencialmente urbanas, conhece uma notável trajetória ascensional nesse mesmo período. A própria União Democrática Nacional (UDN), embora concorrente direta do PSD por sua ativa presença no interior, não acompanha seu principal rival na perda de votos, o que se explica por estar solidamente instalada em setores de classes médias urbanas (BARBOSA, 2003. p. 252-253)

Almeida (1986) afirma, em consonância com o paralelo traçado no tópico atinente à Constituição (3.2.1), que o processo de redemocratização em 1945 acabou por conceder pouco espaço para temas de relações internacionais dentro da formulação de diretrizes dos partidos, já que a principal preocupação era a normalização das instituições e diluição do autoritarismo característico do período anterior.

Ao analisar os discursos dos membros representantes dos partidos da época, o autor aponta que os partidos menores e ideologicamente mais estruturados davam mais atenção ao tema da política exterior e, analogamente, aqueles maiores e mais difusos eram menos claros em seus posicionamentos. Como eram três os partidos que dominavam cerca de 75% das bancadas federais, observa-se uma tendência de posicionamento pontual, a depender de cada tema discutido no Congresso, ao longo dos anos de 1946 a 1964. Mesmo assim, Almeida (1986) descreve as principais vertentes de cada um dos principais partidos, o que nessa pesquisa se fará importante para entender de que forma aquele Congresso da Primeira República se transformou neste do presente recorte temporal e se isso afetou ou não a forma com que a instituição se mobiliza por política externa.

O maior desses partidos, o Partido Social Democrático (PSD) foi a mais importante referência das oligarquias regionais junto a classe empresarial. Apesar de ter grande representação nacional e local, elegendo a maioria dos governadores dos estados, seu prestígio, vinculado historicamente ao interior e aos mecanismos do clientelismo, foi decrescendo de forma proporcional ao aumento da população urbana. Esse indicador sinaliza um processo de mudança em relação à Primeira República: apesar de ainda serem muito poderosas, as oligarquias e o poder local começam a dar mostras de seu esgotamento. As

propostas conservadoras, economicamente voltadas para um objetivo agrícola em seu cerne, definidas em âmbito circunscrito ao benefício de produtores de matéria-prima, ainda estavam lá. Coexistiam, no entanto, lutas internas, discrepâncias regionais e tendências industrialistas que demonstravam um partido heterogêneo em seus interesses. Para Almeida (1986), isso implicou numa versatilidade de opiniões em Política Externa, com duas posições que cujas menções são válidas dada a inclinação progressista de uma e mais conservadora de outra, respectivamente: de um lado, defendiam uma “*política econômica de igualdade de oportunidades entre as nações*” (p.181) e, de outro, uma “*representação diplomática junto a Santa Sé*” (p.182) (ALMEIDA, 1986; BARBOSA, 2003).

O segundo partido mais representativo do período foi a União Democrática Nacional (UDN), opositor direto ao varguismo, constituiu-se como partido reformista de centro, voltado aos interesses da burguesia urbana, contrária ao crescimento do PTB e inábil nas tentativas de aliança com o PSD. Perdeu cada vez mais influência, segundo o autor, devido ao crescimento do proletariado industrial e da expansão de novas correntes populistas, a qual se colocava peremptoriamente contra. Em seu programa, as linhas voltadas para as relações exteriores são: *no interesse da colaboração entre povos e no sentimento da fraternidade; nos postulados das Nações Unidas; na integração da comunidade de Nações americanas* (p. 183). Quanto aos princípios de política exterior do partido, estes se revestem de uma preocupação de ordem hemisférica, concentrada no desenvolvimento de ideias pan-americanos e no aprofundamento da política de boa-vizinhança (ALMEIDA, 1986).

O último partido de expressividade era o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), derivado do populismo varguista, o qual exercia uma política paternalista para com o proletariado urbano. Também contrapunha interesses divergentes, que oscilavam de uma base social ligada ao povo para atuar também pelas vontades de frações da burguesia, como a dos industriais. Em situação antagônica ao PSD, o PTB ascendeu em importância e influência ao longo do período aqui posto, por estar ligado a bases urbanas por essência, as quais também cresciam em ritmo acelerado. Além disso, apresentava-se como um partido de orientação à esquerda, combatente de conservadores como a UDN, mas aliava-se a outro conservador, o PSD. Em relação à política externa, é o partido, dentre os maiores, que menos dedicou linhas à sua orientação, com duas diretrizes: o combate a totalitarismos e regimes de violência, posicionando-se contra relações com nações autocráticas e uma política de compreensão e cooperação entre as nações, tanto no âmbito de segurança e defesa quanto no econômico (ALMEIDA, 1986; BARBOSA, 2003).

Os demais partidos, menores e, por isso, mais coesos internamente, tinham diretrizes mais específicas para política externa, sem, no entanto, a amplitude e influência necessária para fazê-las repercutir de maneira mais fecunda no Congresso Nacional. São eles: o Partido Democrata Cristão, que defendia a entrada do Brasil na comunidade das nações e a cooperação econômica em oposição ao protecionismo nacionalista; o Partido Socialista Brasileiro, defensor da igualdade de direitos e deveres e relações pacíficas entre as nações e, para eles, cabe ressaltar que competia apenas ao Parlamento a decisão pela paz ou pela guerra; o Partido Comunista, com um dos maiores programas no que se refere ao âmbito internacional, defendiam a paz mundial sob amparo do Conselho de Segurança, a ruptura de relações com governos totalitários - sobretudo Portugal e Espanha, apoiavam a Carta de São Francisco e se solidarizaram com as Nações Unidas (ALMEIDA, 1986).

Dito isso, nota-se o desenvolvimento de alguma identidade partidária, praticamente inexistente na Primeira República. No entanto, são perceptíveis outros fatores que aproximam as duas épocas, como a forma episódica com a qual os parlamentares atuaram nos temas de política externa, decorrente da falta de orientações partidárias para lidar com as questões, mas também pela baixa disciplina doutrinária: os parlamentares não deixavam de votar seguindo as próprias convicções (ALMEIDA, 1986).

### **3.3 O Congresso Nacional e a mobilização de temas de política exterior**

O Legislativo recebeu 353 atos internacionais entre os anos 1946 a 1964. Desses, apenas um sofreu emenda advinda da vontade congressual. Apesar do aparente consenso entre esse poder com o Executivo, e do alto grau de coalizão partidária na votação de acordos internacionais, o período foi prolífico em debates parlamentares que incluíram também as questões de política exterior. Parte majoritária dessas questões envolviam as relações econômicas, principalmente com os Estados Unidos, o que não deixa de ser uma herança do período democrático anterior, então dominado pela oligarquia cafeeira, agora dividida o espaço e a influência com a burguesia industrial e urbana em ascensão (ALMEIDA, 1986).

Sobre alguns dos temas que mobilizaram os discursos parlamentares, tem-se, no governo Dutra os acordos de cooperação econômica e de assistência recíproca com os Estados Unidos e o rompimento de relações com a União Soviética. No segundo Governo Vargas, ficou mais pronunciada a divisão entre nacionalistas e entreguistas, havendo debates sobre a criação da Petrobrás, o Acordo de Assistência Militar entre Brasil e Estados Unidos e questões atinentes ao capital estrangeiro e a eliminação de restrições à remessa de lucros ao

exterior. O governo de Kubitschek levanta desdobramentos da questão do capital estrangeiro, e o impasse das exigências do FMI, sofrendo grande oposição quanto a sua política econômica. Salienta-se aqui a Questão da Crise de Suez e o debate no congresso sobre atender ao envio de tropas solicitado pela ONU (ALMEIDA, 1986).

Indispensável referenciar também a ocasião em que o Congresso Nacional se tornou a principal instituição decisória na política nacional. Decorrente da inesperada renúncia do então presidente Jânio Quadros, o advento do parlamentarismo, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, foi a solução encontrada como tentativa de “trégua” em meio a profunda polarização entre reformistas apoiadores do nacional-desenvolvimentismo contra conservadores. Cabe ressaltar que o grupo de reformistas era defensor da já mencionada PEI, e entevia nessa política um instrumento para a promoção do desenvolvimento com reformas sociais. A visualização das propostas da PEI como “*estrela de primeira grandeza na agenda nacional*” (p.256) pelos reformistas, nas palavras de Barbosa (2003), converteu a política externa do período em um tema de destaque nos debates parlamentares. Do outro lado, os oposicionistas enxergavam na PEI uma ameaça à tradição diplomática, à vontade da parcela majoritária da sociedade, bem como enfatizavam o risco de se abrir as portas ao comunismo internacional. Em relação à divisão por partidos, a PEI teve seus adeptos principais provenientes do PTB e seus opositores filiados ao PSD e UDN.

No Congresso, a PEI foi apoiada pela Frente Parlamentar Nacionalista, que unia senadores e deputados oriundos de uma variedade de partidos em prol da “soberania nacional e libertação econômica” contra a coalizão PSD-UDN como oposição. Barbosa (2003) revela que, sendo a reforma agrária e a política externa dois grandes alvos da coalizão conservadora, era uma estratégia comum dos opositores resgatar o tema da política externa em discursos de natureza diversa, no meio de assuntos mais banais como as condições de tráfego na Via Dutra inseriam o perigo do comunismo no país ou denunciavam a diplomacia implementada em relação à Cuba. Os defensores da PEI, em contrapartida, alegavam que os conservadores faziam críticas à política externa então vigente como manobra para desestabilizar o governo e impedir a implementação de reformas estruturais.

Dessa maneira, devido ao alto grau de polarização da Política Externa e da divisão interna posta, as questões internacionais se tornaram um debate cotidiano no Legislativo do período. Entre os anos de 1963 e 1964, Barbosa (2003) destaca os principais temas abordados nos discursos dos parlamentares: a questão cubana; a já referenciada relação com os Estados Unidos, a política colonial portuguesa - com influência direta da PEI e a orientação terceiro-mundista anticolonial; a guerra do Vietnã e o levantamento hipotético de contribuição

brasileira ao lado dos EUA e envio de tropas; as relações com o Leste Europeu e a União Soviética.

Assim, nota-se, nesse momento, maior atividade legislativa organizada por uma divisão partidária em desenvolvimento. A maneira com a qual os parlamentares mobilizaram os temas da Política Externa Independente contrapõe o que foi observado no recorte histórico anterior: enquanto o Congresso da Primeira República se manifestava através de um “bipartidarismo adaptado” em que tanto situação quanto oposição se mobilizaram em favor da defesa da soberania nacional e em confronto com o Executivo, neste segundo recorte a política externa toma mais características das demais políticas públicas, havendo maior polarização em seu debate através de uma identificação partidária com contornos mais definidos que no momento anterior. Essas questões são evidenciadas também nos Acordos de Roboré, como será visto a seguir.

### **3.3.1 “ROBORÉ, Traição é o teu nome: Além da mutilação do território nacional, violação do tratado de limites de 1928!”**

Na capa da edição de “O Semanário”, publicada em março de 1959, veiculava em letras garrafais a manchete que também dá nome a este tópico. O periódico, que circulava por todo o território nacional, apresentava já na primeira página um mapa das fronteiras entre Brasil e Bolívia e uma linha de “fronteira ilegal” marcada nos Acordos de Roboré. Ao lado da imagem, a referência para um artigo: “Juscelino e a Traição de Roboré”.

Como se chegou a essa situação, considerando a resolução territorial do Tratado de Petrópolis? Depois de sua assinatura, em 1903, que significou uma grande vitória diplomática brasileira, as relações bilaterais entre ambos países se fortaleceram e aumentaram, especialmente em matéria comercial. Isso motivou o estabelecimento de novos acordos para otimização da exploração econômica do território. Assim, em 1938, foi firmado tratado que previa uma parceria entre empresas brasileiras e bolivianas, em sociedade de capital misto, para prospectar o território da Bolívia (VILARINO, 2006).

O tratado, no entanto, não foi colocado em prática. Em 1952, por meio de uma nota reversal - instrumento diplomático para atualizar ou explicar partes de um tratado anteriormente firmado - foi delimitada a área de 32.000 km<sup>2</sup> para a exploração. Em 1955, durante a gestão de Café Filho, não havendo cumprido sua parte, o Brasil foi cobrado por uma posição pelo presidente boliviano, cuja solicitação demandava pronta resposta em relação ao acordado em 1938. Só no ano de 1956, quando assumiu o Ministério das Relações Exteriores

o chanceler José Carlos de Macedo Soares, foram levantadas novas tratativas sobre o acordo. Dessas tratativas foram negociados os acordos de Roboré (VILARINO, 2006).

Os acordos compreendiam setores diversos, entre eles, intercâmbio de pessoas, informações, gado, créditos para borracha, bancos, além da abertura de portos brasileiros para circulação comercial boliviana. Foi estipulada, ademais, a criação de comissão especial que elaboraria estudo para construção de estrada de ferro ligando Santa Cruz de la Sierra à Corumbá, e, para isso, o Brasil deveria dispensar quatro milhões de dólares para a comissão dar início dos projetos. Dos 31 acordos firmados, aqueles que mais provocaram polêmicas foram referentes: à demarcação de limites, à modificações quanto à estrada de ferro Corumbá-Santa Cruz de la Sierra e ao aproveitamento do petróleo que, de forma mais específica, afetava a Petrobrás (VILARINO, 2006; CERVO E BUENO. 2011).

Diziam as notas reversais de 1952 que a região delimitada seria dividida entre uma zona norte “A” correspondente a 60% da área, concedida à boliviana *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*, e uma zona “B”, ao sul, com os restantes 40% concedidos a prospecção de empresas privadas com capitais brasileiros, sujeitas às leis bolivianas. Porém, quando o acordo inicial foi firmado, sob administração do Estado Novo, em 1938, duas condições existiam e entravam em choque com a realidade de 1958: quando o chanceler de Vargas assinou o acordo, ainda não havia começado a campanha pela nacionalização do petróleo e, à época, o tratado não chegou a ser submetido ao Congresso dado o regime autocrático do governo. Apesar de a Constituição de 1937 exigir o crivo do Legislativo para incorporação de atos internacionais, conforme todas as constituições anteriores e seguintes, tal condição não foi observada. Isso só se tornou um problema, no entanto, quando Juscelino Kubitschek, vinte anos depois, deixou de submeter as notas reversais ao Legislativo em 1958 (VILARINO, 2006; CERVO E BUENO. 2011).

É oportuno notar que não havia entendimento de que as notas reversais deveriam ser submetidas ao Legislativo, por se tratarem - ao menos em teoria - de meros ajustes de tratados já ratificados. Mas o tratado não havia sido aprovado pelo Legislativo, em virtude do autoritarismo explicado, nem as notas reversais se limitavam a alterações marginais. Entendendo o Congresso que matéria dessa importância exigia sua apreciação, os parlamentares reagiram alegando que tais mudanças ultrapassavam a competência das reversais e deveriam ser tratadas em outro tipo de instrumento diplomático que não dispensasse a aprovação legislativa. Argumentou-se que essas modificações seriam melhor negociadas separadamente e que, da maneira como ocorria, o governo brasileiro deixava ao juízo de negociadores as decisões de competência privativa do Congresso Nacional. Além

disso, grande parte dos parlamentares - junto à opinião pública - não viam sentido na negociação, a qual parecia destinar as maiores vantagens para o lado boliviano. A ala nacionalista acusava o governo pela conduta “entreguista”, declarando que este atentava contra os interesses nacionais ao ceder território e se vender aos trustes internacionais (CERVO E BUENO, 2011; MANZUR,1999).

Muito do rechaço da opinião pública, como o trecho do jornal citado no princípio deste tópico, provinha de informações produzidas e divulgadas pelo Legislativo. Uma das obras que se tornou referência para o entendimento do caso - de um ponto de vista crítico nacional-desenvolvimentista - foi a transcrição do relatório do deputado federal Gabriel de Rezende Passos, o então relator da Comissão de Relações Exteriores que também esteve na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) investigadora da gestão à frente da Petrobrás. (VILARINO, 2006; CERVO E BUENO. 2011).

Passos baseou-se em autores do direito internacional e na própria Constituição Federal de 1946 para embasar sua crítica às reversais, afirmando que seu teor configurava um novo tratado mascarado em instrumento que não exigia ratificação. A reversal de número 1, que dava novos contornos aos limites entre os países, implicava na cessão de uma área equivalente ao Distrito Federal para a Bolívia. Colocar essa modificação em reversal seria ferir o artigo 65, VIII da Constituição que conferia ao Congresso Nacional a atribuição de resolver sobre os limites territoriais. Ademais, segundo a exposição do deputado, as notas reversais de número 6, atinentes ao petróleo, impunham ônus ao Brasil sem conhecimento do Congresso Nacional, revelando um plano contra a Petrobrás e submetendo empresas nacionais à ingerência de estrangeiros. A proposição do deputado considerava a matéria das reversais 1, 2, 6 e 7 objeto de tratado e recomendava a negação de sua ratificação por ferir o interesse nacional. A Comissão de Relações Exteriores da Câmara acolheu o parecer em janeiro de 1960, entendendo que o governo deveria remeter as reversais ao Congresso Nacional. Antes de uma resposta do Senado sobre tal proposição, no ano seguinte, San Tiago Dantas submeteu as quatro reversais para análise parlamentar, as quais tiveram sua ratificação evidentemente negada, ficando, assim, impedida a concretização dos Acordos de Roboré (VILARINO, 2006; CERVO E BUENO. 2011).

Guilherme Conduru (2001), diplomata de carreira e pesquisador do caso, avaliou o processo decisório dos Acordos de Roboré como “inter-burocrática”, evidenciada em quatro pontos principais. O primeiro se dá pelo sistema estabelecido na política externa de Kubitschek, a qual sofreu influência de diferentes agências governamentais. O segundo relaciona-se com a multiplicidade de perspectivas existentes sobre o tema também dentro do

Itamaraty e que se chocavam com a visão estabelecida pelas outras instituições - ressaltando, aqui, o Congresso Nacional. O terceiro ponto é a autonomia da qual o Itamaraty se valeu para dar andamento às negociações e determinar os termos do acordo. Por último, conforme seu ponto de vista, a ala opositora dentro do Legislativo confrontou o acordo com objetivo deliberado de enfraquecer a política externa do governo.

Além disso, Conduru (2001) valida que as negociações com a Bolívia eram um tema de importância marginal para a política exterior de Juscelino, sendo o Legislativo responsável por destacá-lo às proporções que chegou. Mesmo sendo de opinião contrária ao que foi definido no Congresso e aplicado na política externa brasileira - a não internalização das negociações -, o autor destaca que a Constituição embasava, de fato, o argumento dos opositoristas ao atribuir a adesão ou não de atos internacionais ao Legislativo. Porém, segundo ele, esse fundamento foi usado politicamente pela Frente Parlamentar Nacional com objetivo de atacar as decisões do Executivo. Compete acrescentar, no entanto, que segundo Vilarino (2006), o texto de Conduru apoia-se em detalhes essencialmente técnicos da redação do tratado e em algumas mensagens e informações do Itamaraty que não são disponibilizadas ao público para análise mais pormenorizada das fontes.

Destarte, convém destacar alguns eixos de mobilização da temática dentro do Congresso Nacional. Retomando “O Semanário”, o jornal citado no início deste tópico, foi veículo para o posicionamento de parlamentares nacionalistas como o já referido Gabriel Passos, que integrou a Frente Parlamentar Nacional (FPN), a qual, articulada com outras alas da sociedade como a UNE, contribuiu para a elaboração de documento intitulado Frente Nacionalista Brasileira. Mobilizava-se a favor do monopólio das reservas energéticas brasileiras, favorável a uma política externa que viria a se consagrar na PEI, combatia a cessão da base de Fernando de Noronha aos EUA e acrescentou também os Acordos de Roboré ao seu escopo de combate. Esse documento foi lido na Câmara em 1956 e já trazia preocupações quanto revisão de tratados e acordos que ferissem o interesse nacional. A FPN reunia diferentes partidos que se harmonizavam na defesa do nacionalismo (VILARINO, 2006).

Como resposta dos conservadores à formação da FPN, a Ação Democrática Parlamentar (ADP) confrontava as ideias nacionalistas. Seus membros, advindos em maioria do PSD e da UDN, eram defensores do alinhamento político aos Estados Unidos e contrários a aproximação de países do “terceiro mundo”. Eram reconhecidos por denunciar os perigos do comunismo e localizavam-se em oposição à PEI que seguiria em aprofundamento nos anos Quadros/Goulart (VILARINO, 2006).



Por fim, é pertinente destacar a CPI que envolveu os Acordos de Roboré, instalada em 1958 com enfoque na investigação da gestão da Petrobrás administrada pelo coronel Janari Nunes. Segundo relatório do presidente do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Alexínio Bittencourt, enviado ao então presidente Kubitschek, a política nacional de petróleo carecia de investigação. De acordo com Vilarino (2006), Bittencourt teceu críticas aos gastos com compras no exterior, à exploração de forma predatória, à compra de petroleiros, e, em especial, à independência da Petrobrás em relação ao CNP. Esse relatório também aventou desaprovação quanto a atuação do presidente do BNDE, Roberto Campos, na decisão de quais empresas seriam selecionadas para explorar o petróleo boliviano e quais os critérios dessa escolha, o que conduziu a discussão para os Acordos de Roboré e aqueceu o debate entre nacionalistas da FPN e “entreguistas” da ADP, contribuindo, assim, para a proeminência do tema na polarização dentro do Congresso e também fora dele.

#### 4. Considerações Finais

Após traçar um contexto geral que situa os governos e a política externa dos períodos, convém destacar as proximidades e distanciamentos da atuação parlamentar nos dois períodos. Em relação às proximidades, a política externa do recorte de 1946-1964 continua sendo vislumbrada como um meio para a conquista do objetivo interno de progresso econômico e distinção nacional, imaginário presente não só no parlamento mas fortemente veiculado por ele. Além disso, apesar de não ser uma pauta mobilizada a todos os momentos, a participação nos mecanismos de concertação nacional, nos organismos internacionais, no apoio para resolução de conflitos em prol do protagonismo diplomático brasileiro também foi um fator caro às instituições e à opinião pública. Acrescenta-se também, já na esfera de domínio do Congresso Nacional, a continuidade de pontos levantados pelos parlamentares da Primeira República: a falta de transparência do Ministério das Relações Exteriores em decisões que caberia informação ou ação parlamentar, e o questionamento dos limites de sua atuação e o levantamento de pauta da soberania chamando atenção da opinião pública para casos que poderiam feri-la e que, sem esse empreendimento, a população teria menos chances de acesso à informação.

Embora os quatro casos selecionados não possam responder por todo período estudado, nem havendo pretensão de fazê-lo, a reflexão sobre eles abre a oportunidade de se ponderar sobre o funcionamento parlamentar e questionar a estipulada “inação” da instituição nos temas de política externa. No trato das questões lindeiras, também são observados alguns comportamentos de continuidade, quais sejam: a elaboração de densos materiais e discursos que evidenciam a preocupação com o tema - de maneira tal que até os dias correntes as obras produzidas pelos parlamentares servem de referência para a compreensão dos casos; o recorrente uso de mecanismos institucionais, em específico pedidos de informação ao Executivo/MRE; uma abordagem personalista, mais presente na Primeira República que entre 1946-64, mas ainda assim existente, visto que a rigidez partidária não era alta e a identidade partidária se encontrava em desenvolvimento, conforme demonstrado. Ademais, cabe apontar a interação entre o parlamento e a sociedade, notadamente por intermédio dos periódicos da época, sendo um elemento não só de continuidade como também de intensificação no segundo ato estudado.

Consoante às divergências, percebe-se maior disputa partidária no segundo período, evidenciado não só pelos efeitos da PEI mas também pela forma com a qual o parlamento se dividiu e discutiu as “pertinências” e “impertinências” dos Acordos de Roboré, mobilizando

coligações partidárias como a FPN e ADP. Outrossim, conecta-se a isso a progressiva transformação de um espaço antes dominado pelas oligarquias, então regido pelas vontades locais, para uma produção de pensamento dentro do espaço nacional e dos partidos políticos, associado ao desenvolvimento das camadas urbanas. Esse processo de diferenciação também é encontrado na mobilização do assunto sobre as relações bilaterais com os Estados Unidos, pauta em que se tornam nítidas as distinções dos objetivos de cada período tratado. Enquanto no primeiro ato essas relações são polarizadas por conservadores saudosos da monarquia contra os liberais republicanos, em virtude do momento histórico de desvinculação com o Império, no segundo momento, esse debate se dá entre os nacionalistas e “entreguistas”, motivado principalmente pelo objetivo que nasce da política nacional: o desenvolvimentismo.

Ainda assim, encontram-se proximidades entre os debates no quesito de combater o imperialismo norte-americano ou europeu. Nos casos da questão acreana e dos acordos de Roboré essa mobilização encontra-se evidente nos discursos dos parlamentares contra o imperialismo estadunidense. No caso da ocupação da ilha de Trindade, é denunciado enfaticamente o imperialismo europeu. Dessa maneira, retoma-se mais uma continuidade: os parlamentares demonstraram clara preocupação na defesa do território contra ameaças imperialistas nos dois atos aqui estudados.

Em última instância, resgatando as funções parlamentares elaboradas por Amado Cervo (1981) para finalizar a resposta à hipótese proposta, o Legislativo atuou como controlador direto das relações exteriores por meio da lei, cumprindo o primeiro papel nos seguintes casos: na Questão de Palmas, rejeitou o Tratado de Montevideu bem como nos Acordos de Roboré, em que houve também a rejeição das negociações. Em relação ao segundo papel, Legislativo atuou como vigia e fiscalizador do desempenho dos agentes das relações exteriores na ocupação da ilha de Trindade, em que expôs a situação, realizou moção de repúdio à Grã-Bretanha e fez pressão para que o presidente Prudente de Moraes rejeitasse a sugestão britânica pelo arbitramento, que assim o fez. Esse segundo papel também é observado na Questão Acreana, em que os parlamentares também pressionaram por medidas do Executivo por meio de discursos, pedidos de informação e divulgação do caso na imprensa. Também foi exercido tal papel no caso dos Acordos de Roboré, em que a decisão parlamentar acatada pelo relator Gabriel Passos demandou que o Executivo submetesse as reversais ao Congresso Nacional, alterando o processo decisório dessas negociações. O terceiro e último papel, referente à função do parlamento na elaboração do pensamento político nacional, embora seja mais complexo de se verificar dado o aspecto subjetivo, pode encontrar fatores que o corroboram no caso dos Acordos de Roboré e da Questão Acreana,

devido a intensidade com que esses fatores foram mobilizados dentro e fora do parlamento, sendo essa instituição fundamental no papel de informar e articular as ideias que levaram, em certa medida, à resolução dessas questões.

Desse modo, conclui-se a pesquisa com a intenção de descortinar uma interpretação possível sobre a importância que o Congresso Nacional teve na história da política exterior brasileira e na definição dos limites fronteiriços e soberania aqui estudados. Essa interpretação busca ser uma contribuição no entendimento de que a atuação do Legislativo na política externa brasileira não é recente. O envolvimento dos parlamentares com os casos descritos revelam que o interesse parlamentar data de antes de 1988 e, dessa forma, esse estudo intenta somar-se àquilo já tratado nas pesquisas seminais de Amado Cervo (1981), Barbosa (2008) e Rocha (2009).

Quanto às possíveis agendas de pesquisa dentro da temática, cabe mencionar que são poucos os estudos que se dedicam ao parlamento na política externa em tempos anteriores a 1988. Ainda há muito o que se investigar sobre a atuação das comissões permanentes, sobre as visões parlamentares quanto às relações bilaterais entre o Brasil e Estados Unidos - sendo esse um assunto que notadamente movimenta e polariza os congressistas, seus discursos nos anais do Senado e da Câmara dos Deputados evidenciam isso. Além disso, convém a análise da atuação parlamentar em perspectiva comparada, em que se confronte elementos da participação Legislativa pós 1988 com períodos democráticos anteriores, quais sejam: a evolução das comissões temáticas, os choques com o Executivo, os grupos de pressão que mobilizam o Congresso Nacional, o uso de mecanismos institucionais do controle legislativo nas pautas de política externa, entre outros fatores. Por último, seriam oportunos também estudos comparativos que observem um recorte temático em especial, buscando entender como o parlamento pré-1988 lidou com esse tema e quais são as diferenças e continuidades para com o parlamento pós-1988. Como sugestão de temas: as negociações comerciais multilaterais, temas de segurança como a política nuclear, o alinhamento aos Estados Unidos, a situação da representação da Santa Sé, que encontra também muitos elementos domésticos de polarização. As referidas sugestões foram objeto de extenso debate parlamentar nos anais dos anos de referência deste trabalho. A investigação mais detida deles possibilitará uma compreensão cada vez mais tangível da forma com a qual o parlamento brasileiro lida com os assuntos de política exterior.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALMEIDA, Helga. O Congresso e a Política Externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2013, Curitiba. Anais... Curitiba: 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos Políticos e política externa. Revista de Informação Legislativa. a.23. n.91, jul/set. Brasília, 1986.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações exteriores e a Constituição. Revista de Informação Legislativa. a.24. n.94, abr./jun. Brasília, 1987.
- ALVES, Flávia L. O Tratado de Petrópolis: interiorização do conflito de fronteiras. Brasília a.42 n.166 abr/jun.2005.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: Jogando com as Regras. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, pp. 617-657, 2012.
- ARRAES, Virgílio C. A presença britânica na ilha de Trindade: a reação do Parlamento brasileiro. Revista de informação legislativa, v. 38, n. 153, p. 241-253, jan./mar. Brasília, 2002.
- BARBOSA, Antônio J. Parlamento, política externa e o Golpe de 1964. Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina. IBRI: Brasília, 2003, p.249-274.
- BARBOSA, Rubens. A política externa do Brasil para a América do Sul eo ingresso da Venezuela no Mercosul. Interesse nacional, v. 1, n. 1, p. 11-21, 2008.
- BUENO, Clodoaldo. Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918). Editora UNESP: São Paulo, 1995.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. Parlamento brasileiro foi fechado ou dissolvido 18 vezes. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 27 set. 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/545319-parlamento-brasileiro-foi-fechado-ou-dissolvido-18-vezes/>>
- BRASIL. Constituição 1946). Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Dicionário da Primeira República: Ministério das Relações Exteriores (1889-1930). Arquivo Nacional. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/485-ministerio-das-relacoes-exteriores-1891-1930>>
- BRASIL. Senado Federal. Annaes do Congresso Constituinte da República: sessões de 26 de janeiro a 26 de fevereiro de 1891. Tomo III. Senado Federal. Rio de Janeiro, 1926. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/anais-da-republica/-/republica/22>>
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado, 1826. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado, 1904. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1904.

- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado, 1926. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1926.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado, 1935. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1936.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado, 1946. Brasília, 1946.
- BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado, 1948. Brasília, 1948.
- BRUSCO, Dilsson Emílio. Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004: síntese histórica. Câmara dos Deputados. Brasília, 2006.
- CARDOSO, F.H. O Brasil republicano: estrutura de poder e economia (1889-1930). In: FAUSTO, B. (Org.) História geral da civilização brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.13-50. 1997.
- CASON JW, POWER. TJ. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*. 2009;30(2):117-140. doi:10.1177/0192512109102432
- CERVO; Amado Luiz. BUENO; Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Editora Unb. Brasília, 2011.
- CERVO, Amado L. O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889). Brasília: Ed. Universidade de Brasília (UnB), 1981.
- CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política* nº6. Jul-dec, Madri, 1984.
- CRABB, Cecil V. Jr. *Bipartisan Foreign Policy: Myth or Reality*. Row, Peterson and Company press. Evanston, 1957.
- CONDURU, Guilherme. *The Robore Agreements (1958): a case study of foreign policy decision-making process in the Kubitschek administration*. Centre for Brazilian Studies. Oxford, 2001.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. Acordos Internacionais e Controle Democrático no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, pp. 75-92, 2010.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012.
- FARIAS, Rogério de Souza. *Industriais, Economistas e Diplomatas: O Brasil e as Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2012.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.
- FELIÚ, Pedro, e ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 29, N.º 86, 2014. pp. 125-163.
- FERREIRA, MC. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. *Revista brasileira de Política Internacional*. 2010;53(2):23-48.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- HEES, Felipe. *O Senado Federal Brasileiro e o Sistema Multilateral de Comércio (1946-1967)*. FUNAG. Brasília, 2016.

HOFMANN, S. C., & Martill, B. The party scene: New directions for political party research in foreign policy analysis. *International affairs*, 97(2), 305–322 (2021)

HERCULANO, Luciene Soares. *O Legislativo e a Política Externa Brasileira: O desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal nos Governos Luiz Inácio Lula da Silva*. 2014. 122ff. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1, p. 1-30, mar. 2005.

JORGE, A.G. de Araújo. *Rio Branco e as fronteiras do Brasil: uma introdução às obras do Barão do Rio Branco*. Senado Federal. Brasília, 1999.

KAMPF, Martin N. *Ilha de Trindade: A ocupação britânica e o reconhecimento da soberania brasileira (1895-1896)*. Funag: Brasília, 2016.

KING, Gary. *Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach*. *International Society of Political Psychology*, Vol.7, No. 1.p. 83-101, 1986.

LEE, Frederick Paul. "The two presidencies" Revisited. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 10, No. 4, Inaugurating the President and the Vice President (Fall, 1980), pp. 620-628

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. *Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation?* GEG Working Paper 58, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. *O Congresso e a política de comércio exterior*. Lua Nova, n. 52, 2001.

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. *Novos Estudos do Cebap*, 76: 17-41. São Paulo, 2006.

LOPES, Dawisson B.. *A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa*. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. 2011, v. 54, n. 1, pp. 67-86.

MAIA, Clarita ; CESAR, Susan. *A diplomacia congressual: Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior*. Brasília a. 41 n. 163 jul./set. 2004.

MARTIN, Lisa. *"Democratic Commitments: legislatures and International cooperation"*. Princeton, Princeton University Press, 2000.

MARIANO, Marcelo Passini. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 2007. 217 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106294>> Acesso em 22 de abril 2021.

MANZUR, Tânia. M. P. G.. *Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico*. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 42(1), 30–61, 1999.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, pp. 11-41, 2013.

MILNER, Helen V. *"Interests, Institutions and Information"*. Princeton, Princeton University Press, 1997.