



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em História

**O SENADO FEDERAL BRASILEIRO E O SISTEMA
MULTILATERAL DE COMÉRCIO (1946-1967)**

Felipe Hees

Brasília
2014

Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em História

O SENADO FEDERAL BRASILEIRO E O SISTEMA
MULTILATERAL DE COMÉRCIO (1946-1967)

Felipe Hees
(mat. 10/576)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História — área de concentração: História Social. Linha de Pesquisa: Poder, Instituições e Sociedade — do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em História.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Fernando Monteoliva Doratioto

Brasília
2014

O SENADO FEDERAL BRASILEIRO E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO (1946-1967)

Felipe Hees

Data da defesa: 30 de janeiro de 2014

Banca examinadora:

Prof. Dr. Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
(Presidente)

Prof. Dr. Rodrigo de Oliveira Godinho
(Examinador)

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva
(Examinador)

Prof^ª. Dr^ª. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur
(Examinadora)

Prof. Dr. Antônio José Barbosa
(Examinador)

Prof^ª. Dr^ª. Ione de Fátima Oliveira
(Suplente)

*Uma pergunta bem formulada já se encontra meio respondida;
uma pergunta mal formulada não tem resposta*
Fernando Antônio Novais

L'histoire se fait avec des documents
Charles Seignobos

Resumo

Esta tese tem por objetivo o exame do papel do Senado Federal brasileiro nos primórdios do sistema multilateral de comércio (1946-1967) — representado pelo Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT, na sigla em inglês). Tendo por base a atribuição de poderes conferida pela Constituição Federal de 1946 ao Legislativo e ao Executivo no que diz respeito à política externa, a tese identificará em que medida o Senado Federal foi capaz de construir massa crítica própria a respeito da criação do sistema multilateral de comércio e das duas primeiras décadas de seu funcionamento. Para tanto, o exercício assenta-se fundamentalmente na revisão das fontes primárias da instituição. A conclusão é de que os Senadores tinham opiniões próprias e fundamentadas a respeito do tema, ainda que a preponderância na formulação e na condução da política externa fosse do Poder Executivo.

Abstract

This thesis aims at the investigation of the role of the Brazilian Senate in the early days of the multilateral trading system (1946-1967) — represented by the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Based on the competences conferred by the Constitution of 1946 to the Legislative and the Executive with respect to foreign policy, the thesis will identify the extent to which the Senate was able to build critical mass itself regarding the creation of the multilateral system trade and the first two decades of its operation. Therefore, the work is based mainly on the review of the primary sources of the institution. The conclusion is that the Senators had their own opinions on the subject, although the preponderance in the formulation and conduct of foreign policy remains clearly with the Executive branch.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
I — O SENADO FEDERAL BRASILEIRO	11
I.1 O SENADO NO CONTEXTO DA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO	11
I.2 O SENADO ATRAVÉS DOS TEMPOS: DA INDEPENDÊNCIA À CARTA MAGNA DE 1946	25
I.3 O SENADO E A POLÍTICA EXTERNA	38
II — O SENADO E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO: AS INTERPRETAÇÕES EXISTENTES	52
II.1 INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	53
II.2 POLÍTICA EXTERNA E COMÉRCIO	59
II.3 O BRASIL E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO	62
II.4 O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO E A AGENDA DO SENADO	67
II.4.1 <i>Tratamento especial e diferenciado no GATT</i>	68
II.4.2 <i>Especificidade da política externa e deficiências da democracia</i>	72
II.5 HIPÓTESES EXPLICATIVAS.....	77
II.5.1 <i>Comércio e desenvolvimento econômico</i>	77
II.5.2 <i>Percepção interna sobre o sistema multilateral de comércio</i>	80
III — O SENADO E A POLÍTICA EXTERNA: COMPETÊNCIAS REGIMENTAIS E CONSTITUCIONAIS	82
III.1 O REGIMENTO INTERNO DO SENADO	87
III.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1946	99
III.2.1 <i>Artigo 49: desempenhar missão diplomática de caráter transitório</i>	99
III.2.2 <i>Artigo 53: as comissões de inquérito</i>	107
III.2.3 <i>Artigo 54: convocação de Ministros</i>	113
III.2.4 <i>Artigo 63: aprovar chefes de missão diplomática</i>	115
III.2.5 <i>Artigo 66: resolver definitivamente sobre tratados e convenções</i>	120
III.3 SENADO E POLÍTICA EXTERNA: REFLEXÕES SOBRE DIFERENTES TEMAS	147
III.3.1 <i>Competências do Legislativo em matéria de política externa</i>	148
III.3.2 <i>Desafios da participação brasileira em reuniões internacionais</i>	157
III.3.3 <i>Canais de comunicação com o Itamaraty</i>	159
III.3.4 <i>Opiniões sobre política externa e a atuação do Itamaraty</i>	161
III.3.5 <i>Convocações do Ministro de Estado das Relações Exteriores</i>	168
IV — O PAPEL DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO	172
IV.1 A VISÃO "TRADICIONAL" DE COMÉRCIO EXTERIOR	173
IV.2 MULTILATERALISMO E COMÉRCIO EXTERIOR	186
V — O SENADO E O GATT (1946-1967)	193
V.1 AS DÉCADAS DE 1940 E 1950	193
V.2 A DÉCADA DE 1960	220
CONCLUSÕES	226
FONTES E BIBLIOGRAFIA	233

INTRODUÇÃO

O estudo das instituições vem ocupando espaço crescente na produção acadêmica brasileira contemporânea. Dependendo do campo da pesquisa, da delimitação do objeto e da pergunta que o pesquisador pretende responder, o resultado pode assumir feições muito distintas. É precisamente a conjunção dessas diferentes perspectivas — e de suas constantes releituras — que permite avançar o conhecimento. Este processo não é, obviamente, uniforme, pois nem todas as áreas de conhecimento produzem quantidade equiparável de estudos sobre os mesmos objetos num mesmo momento. Apesar disso, permanecem algumas lacunas importantes na produção acadêmica brasileira, sendo uma delas o estudo circunstanciado do Senado Federal. Embora haja diversas obras nas quais se encontrem referências à Câmara Alta, são raros os trabalhos devotados exclusivamente ao exame de uma das mais importantes instituições do Brasil independente. No tocante à produção historiográfica nacional sobre este tema, pode-se apontar, como notáveis exceções, as obras de Vamireh Chacon, a *História institucional do Senado brasileiro*, e de Affonso Taunay, *O Senado do Império*. Evidencia-se, assim, a necessidade de maior número de estudos voltados a dissecar os múltiplos aspectos da história institucional do Senado brasileiro.

À quase ausência de produção historiográfica sobre o Senado soma-se um desafio particular, associado a determinados recortes que se queira dar à reflexão sobre a mencionada instituição. Por exemplo, a simples referência ao assunto *política externa* já remete invariavelmente à área de Relações Internacionais, antes mesmo de que se possa explicitar o ângulo pelo qual a relação Senado/política externa poderia ser explorada. Não é outra a razão para que parcela expressiva da produção acadêmica sobre este assunto faça parte da historiografia brasileira de relações internacionais, sugerindo ser este o único ou o melhor arcabouço analítico para examinar a questão. Não se logram identificar, portanto, trabalhos acadêmicos voltados para a história institucional do Senado Federal em matéria de política externa, restando apenas alusões esparsas e pontuais em trabalhos cujos objetos mantêm algum tipo de relação com a instituição e o tema singularizados, especialmente em outras áreas que não a de História.¹

¹ Essa escassez de estudos voltados à análise de como os temas afeitos ao relacionamento externo do Brasil foram assimilados e tratados no âmbito do Congresso Nacional já havia sido observada por Amado Cervo em 1981: “[s]e o século XIX não produziu análises satisfatórias sobre o papel do Parlamento em matéria de política

Em razão do que precede, expressivo percentual da bibliografia relativa ao binômio Senado/política externa tem como pressuposto o fato de que, em razão da competência legal atribuída pelas sucessivas Constituições brasileiras ao Executivo federal no tocante ao relacionamento internacional do País, recaem exclusivamente sobre o Ministério das Relações Exteriores a formulação e a condução da política externa. Por esta razão, o papel de outras instituições nacionais no tema não justificariam estudos específicos.

Sem desconsiderar algumas esparsas referências clássicas a respeito do papel de outros atores na formulação, sobretudo, mas igualmente na condução da política externa brasileira² — no que se poderia considerar uma “primeira onda” deste tipo de produção acadêmica —, vem-se assistindo, nos últimos anos, à multiplicação de estudos, especialmente na área de Relações Internacionais, cujo objetivo é demonstrar que participação desses outros atores esteve longe de ser secundária³ — o início dessa “segunda onda” remonta ao começo dos anos 1990. Em comum, o esforço para colocar em relevo que, embora a formulação e a condução da política externa brasileira sejam inegavelmente de responsabilidade da Chancelaria brasileira, esta primazia não se dá a expensas de outras instituições nacionais,

externa, tampouco fê-lo a historiografia recente. Esta se ressentia aliás de uma exploração parcial e incompleta do acervo do Congresso para o estudo da própria construção nacional. Não significa isto que inexistem excelentes monografias sobre a história das relações exteriores, mas mesmo estas não fazem justiça às funções desempenhadas pelo Parlamento”. CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 3.

² Por exemplo, CERVO, Amado Luiz. *Op. cit.*, (1981). Esforço de natureza similar à obra de Amado Cervo pode ser encontrado em ROCHA, Regina da Cunha. **Parlamento brasileiro e política exterior na República (1889-1930)**. Curitiba: Juruá, 2010.

³ Por exemplo, MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. **Opinião pública e política exterior do Brasil (1961-1964)**. Curitiba: Juruá, 2009; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião Pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 51, n. 2, 2008; ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC); FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. São Paulo, 2009. Tese (doutorado em Ciência Política) — Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP). O mesmo fenômeno pode ser observado na área específica relativa ao sistema multilateral de comércio. Por exemplo, GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões**. Campinas, 2005. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); MELLO, Flávia de Campos. **O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais**. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC). VASCONCELOS, Flávia Nico. **Globalização e o papel do Executivo: abertura comercial nos governos Sarney e Collor**. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC). FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e o GATT (1973-1993)**. Unidades decisórias e política externa. Curitiba: Juruá, 2009.

capazes não apenas de acompanhar os grandes temas de política externa, como também de influenciar, ainda que dentro de certos limites, a atuação do Itamaraty. O mérito destes estudos, portanto, é explicitar a complexidade do processo de formação da posição brasileira e de definição do interesse nacional em temas da agenda internacional. Mais recentemente, identifica-se uma “terceira onda” na produção acadêmica na matéria, como obras baseadas em abundante consulta a fontes primárias variadas.⁴

Apesar dos indiscutíveis avanços ensejados por tais pesquisas, boa parte centra a análise no *resultado*, isto é, na forma pela qual determinados episódios relacionados à política externa foram influenciadas pela atuação de outras instituições republicanas. No entanto, ao concentrarem suas atenções em situações específicas, perdem invariavelmente de vista o quadro mais amplo relativo à *capacidade de uma instituição formar massa crítica relevante* a respeito de temas de política externa⁵. Dito de outro modo, embora seja inegável a importância de manifestações típicas de outras instituições que não o Ministério das Relações Exteriores no curso dos acontecimentos em matéria de política externa, parece inadequado inferir a partir daí que determinada instituição é efetivamente atuante na formulação e na condução da política externa. Isto porque a capacidade de uma instituição influenciar determinado tema — mesmo que sua competência seja secundária com relação a outras instituições — pressupõe, em boa medida, que essa instituição possua visão própria na matéria. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir a episódios isolados manifestações de uma massa crítica institucional inexistente.

No caso do Congresso Nacional, por exemplo, — o Senado Federal, em particular — a maior parte dos ainda poucos estudos existentes em matéria de política externa tende a focar na mecânica do relacionamento interinstitucional em tópicos de política externa, centrando a argumentação nos limites constitucionais definidos para a atuação do Legislativo na matéria⁶. Apesar de alguns trabalhos se proporem a preencher esta lacuna⁷, a análise está

⁴ FARIAS, Rogério de Souza. **Industriais, economistas e diplomatas**: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967). Brasília, 2012. Tese (doutorado em Relações Internacionais) — Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

⁵ O uso da expressão “massa crítica” é feito com o fito exclusivo de diferenciar manifestações isoladas de Senadores daquelas exaradas no âmbito de discussões entre pares, por exemplo. A razão para tal distinção está em identificar, e evitar, que excertos de discursos, isolados de seu contexto, acabem sendo indevidamente generalizados como demonstração de uma posição ou opinião institucional inexistente.

⁶ Nesse aspecto específico, é relativamente extensa a bibliografia — sobretudo de cunho jurídico — versando sobre a processualística da aprovação dos atos internacionais celebrados pelo Brasil. Consultar, entre outros, MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados**: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito

longe de ser completada. Assim, diante da exiguidade de obras voltadas a explorar a capacidade do Senado Federal de desenvolver massa crítica própria a respeito de temas de política externa, torna-se difícil averiguar o seu papel efetivo na formulação e na condução da política comercial multilateral brasileira, prejudicando a compreensão de uma importante página da História do Brasil.⁸

Em suma, uma revisão da bibliografia sobre o papel e a influência do Senado Federal em matéria de política externa revela significativo lapso na produção acadêmica da área de História, espaço que acaba sendo ocupado, de forma precária, pelos trabalhos do campo do Direito e das Relações Internacionais. Desnecessário assinalar que tal fenômeno dificulta a compreensão do papel histórico do Senado Federal enquanto instituição e de sua capacidade para formular uma visão própria a respeito de temas afeitos à política externa brasileira. Assim, este trabalho tem por objetivo contribuir para o preenchimento da lacuna relativa à história institucional do Senado Federal brasileiro, num esforço complementar àquele desenvolvido pela produção acadêmica existente.

A tese está baseada na seguinte hipótese, estabelecida no projeto de pesquisa, quando do ingresso no Programa de Pós-Graduação em História: a despeito do papel atribuído ao Legislativo em matéria de política externa pela Constituição federal de 1946 e das implicações decorrentes da participação do Brasil no sistema multilateral de comércio para o desenvolvimento nacional, o Senado brasileiro (a) não teria logrado formar posição autônoma e substanciada a respeito da importância do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* — GATT) e da participação brasileira no sistema multilateral de comércio, (b) ter-se-ia manifestado de forma tópica e isolada em questões relacionadas ao comércio internacional, sem conseguir ultrapassar os limites dos interesses locais e

constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995; BARBOSA, Salomão Almeida. O poder de celebrar tratados no direito positivo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 162, abr/jun 2004; e REZEK, José Francisco. Parlamento e tratados: o modelo constitucional do Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 162, a. 41, abr/jun 2004.

⁷ Por exemplo, CHAGAS, Fabíola Maria da Silva. **A percepção do Senado a respeito da política externa nos anos 50**. Rio de Janeiro, 2009. Dissertação (mestrado em História) — Escola de História, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

⁸ "Entender essa ausência do Senado na produção historiográfica da Política Externa brasileira, nos anos 50, é um aspecto importante, na medida em que, primeiramente, observamos a perpetuação da ausência do Senado, num período denominado de democrático. E, segundo, a relação do Senado com o Itamaraty não se caracterizou pela passividade, as fontes produzidas em maior escala pelo Senado e em menor escala pelo Itamaraty apresentam inúmeros pontos de tensão dos dois lados". *Ibid.*, p. 14.

circunstanciais e (c) teria atuado, no seu dia-a-dia, sem atinar para as limitações impostas pelos compromissos internacionais do Brasil no âmbito do sistema multilateral de comércio.

A delimitação do objetivo da tese depende ainda de um recorte preciso do objeto a ser estudado. Neste sentido, três serão os balizadores deste trabalho.

Primeiramente, não se pretende revisitar a influência do Senado Federal em todos os temas de política externa. O foco será a seara comercial, mais especificamente as questões associadas ao sistema multilateral de comércio, representado pelo GATT, assinado em 1947. Se se tem presente a ambição do projeto de um acordo geral para regular o comércio mundial no cenário pós-Segunda Guerra Mundial e o fato de o Brasil ter sido um dos vinte e três países fundadores do sistema multilateral de comércio, sem mencionar a importante participação que o País teve ao longo das diversas rodadas negociadoras do GATT, o exame da capacidade dos Senadores em conformar posição institucional sobre o tema desponta naturalmente como tópico de marcado interesse para estudos aprofundados.

Um segundo recorte fundamental para delimitar o escopo da tese é a definição dos marcos temporais do exercício. A proposta é concentrar as atenções no período que vai de 1946 a 1967. A escolha desse período justifica-se em razão de uma confluência de fatores. No que tange ao ano de 1946, trata-se, em primeiro lugar, do ano que antecede a criação do que se convencionou denominar o “sistema multilateral de comércio”, com a assinatura do GATT, em 1947; em segundo lugar, trata-se do início de um novo ciclo presidencial, com a posse do Presidente Eurico Gaspar Dutra; finalmente, a aprovação da nova Constituição passa a delimitar o novo arcabouço da relação entre o Executivo e o Legislativo federal até o advento da Constituição de 1967. Com relação à singularização da data de 1967, nova conjugação de elementos se faz presente: a) trata-se do ano que marca o final da sexta rodada de negociações comerciais multilaterais (Rodada Kennedy, iniciada em 1964); b) assiste-se ao final de um ciclo presidencial no Brasil (presidência Castelo Branco); e c) adota-se uma nova Constituição federal no Brasil, encerrando o ciclo constitucional iniciado em 1946.⁹

Finalmente, sem desmerecer a importância e o papel da Câmara dos Deputados em matéria de política externa, a tese estará centrada no Senado Federal e na maneira pela qual os Senadores deliberaram sobre tópicos afeitos ao GATT e ao sistema multilateral de comércio. A lógica de tal escolha reside na relevância do Senado em matéria de relações

⁹ Registre-se, a esse respeito, tratar-se do mesmo critério utilizado por Rogério de Souza Farias, em sua tese de doutorado. FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2012).

internacionais, em razão, sobretudo, de recair sobre a Comissão de Relações Exteriores desta Casa a função de sabatar os representantes permanentes indicados pelo Poder Executivo para a chefia de missões diplomáticas brasileiras no exterior. As discussões associadas à aprovação dos representantes brasileiros sugerem oportunidade privilegiada para aferir — por meio das manifestações dos Senadores — a visão institucional do Senado sobre tópicos associados às relações exteriores do Brasil. Ademais, o menor número de Senadores e a maior duração de seus mandatos — em comparação ao número de deputados federais e à duração de seus mandatos — favorecem o acompanhamento de opiniões e posicionamentos ao longo dos anos. Registre-se que, além da competência privativa do Senado Federal para aprovar a escolha de chefes de missão diplomática de caráter permanente, competia ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebrados pelo Brasil, convocar Ministros de Estado, desempenhar missões diplomáticas de caráter transitório, entre outras atribuições.

A análise da capacidade do Senado para construir posição institucional em temas afeitos à política externa não pode perder de vista o papel central do Ministério das Relações Exteriores no tocante à formulação e condução da política externa, nem à maneira pela qual esta instituição reconheceu naquela um interlocutor legítimo nesta matéria e acomodou as preocupações dos senadores da República. Duas ressalvas se fazem necessárias: incorporar a interrelação do Senado com as demais instituições com competência na matéria em exame não equivale necessariamente a discutir o processo de formação das posições internacionais do Brasil no que se refere ao sistema multilateral de comércio, nem autoriza qualquer conclusão sobre as posições brasileiras *per se*.

Esclareça-se, desde já, que apesar de referências a questões relacionadas ao processo de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro de atos internacionais celebrados pelo Brasil, não será o objetivo da tese proceder a uma análise exegética de cunho jurídico destes procedimentos, nem estudar a competência *stricto sensu* do Senado no tópico em tela como um fim em si mesmo. A mecânica do relacionamento interinstitucional em temas de política externa não será confundida, portanto, com a natureza do relacionamento entre Congresso Nacional e Poder Executivo.

Plano da obra

Esta tese foi elaborada de maneira a permitir ao leitor acompanhar a reflexão a respeito de como o Senado Federal tratou da questão do sistema multilateral de comércio em seus primórdios, sem sacrificar, contudo, a cuidadosa contextualização do esforço analítico.

Assim, o primeiro capítulo está concentrado do exame do Senado Federal enquanto instituição. Na primeira seção, a atenção se concentra em apreender a Câmara Alta no contexto maior do relacionamento entre os Poderes, sobretudo o Executivo. Trata-se de esforço fundamental para que episódios isolados sejam colocados na perspectiva mais ampla da relação entre os dois Poderes. Em seguida, passa-se em revista a trajetória do Senado desde a proclamação da República até a Constituição federal de 1946, recuperando-se suas características e examinando-se seu funcionamento. Por fim, o capítulo se encerra com uma avaliação das competências do Senado Federal em matéria de política externa sob as primeiras constituições do Brasil independente. Tal exame permitirá observar se dispositivos constitucionais em matéria de política externa podem justificar maior ou menor grau de aproximação com temas da agenda internacional do Brasil.

Tendo como pano de fundo a análise do capítulo precedente, o segundo capítulo concentra-se na revisão da literatura existente acerca de como, em razão do intenso processo de industrialização que marcou o Brasil no período analisado, questões relativas ao comércio exterior brasileiro deveriam estar na ordem do dia das principais instituições republicanas da época. Após recuperar, em breves linhas, a relevância do binômio "industrialização/desenvolvimento" para o Brasil das décadas de 1940 a 1960 — objeto da seção 1 —, a seção seguinte esmiúça a forma pela qual questões comerciais fizeram parte da política exterior do País, exercício semelhante ao desenvolvido na terceira seção, em que se explora a forma pela qual o sistema multilateral de comércio foi percebido no Brasil. Tendo em vista que o equilíbrio do balanço de pagamentos — e, por conseguinte, a necessidade de superávits da balança comercial — constituía tópico da mais alta relevância e com base nos registros da ativa participação do Brasil nas mais distintas reuniões relativas ao GATT, seria de se supor que o tema tivesse alta prioridade na pauta de reflexão dos Senadores. No entanto, a literatura reconhece que o tema não alcançou o *status* que se imaginava, no caso dos parlamentares. A seção quatro repassa, portanto, as explicações normalmente dadas para tal fenômeno. Estas explicações, entretanto, apresentam várias limitações, a principal delas por prescindir de exame minucioso de fontes primárias. Mesmo assim, as hipóteses em que se

baseiam e as generalizações explicativas merecem vários reparos. Trata-se precisamente do objetivo da última seção do capítulo.

O terceiro capítulo dá início ao exame detido das fontes primárias, com vistas a se averiguar se, em que medida, os Senadores refletiam sobre o sistema multilateral de comércio. Para tanto, as duas primeiras seções se concentram nos dispositivos regimentais e constitucionais que vinculavam o Congresso Nacional, em qualquer medida, à esfera das relações exteriores do Brasil. Embora a análise singularizada de cada um dos referidos dispositivos indique alentada produção legislativa, não necessariamente o funcionamento de prerrogativas regimentais ou constitucionais indica a existência de reflexão profunda sobre determinadas questões. Com vistas a dissipar essa dúvida, a terceira e última seção do capítulo recupera debates, discursos e documentos afeitos a grandes temas de política externa do período em tela. Embora não se trate do objetivo central desta tese, esse exercício constitui maneira indireta de avaliar a existência de possíveis óbices à reflexão dos parlamentares em temas relativos ao sistema multilateral de comércio.

No quarto capítulo, as atenções se concentram na forma pela qual o Legislativo e o Executivo encaravam o comércio exterior brasileiro como um todo. A razão é que o comércio exterior não se reduz unicamente à dimensão multilateral. Mais do que cotejar o assunto com a importância do comércio bilateral ou mesmo com a relevância das organizações internacionais relativas a *commodities* — Organização Internacional do Café, por exemplo —, afigura-se essencial aquilatar a maneira pela qual ambos os Poderes percebiam o papel e a natureza do comércio exterior brasileiro em seu conjunto. Para tanto, o capítulo foi dividido em duas seções. A primeira delas destina-se a delinear o que se poderia denominar de visão "tradicional" do papel do comércio exterior, na qual a questão se resume ao equilíbrio do balanço de pagamentos mediante licenciamento de importações e política cambial. Na segunda seção, são recuperadas as primeiras manifestações em que a dimensão multilateral do comércio exterior — princípio da não-discriminação, compromissos comerciais internacionais, redução tarifária — passa a fazer parte da análise tanto do Legislativo quanto do Executivo.

Novamente tendo o capítulo precedente como pano de fundo, o capítulo cinco concentra-se na forma pela qual as questões relativas ao GATT foram deliberadas pelos Senadores. Da mesma forma como feito no capítulo anterior, o presente capítulo divide-se em duas seções. Na primeira, focada no interregno 1940-1950, assiste-se ao processo de

incorporação das regras comerciais multilaterais ao ordenamento jurídico nacional e os conflitos decorrentes da necessidade de modernizar o arcabouço normativo de comércio exterior do Brasil de forma compatível com os compromissos comerciais multilaterais do País. A segunda seção concentra as atenções na década de 1960, quando as regras comerciais internacionais já se encontram razoavelmente assimiladas pelo Parlamento e as deliberações acerca de questões afeitas ao GATT se tornam menos controversas.

É importante assinalar que, em termos metodológicos, o leitor observará padrão distinto no que se refere ao uso de citações. No caso dos dois primeiros capítulos, as citações diretas reduzem-se apenas àquelas consideradas particularmente relevantes. No entanto, nos capítulos três a cinco, a riqueza das fontes primárias — associada, em muitos casos, à relativa dificuldade de acesso e leitura dos documentos — levou à maior utilização de citações diretas. Em nenhum caso, porém, a citação justificou ausência de contextualização ou observação a respeito de sua utilidade para a argumentação desenvolvida.

I — O SENADO FEDERAL BRASILEIRO

Embora esta tese tenha por norte a análise da história institucional do Senado durante o período de 1946 a 1967, a respeito de um tema em particular, é necessária — e mesmo incontornável — criteriosa contextualização do objeto de estudo. Por esta razão, a primeira seção deste capítulo tem por objetivo delinear o quadro maior da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo ao longo do período republicano. Esclarecida a natureza da relação entre ambos e as peculiaridades do princípio da separação de poderes no caso brasileiro, a segunda seção examina, detidamente, o Senado Federal e a sua história. São recuperados, inicialmente, traços de sua gênese — a Constituição de 1824 — até o final da vigência da quarta Constituição, em fevereiro de 1967. Identificadas as características gerais da instituição neste interregno, analisar-se-ão, no contexto mais amplo da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo sob a Carta Magna de 1946, as competências do Poder Legislativo, em geral, e do Senado, em particular, em matéria de política externa. Pretende-se, por meio desta análise, esclarecer se a ação — ou a inação — dos Senadores pode ser creditada aos limites constitucionais à atuação do Senado na esfera das relações exteriores do Brasil.

I.1 O Senado no contexto da relação entre Executivo e Legislativo

A proclamação da República, em 1889, constituiu fenômeno sintomático da profunda mudança pela qual passava o Brasil à época. O pacto político, econômico e social que se tinha mantido ao longo do Império não se mostrava mais adequado à realidade do final do século XIX. Se, à época da Independência, a preocupação central era a definição da nacionalidade, quase sete décadas depois o grande desafio era regular a relação entre os diferentes entes da federação. Ou seja, "a Constituição de 1824 já não se prestava mais a satisfazer os anseios de um novo regime de historicidade; neste novo cenário, o objetivo de uma Carta Magna já não era regular a nacionalidade, mas sim a federação".¹⁰

Neste contexto, não surpreende que o princípio da separação de poderes tenha passado a ser entendido de maneira distinta daquela prevalecente quando da outorga da

¹⁰ HEES, Felipe. O conceito de *constituição* na Independência e na proclamação da República: uma comparação. **História, histórias**, Brasília, v. 1, n. 1, 2013, p. 20.

primeira Constituição do Brasil. É precisamente o que assinala Aristides Milton, comentarista da Constituição de 1891:

compreendeu-se nitidamente a necessidade de *fazer com que o poder contivesse o poder*. Porque esta limitação prudente e sábia é que impede os abusos, espanca o despotismo e firma a ordem pública. De sorte que a divisão dos poderes — conquista do progresso — é o sinal que distingue e o atributo que recomenda as novas formas de governo.¹¹

Tal qual ocorrido na Independência dos Estados Unidos, o federalismo surgiu mais como um meio para resolver os problemas políticos do que como modelo de Governo. O princípio constitucional em que se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, sendo conferida ao Governo federal, cuja competência se estende sobre o inteiro território da federação, quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência sobre o próprio território, os demais poderes.¹²

É exatamente o que esclarece Octaciano Nogueira quando da explicação a respeito do sistema federativo adotado no Brasil em 1891: "[é] a forma de Estado que se contrapõe ao Estado unitário, no qual a autoridade e o poder político estão concentrados num governo central". Já o Estado federado partidário do sistema federativo, ao contrário, é aquele em que a autoridade e o poder político se dividem harmonicamente em duas esferas distintas. De um lado, o poder federal, exercido pelo governo central ou governo da União; de outro, os poderes estaduais, como no caso do Brasil. Dito de outro modo, à *soberania* da União corresponde a *autonomia* dos Estados, dotados de poderes, independentes e autônomos: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.¹³

De qualquer forma, embora a proclamação da República tenha consagrado o princípio do federalismo, isso não significa que todas as Constituições republicanas tenham sido elaboradas de maneira a permitir o desempenho clássico das funções de Senador: conter o poder do Governo central, em linha com os interesses de seus respectivos Estados. Além de o período de 1930 a 1945 ter representado certa anomalia na conformação e na separação dos

¹¹ MILTON, Aristides Augusto. **A constituição do Brasil**. Notícia histórica, texto e comentário. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895, p. 17.

¹² BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. Ed. 2v. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Linha Gráfica Editora, 1991, p. 481.

¹³ NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, 2010, p. 173. (grifo no original)

Poderes, a partir da Constituição de 1934 assiste-se a uma crescente importância da União em detrimento dos demais entes da federação.¹⁴

A Constituição de 1891, inspirada no federalismo norte-americano, consagrou uma rígida separação de competências entre a União e os Estados, atribuindo-se à primeira as competências expressamente enumeradas no artigo 34 da Lei Maior, ficando para os Estados as remanescentes, tal qual informa o artigo 65 do mesmo diploma legal ("É facultado aos Estados: [...] 2º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição")¹⁵. Apesar de a autonomia estadual ser exercida de forma plena — inclusive por meio de soluções distintas nas constituições estaduais para a separação de poderes —, a necessidade de cada Estado se autofinanciar fez com que a força econômica e política de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul compromettesse o equilíbrio federativo.

Com a Constituição de 1934, inaugurou-se o processo de relativização da autonomia estadual e de reforço do poder da União. Nas palavras de Paulo Souza, "[a] ampliação dos poderes federais é revelada pelo número considerável de competências materiais e legislativas atribuídas privativamente à União e pela limitação da autonomia estadual, que permaneceu contida por princípios constitucionais enumerados [no artigo 7º da Carta Magna], sob ameaça de intervenção".¹⁶

O mesmo fenômeno de centralização do poder em nível federal continuou a ser observado na Constituição de 1937, pois esta acolheu os fundamentos do federalismo, embora o tenha feito apenas de modo nominal, já que a autonomia dos Estados teve apenas existência formal. A estrutura federal foi substituída, em termos práticos, por uma estrutura legal equivalente a um Estado unitário descentralizado, pois os Estados encontravam sua fonte de organização na legislação emanada do próprio Presidente da República, que submeteu, por meio de decretos-lei, os Estados e Municípios a minucioso controle.¹⁷

¹⁴ "Nas Constituições seguintes — de 1934, 1937, 1946 e 1988 — o federalismo de tipo dualista, no qual as atribuições são claramente definidas, sofreu alterações no sentido de ampliação das atribuições da União, sejam as exclusivas sejam as comuns e concorrentes". COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Federalismo*. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. Ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2007, p. 215.

¹⁵ SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação do federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, p. 197 *et. seq.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 201.

¹⁷ *Ibid.*, p. 204.

O fim do Estado Novo e a adoção de nova Carta Magna, em 1946, ensejaram a restauração da autonomia dos Estados, embora dentro de limites mais estreitos do que no começo da República. Uma das fontes de limitação da autonomia estadual foi a vinculação das constituições estaduais aos princípios da Constituição federal, tanto aqueles cuja violação justificaria intervenção federal (artigos 7º, inciso VII, e 8º) quanto os relativos ao ordenamento dos Estados. Ademais, a eliminação da referência à "cláusula expressa" dos poderes remanescentes prevista na Constituição de 1934 permitiu, na prática, a interpretação ampliativa dos poderes da União.¹⁸

O esmaecimento, ao longo das décadas, do princípio federalista presente na primeira Constituição republicana constitui apenas uma das características do Legislativo brasileiro, que, embora importante, é insuficiente para desnudar a dinâmica do relacionamento histórico entre o Executivo e o Legislativo no Brasil sob o signo da Constituição de 1946.

Segundo o sociólogo Valeriano Costa, o regime republicano no Brasil combina duas características principais: (i) um presidencialismo forte, com um presidente eleito diretamente e que governa com o apoio de um Poder Legislativo bicameral — Câmara e Senado —, ambas as Casas compostas por uma dezena de partidos estreitamente vinculados a interesses regionais e de um Poder Judiciário independente; e (ii) um sistema federativo que reproduz a separação de poderes nos níveis estadual e municipal e aos quais a Constituição garante autonomia política frente ao poder central.¹⁹

O federalismo brasileiro resulta, portanto, da combinação de poderes executivos fortes e de legislativos multipartidários, obrigando a presidentes, governadores e prefeitos a formar amplas alianças partidárias para poderem governar. Configurado estaria, portanto, o "presidencialismo de coalizão", tal qual definido por Sérgio Abranches, que constituiria autêntica especificidade brasileira. Para o autor, a situação brasileira caracterizar-se-ia pela as seguintes tendências:

- (a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais;
- (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intrarregionais;
- (c) fracionamento partidário-parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental;
- (d) forte tradição presidencialista e

¹⁸ *Ibid.*, p. 206.

¹⁹ COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Op. cit.*, (2007), p. 217.

proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do 'equilíbrio constitucional'.²⁰

E foi precisamente a necessidade de formação de amplas coalizões sob a Constituição de 1946 que teria criado pela primeira vez na história republicana brasileira, um efetivo sistema de freios e contrapesos, em razão da necessidade de o Executivo incluir vários partidos para formar uma base de apoio parlamentar. Ou seja, é a interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo a condição que permitia a emergência de controles múltiplos. Apesar disso, o regime de 1946 continha sérios problemas. Os parlamentares eram muito fortes e os partidos, conseqüentemente, pouco disciplinados, o que forçava o Executivo a compor complicadas coalizões que incluíam facções de partidos da oposição, processo que apagava a separação entre governo e oposição.²¹

No entanto, Sérgio Abranches não reduz as características do sistema político brasileiro ao "presidencialismo de coalizão". Para o cientista social, o presidencialismo de coalizão seria coadjuvado, no caso brasileiro, pelo *modus operandi* da classe política nacional, voltada principalmente a assegurar a continuidade de suas carreiras políticas, aspecto com o qual Fernando Limongi está de acordo: "Os políticos, de acordo com a visão dominante atualmente na ciência política, têm como objetivo fundamental garantir a continuidade de suas carreiras e, para tanto, precisam se reeleger". Ou seja, o que move os políticos é a probabilidade de sua reeleição e tudo o mais depende ou deve ser derivado desse interesse fundamental. Evidentemente, os políticos agem dentro das restrições institucionais ditadas, fundamentalmente, pela forma de governo e pela legislação eleitoral vigente. Assim,

²⁰ ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 31. Para Fernando Limongi, contudo, não haveria nenhuma peculiaridade brasileira associada ao conceito formulado por Abranches: "A necessidade de adjetivar ou qualificar o presidencialismo brasileiro deixa subentendido que este teria algo de peculiar, de especial. Não praticaríamos um presidencialismo normal ou corriqueiro. Teríamos um regime com características próprias. Para bem ou para o mal, o presidencialismo brasileiro funcionaria desta forma particular: como um *presidencialismo de coalizão*. [...] Do ponto de vista descritivo, o sistema político brasileiro, não há dúvidas, pode ser nomeado como um presidencialismo de coalizão. Afinal, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas. Logo, em si mesmas, essas características não implicam ou justificam a aspiração à originalidade". LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos/CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006, p. 18.

²¹ AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 95.

temos um cenário em que as instituições acabam por definir as estratégias empregadas pelos políticos para obter o que desejam: dar continuidade às suas carreiras.²²

Apesar dessa caracterização disseminada a respeito dos objetivos da classe política, o próprio Limongi assinala o quanto esse enfoque pode ser impreciso, pois a organização do processo decisório — isto é, seu grau de centralização — afeta diretamente os incentivos dos atores políticos, permitindo explicação mais consistente não apenas para a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, mas também para a coesão partidária. Segundo Limongi, "os alegados efeitos da forma de governo e das leis eleitorais são, em geral, subsumidos por aqueles ditados pela centralização do processo decisório".²³

Em parceria com Argelina Figueiredo, Limongi aprofunda a tese de que as políticas executadas pelos Poderes Executivo e Legislativo são as mesmas defendidas por legisladores e membros do Executivo²⁴. Nas palavras de Bittencourt: "O fundamento desta afirmação é a constatação de que os programas (na acepção orçamentária) mais bem aquinhoados de recursos pelo Executivo em sua proposta mantêm essa proporção privilegiada ao final do processo de aprovação pelo Legislativo, o que indicaria que as prioridades são as mesmas".²⁵

Observa o autor, contudo, que tal avaliação só se sustenta em razão de Figueiredo e Limongi definirem os "programas" de maneira tão genérica que dificilmente não haveria coincidência de pontos de vista entre ambos os Poderes.

Retém-se, do que precede, o fato de a combinação de um poder Executivo forte e de um crescente poder da União sobre os demais níveis de governo constituir o traço mais visível do domínio histórico que o Estado brasileiro — estruturado na forma de um

²² LIMONGI, Fernando. Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. **BIB/Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 55, 1º semestre de 2003, p. 13.

²³ *Ibid.*, p. 31.

²⁴ "[...] mostramos que não se pode supor a existência de duas agendas, uma do Executivo e outra do Legislativo. Mesmo concentrando-nos apenas nos gastos de investimentos, mostramos que os programas privilegiados por um e outro poder são os mesmos. Logo, não há propriamente o que trocar. As agendas são complementares. Afirmamos que, ao liberar as verbas definidas por meio de emendas individuais, o Executivo estaria executando a sua própria agenda, à qual parte dos legisladores estaria associada politicamente". FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, p. 151.

²⁵ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Texto para discussão n. 112, abr. 2012, p. 29. (grifo no original)

"estamento burocrático" de cunho weberiano²⁶ — foi estabelecendo sobre o sistema social, político e econômico do País, desde a época colonial, conforme apontado por Raymundo Faoro.²⁷

Esse domínio histórico do Estado brasileiro constituiria, ademais, processo que se vem acentuando ao longo dos anos, segundo Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Para os autores, há uma forte e pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que balizam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Contrariamente ao saber convencional, os poderes presidenciais, no tocante a sua capacidade de influenciar e dirigir os trabalhos legislativos, não foram limitados de maneira acentuada pela Constituição de 1988. Eles são infinitamente superiores àqueles de que dispunham os presidentes do período 46/64 e não estão assim tão distantes daqueles que detinham os presidentes do período militar.²⁸

Corroborar a análise acima a avaliação Carlos Mueller, cujo foco é o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Para o autor, o fenômeno conformaria a "teoria da preponderância do poder Executivo". Em suas palavras, "a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão subordinados às preferências do Executivo". Isto é, o papel das comissões no processo legislativo não pode ser contrário aos interesses do Executivo, pois este tem diversos meios de contornar as comissões, forçá-las a cooperar ou punir seus desvios. Diante do fato de que as comissões cumprem extensa gama de tarefas, infere-se que ou as

²⁶ "[...] o poder político não era exercido nem para atender aos interesses das classes agrárias, ou latifundiárias, nem àqueles das classes burguesas, que mal se haviam constituído como tal. O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. Era, em termos de Weber, um "estamento burocrático", que tinha se originado na formação do Estado português dos tempos dos descobrimentos, senão antes, e que se reencarnaria depois naquilo que ele (Raymundo Faoro) chamaria de o 'patronato político brasileiro'". SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003, p. 209.

²⁷ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. Ed. 2 v. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

²⁸ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, outubro 1995, p. 196. A mesma constatação chega Eli Diniz: "Em contrapartida, o reforço do poder despótico do Estado baseou-se no fortalecimento dos instrumentos de ação autônoma do governo, acentuando-se o desequilíbrio entre os poderes. Tal desequilíbrio está associado à hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal — mediante os decretos-leis e as medias provisórias — a partir do governo Sarney, foi sistematicamente superior à produção média do Legislativo". DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998, p. 33.

comissões cumprem tarefas que são do interesse do Executivo ou estas tarefas lhe são indiferentes.²⁹

Esse controle das comissões do Legislativo pelo Executivo derivaria de duas características jurídico-institucionais do Brasil: (a) o poder de legislar garantido ao Presidente da República pela Constituição (via medidas provisórias, vetos ou propostas de legislação de sua competência); e (b) a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso³⁰. A análise que o autor faz para o período 1995-1998 fornece sólida base para suas conclusões.

A dinâmica descrita acima permitiu a consolidação de forças políticas providas de interesses próprios, desvinculadas de qualquer classe social específica, de acordo com Laura de Mello e Souza e Raymundo Faoro. Para os autores, a principal característica desse "capitalismo do Estado patrimonial" foi a predominância do quadro administrativo junto ao foco superior de poder, estamento este que evoluiu de aristocrático para burocrático, acomodando-se às mudanças sem alterar as estruturas. Isso foi possível em virtude da existência de um sistema de forças políticas que pairavam acima das classes, uma camada que logrou mudar e se renovar, mas que nunca representou a nação. "Os grupos e as classes procuraram, sem sucesso, se furtar à opressão: a ordem era imposta de cima para baixo, seja pelo centrifugismo colonial, o federalismo republicano, a autonomia do senhor de terras".³¹

Em sua análise da obra e do pensamento de Faoro, Simon Schwartzman assinala a contribuição de Faoro vai além da utilização dos conceitos weberianos e da interpretação que deu do sistema político brasileiro. Faoro teria chamado a atenção a respeito da necessidade de examinar o sistema político nele mesmo e não como simples manifestação dos interesses de classe.³²

²⁹ MUELLER, Carlos Pereira Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O sistema de Comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, jun. 2000, p. 46.

³⁰ *Ibid.*, p. 46.

³¹ SOUZA, Laura de Mello; FAORO, Raymundo. Os donos do Poder. In: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil**. Um banquete nos trópicos. São Paulo: Editora SENAC, 1999, p. 354.

³² SCHWARTZMAN, Simon. *Op. cit.*, (2003), p. 209. A visão de Faoro não é, entretanto, consensual. Para Oliveira Vianna, um traço marcante da sociedade brasileira foi o fato de ter-se organizado em torno da figura do "chefe provincial": "Este novo elemento agremiativo — expressão da confiança, simpatia ou amizade do Governador — tornava-se então o chefe dos clãs rurais, que formavam o partido 'partido do governador', e, em consequência, dono das situações locais na Província". VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2 v., v. 1, 1987, p. 231. "Em geral, quando aludimos a esse poder da organização senhorial, acode-nos sempre estudá-lo como índice da profunda descentralização da Colônia. O governo geral, se

Idêntica avaliação quanto ao “predomínio do Estado” sobre uma “sociedade civil fraca” e a pouca relevância da arena parlamentar como esfera de representação de interesses de grupos sociais relevantes é compartilhada por outros pesquisadores³³. Por exemplo, para Maria do Carmo Campello Souza, a limitada vinculação entre a agenda dos parlamentares e as aspirações de seus eleitores tem suas raízes nas imperfeições do sistema partidário e do mecanismo eleitoral nacionais:

A expressão das clivagens sociopolíticas através do sistema partidário e do mecanismo eleitoral, sem dúvida, não é, nem nunca foi, perfeita. Essa imperfeição — admitindo, para fins de argumentação, que ela seja uma singularidade política brasileira — pode ser vista ao mesmo tempo como causa e efeito da precária institucionalização do sistema partidário criado em 1945. Mas afirmar isso é dizer muito pouco: precisamente a explicação desse fato — da relativa fragilidade, do pouco enraizamento nas bases eleitorais, e, ao final do período, da acentuada deslegitimação do sistema partidário como um todo — é que se apresenta como tarefa para a análise política e sociológica.³⁴

Diante de uma dinâmica favorável à centralização e à concentração do poder em torno do Executivo federal, testemunhou-se, a partir da década de 1930, a criação e o desenvolvimento de uma robusta burocracia pública centralizada, baseada num corpo técnico capacitado, capaz de suprir as necessidades do Executivo federal no que diz respeito à formulação e a implementação de políticas nacionais. Em torno das áreas de políticas macroeconômicas fundamentais foi-se formando um grupo técnico — uma elite burocrática — que atuava nas agências recém-criadas e nos ministérios recém-criados (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e Ministério da Educação e Saúde). Essa elite burocrática passou a fazer parte de uma área de administração moderna do Estado, que contou com a

seguirmos os vários degraus em que vem descendo e se repartindo, quer política quer administrativamente no meio colonial, impressiona-nos, de logo, pela sua grande descentralização. A falta de comunicação entre as frações do seu poder torna-as absolutamente independentes e autônomas. Oliveira Viana, que examinou o problema na “Evolução do Povo Brasileiro”, já não fala em fragmentação do poder. Esta é tão intensa que o fenômeno para ele é de verdadeira pulverização e dissolução do poder [...] Se atentarmos melhor, porém, veremos que o fenômeno a salientar aqui não é o dessa descentralização, mas o da modificação da índole do próprio poder, que deixa de ser o da função política para ser o da função privada. Para repetir o próprio Oliveira Viana, quando se refere aos caudilhos territoriais, diremos com suas palavras: 'São eles que governam, são eles que legislam, são eles que justificam, são eles que guerreiam contra as tribos bárbaras do interior, em defesa das populações que habitam as covizinhanças das suas casas fazendeiras, que são como os seus castelos feudais e as cortes dos seus senhores!'. DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização nacional**. Contribuição à sociologia política brasileira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, coleção Brasileira, v. 172, 1939, p. 44.

³³ SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 7, 1970.

³⁴ SOUZA, Maria do Carmo C. Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. Ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1990, p. 170.

atuação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criado em 1938 e responsável pelo recrutamento por concurso dos burocratas da ala moderna do Estado. No caso das políticas agrícolas, industriais e de comércio exterior, Maria Antonieta Leopoldi registra que foram criadas comissões dentro dos ministérios, nas quais burocratas discutiam com empresários de cada setor as políticas referentes a seus interesses. Desta forma, acabaram passando a ser implantadas em nível federal políticas antes adotadas regionalmente. Criaram-se anéis burocráticos, reunindo em conselhos, institutos e departamentos funcionários governamentais e empresários (como no caso do café, do açúcar, do cacau, do mate etc.). Assinala Leopoldi: "os ministérios da Fazenda e do Trabalho tiveram papel fundamental nesse processo de incorporação dos interesses de setores sociais nas políticas do Estado. Ali ficavam as comissões de legislação trabalhista e sindical, a Comissão de Tarifas, a Comissão de Similares e o importante Conselho Federal de Comércio Exterior".³⁵

E é precisamente essa tecnocracia criada em torno do Executivo federal durante o governo de Getúlio Vargas que começa, paulatinamente, a substituir o Poder Legislativo na função estruturadora das políticas governamentais.³⁶

Recorrendo ao arcabouço analítico de Ciência Política, esse processo de alijamento do Legislativo na formulação das principais políticas públicas corresponderia ao fenômeno da *abdicação*, isto é, o Congresso Nacional abdicaria do seu poder no processo decisório em torno das grandes políticas nacionais em favor do Executivo, abdicando essa que seria fruto da prioridade dada às políticas clientelistas por parte dos congressistas. No entanto, apesar da inegável utilidade do conceito, presumir que os políticos estão exclusivamente preocupados com práticas clientelistas soa exagerado. Basta ter presente, por exemplo, que, sob o signo da Constituição federal de 1946, "a maioria das decisões políticas envolvendo a

³⁵ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 116.

³⁶ A interpretação é corroborada por Rogério de Souza Farias ao assinalar que com a "criação da CACEX [Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil] e do CPA [Conselho de Política Aduaneira] ocasionou uma transferência de competência na área comercial para o Executivo. No meio da Rodada Kennedy, deputados e senadores não tinham mais interesse – ou influência – no que ocorria em Genebra. Não se pode esquecer que, além da saída voluntária, militou contra os interesses de longo prazo do Congresso Nacional o golpe de 1964 e, posteriormente, em 1968, o Ato Institucional Nº 5, que entrou em vigor durante a tramitação do projeto de lei que internalizaria os resultados da Rodada Kennedy". FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2012), p. 65. Ademais, a criação de órgão específico para tratar da formulação da política comercial foi bem vista pelos congressistas, a julgar pelas palavras do Deputado Odilon Braga a respeito do CPA, órgão que teria "o patriotismo e a correção necessária para, ouvindo os interessados, sofrendo os impactos de seus argumentos, decidir afinal com mais acerto ou pelo menos tendo em consideração às realidades tangíveis". BRASIL, Congresso Nacional, **Diário do Congresso Nacional**, 11 de agosto de 1957, p. 5.956.

alocação de bens e valores à sociedade deveria ser tomada mediante consulta ao Congresso [...]. Até mesmo medidas de curto prazo deveriam ser autorizadas pelo Legislativo antes de serem postas em funcionamento [...] e a implementação de políticas era acompanhada de perto por desconfiadas comissões do Congresso".³⁷

Diante das evidências de que o enfoque da *abdicação* pode ser insuficiente — ou mesmo inadequado — para explicar todas as ações parlamentares — ou a falta delas — em determinado momento, os cientistas políticos formularam a distinção entre *abdicação* e *delegação* de poder, na linha dos modelos *principal-agente* oriundos da teoria da organização industrial³⁸. Por este ângulo, existiria delegação de poder quando o delegante/principal *transfere* poder a determinado agente para que este persiga um objetivo e este agente trata efetivamente de alcançar o objetivo desejado pelo principal. Alternativamente, haveria abdicação de poder quando o principal transferisse poderes para um agente que acabaria, entretanto, se afastando dos fins desejados pelo principal. De acordo com este ponto de vista, seria perfeitamente possível delegar poderes e continuar a influenciar o processo decisório.

Em termos concretos, poder-se-ia considerar que a importância crescente da burocracia brasileira a partir dos anos 1930 resultou de certa parceria, na qual os congressistas, preocupados essencialmente com suas carreiras políticas, *delegaram* à burocracia a função de elaborar e implementar as políticas de governo³⁹. Embora os burocratas devam sua existência ao espaço deixado pelos políticos, o fato é que a burocracia vai lentamente se reforçando, por meio do monopólio da informação e do poder de agenda do Executivo federal, especialmente nas áreas em que os projetos de lei são de competência exclusiva do Presidente da República (art. 67 da Constituição de 1946). É importante observar, contudo, que a delegação só terá lugar se e quando houver convergência de pontos de vista entre o Legislativo e o Executivo; caso contrário, o *principal* — o Congresso Nacional — deixa de delegar ao *agente* — a burocracia em torno do Executivo federal — suas prerrogativas constitucionais.⁴⁰

No campo da economia, vários são os estudos que procuraram examinar os efeitos de um Poder Executivo forte e de um nível federal hipertrofiado para a formulação de

³⁷ ANTUNES, Luanda. **Poder Legislativo e nacional-desenvolvimentismo**: subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas de desenvolvimento. Brasília: Núcleo de Estudos sobre o Congresso/NECON, 2003, p. 16.

³⁸ *Ibid.*, p. 17.

³⁹ FIGUEIRA, Ariane C. Roder. *Op. cit.*, (2009), p. 43 *et. seq.*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 49.

políticas econômicas. O primeiro aspecto a merecer registro, tal qual assinalado por Sérgio Braga, é a convergência de opiniões entre os estudiosos de que o Legislativo brasileiro, de uma maneira geral — e igualmente no período 1946-1964 —, foi-se confinando ao paroquialismo e às questões regionais, permitindo ao poder Executivo conquistar autonomia e espaço de poder consideráveis na definição das grandes políticas nacionais, especificamente da política econômica.⁴¹

Essa é precisamente a conclusão a que chega Sônia Draibe, em sua análise sobre a industrialização brasileira no período que vai de 1930 a 1960. Para ela, se é certo que o Legislativo teve participação mínima nos processos decisórios referentes à política econômica do Executivo, não é menos verdade que esse mesmo Legislativo manejou importantes dispositivos institucionais e políticos, formais ou informais, de controle, introduzindo alterações importantes nos planos de governo. Esse processo ocorreu seja no pelo manejo de verbas orçamentárias, seja pelas demoras significativas de encaminhamento de decisões, seja negando a legislação de reformas, consideradas essenciais pelo Poder Executivo. No entanto, observa Sônia Draibe, não há como deixar de reconhecer o caráter restrito dos controles do Legislativo sobre a ação de um Executivo hipertrofiado e em processo de centralização e concentração de poder. Os dispositivos utilizados pelo Congresso em sua ação de vigilância, não foram capazes de se exercer sobre o núcleo dos processos decisórios controlados pelo poder Executivo. Puderam definir tão somente "parâmetros institucionais dentro dos quais o Executivo poderia planejar o desenvolvimento econômico do país" — conforme assinalou Abranches —, mas não atingiram o âmago das decisões e nem impediram a própria violação destes parâmetros.⁴²

O progressivo alheamento do Legislativo da tomada de decisões econômicas a partir de meados da década de 1940, especialmente a partir da publicação da Instrução nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)⁴³, deve ser, contudo matizada. Maria Antonieta Leopoldi chama a atenção que o Congresso não deve ser visto como arena estéril em termos de políticas macroeconômicas e que os políticos e seus partidos — diferentemente

⁴¹ BRAGA, Sérgio Soares. **As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)**. Campinas, 2008. Tese (doutorado em História Econômica) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

⁴² DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, p. 338.

⁴³ A Instrução nº 113 da SUMOC foi adotada em 17 de janeiro de 1955 e permitiu a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial para o Brasil, sob a forma de investimento direto.

dos técnicos — não entendem da seara econômica. Pelo contrário, assinala Pandolfi, o período 1945-1955 foi seguramente aquele no qual o Congresso teve maior participação nas decisões políticas fundamentais ligadas à industrialização e ao desenvolvimento econômico do Brasil. Ao longo desse período, o Legislativo formulou o ordenamento constitucional (Constituição de 1946), aprovou a taxa de câmbio a ser declarada ao FMI em 1948 (em meio a um grande debate sobre as vantagens e desvantagens de se desvalorizar o cruzeiro), referendou planos, criou a Petrobrás e estabeleceu o monopólio estatal e refino do Petróleo, votou a criação do BNDE e aprovou duas reformas cambiais em 1953 (lei do Câmbio Livre e Instrução nº 70 da SUMOC). Seu poder manifestou-se também pela capacidade de vetar reformas importantes tentadas por essa época (reformas agrária, tributária, bancária e administrativa). Exemplos como esses evidenciam a importância do Congresso para o estudo da política econômica no Brasil. Contudo, são quase inexistentes os trabalhos que abordam o papel do Legislativo e dos partidos políticos na formulação dessas políticas. Estudos sobre políticos que se especializaram em questão econômicas na sua trajetória parlamentar são inexistentes.⁴⁴

Há que se ter presente, contudo, que nem sempre as manifestações de parlamentares eram forçosamente motivadas por questões substantivas:

No Congresso Nacional, a chamada "Banda de Música", composta pelos membros mais radicais da UND, também lidera ferrenha oposição [à criação do Banco Central], tendo chegado a pedir, por intermédio de seu líder, Afonso Arinos de Melo Franco, o *impeachment* do presidente da República que, apesar de não ter sido aprovado, produziu enorme desgaste no governo. O isolamento político que vinha sendo imposto a Vargas se agravava com a vitória do candidato oposicionista, Jânio Quadros, à prefeitura da cidade de São Paulo, sustentado por amplos segmentos da população.⁴⁵

Exemplo clássico de estudos que analisaram essa "apatia" do Legislativo na definição da política econômica nas décadas de 1950/1960 é a obra de Celso Lafer a respeito do Plano de Metas⁴⁶. Segundo Lafer, em razão de os partidos políticos não serem canalizadores das demandas e interesses da sociedade, encontravam-se impedidos de terem papel no processo de conversão das demandas difusas da sociedade em políticas públicas. Assim, não restou a Juscelino

⁴⁴ LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). **Ciências Sociais Hoje**: São Paulo, 1992, p. 79.

⁴⁵ RAPOSO, Eduardo. **Banco Central do Brasil, o leviatã ibérico**. Uma interpretação do Brasil contemporâneo. São Paulo: Hucitec: Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2011, p. 56.

⁴⁶ LAFER, Celso. JK e o programa de metas (1956-1961). Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

alternativa a não ser valer-se da tecnocracia do Executivo federal no processo decisório relativo às políticas desenvolvimentistas.

Em síntese, a análise histórica relativa à separação dos Poderes nas constituições republicanas brasileiras revela uma crescente ascendência do Executivo sobre o Legislativo, resultante, em larga medida, de um desvirtuamento do princípio federalista.

Duas seriam, em grandes linhas, a forma de manifestação dessa relação assimétrica.

Na primeira delas, a preponderância decisória do Executivo estaria baseada na transação de interesses com os parlamentares: o Executivo faria importantes concessões para cada legislador em troca de apoio parlamentar. Sob esta perspectiva, existem várias concepções sobre quais bens são “oferecidos” pelo Executivo em troca dos apoios parlamentares que deseja. O interesse do parlamentar em reeleger-se ou eleger-se a outro cargo de seu interesse, o estimularia a calcular suas ações presentes em termos das repercussões na decisão de voto de seus eleitores nas próximas eleições. A percepção do parlamentar é a de que essa repercussão está diretamente relacionada ao volume de benefícios visíveis para o eleitor que ele, parlamentar, consegue captar. Nesse contexto, seria de pouco interesse a atuação parlamentar tradicional, mediante a elaboração de projetos de lei, discussões em plenário e em comissões, etc.⁴⁷

Pela segunda ótica, a preponderância decisória do Executivo seria baseada no poder de agenda institucional. Esta subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas teria origem nas regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias. Este poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular dos regimentos internos das Casas legislativas. Fazem parte do poder de agenda, por exemplo, as prerrogativas de iniciar projetos de lei, as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação, o rol de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições, as regras de quórum, etc.⁴⁸

⁴⁷ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Op. cit.*, (2012), p. 17.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 14.

Tendo presente, dessa maneira, a natureza enfraquecida do Poder Legislativo no País, deve-se reter, para fins desta tese, que tal fenômeno não é seletivo, isto é, existindo a referida fraqueza do Legislativo, não haveria razão para que ela se manifestasse apenas em alguns temas e não em outros. Outro aspecto a salientar, nem sempre devidamente explicitado na literatura especializada, é que o fenômeno da delegação remete a uma ação deliberada por parte do principal, ou seja, supõe-se que os congressistas tenham algum grau de consciência quanto ao fato de estarem delegando determinado tema de sua competência. Naturalmente, não se pode delegar algo que compete a outrem. Ademais, para que essa *delegação* não se confunda com *omissão* — situação na qual a inação não resulta de uma ação deliberada e consciente, mas sim do simples desconhecimento do tema ou de que este é de sua competência —, é fundamental que preexista massa crítica e opinião formada por parte do principal, e que este se mostre preparado para monitorar constantemente os termos e a duração da delegação ao agente.

I.2 O Senado através dos tempos: da Independência à Carta Magna de 1946

A primeira Constituição do Brasil independente, outorgada por D. Pedro I em 1824, estabeleceu as bases institucionais oficiais que vigoraram por todo o período imperial. Definiu-se que todos os quatro Poderes — Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial —, divididos e harmoniosos, constituíam "delegações da nação" brasileira aos seus representantes, o Imperador e a Assembleia Geral⁴⁹. O desejo de romper os vínculos com a antiga metrópole fica evidente já na própria escolha das expressões e dos vocábulos utilizados na primeira Carta Magna. É sintomática, a esse respeito, o uso da expressão *Assembleia Geral* — de provável inspiração francesa, em razão de *Assemblée Nationale* — em detrimento de *Cortes Gerais* ou *Constituintes*, como seria de se esperar se a tradição portuguesa tivesse

⁴⁹ A expressão *Assembleia Geral* já havia sido originalmente utilizada em 1822 no decreto de convocação da representação popular — a "Assembleia Geral Constituinte e Legislativa" — com vistas à elaboração de uma Constituição para o Império. ALENCAR, Ana Valdevez Ayres Neves de. O Senado na estrutura constitucional brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 50 (especial), a. XIII, abr.-jun., 1976, p. 192. Apesar de convocada antes mesmo da Independência, em 3 de junho de 1822, a Assembleia Constituinte tomou posse em 3 de maio de 1823 pois, vigorando à época a errônea opinião de que o Brasil havia sido descoberto em 3 de maio, a mesma data foi escolhida para a solene abertura dos trabalhos. DEIRÓ, Pedro Eunápio da Silva. **Fragmentos de estudos da história da Assembleia Constituinte do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006, p. 11.

prevalecido⁵⁰. Ademais, além de *Assembleia Geral*, o vocábulo *Parlamento*, com a mesma acepção, seria cedo introduzido nos debates das casas legislativas e na imprensa brasileiras, por influência de Hipólito José da Costa. Segundo José Honório Rodrigues, teria sido o editor do *Correio Braziliense* o primeiro a aplicar o termo à Assembleia brasileira, claramente influenciado pela realidade do país onde morava, a Inglaterra, mas novamente distante das tradições ibéricas.⁵¹

Da mesma forma, inexistiam na tradição portuguesa as expressões *Câmara dos Deputados* e *Câmara dos Senadores*, apesar de ambas terem sido empregadas na Constituição Imperial. Daí a conclusão de José Honório Rodrigues de que "tudo faz crer que foi a influência inglesa, francesa e americana que decidiu o nome dos dois ramos do Poder Legislativo no Brasil"⁵². Para Afonso Arinos de Melo Franco, no entanto, não seria possível identificar a influência direta da constituição norte-americana, pois seria difícil adaptar a um regime de monarquia unitária e parlamentar as instituições de uma república federativa e presidencial. Por esta mesma razão, afirma Vamireh Chacon: "[a]ssim não podia o primeiro Senado brasileiro, o imperial, receber influência maior do Senado dos Estados Unidos em sua formação [...]. A origem do Senado brasileiro é francesa [...]"⁵³. Essa opinião, contudo, não é consensual, a julgar pelas diferentes ocasiões em que os próprios presidentes do Senado nacional fizeram referências às influências estadunidenses na criação da Câmara Alta por eles presididas.⁵⁴

⁵⁰ ALENCAR, Ana Valdez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 192.

⁵¹ "Nas 'Reflexões sobre as novidades desse mês', com o subtítulo de 'Convocação do Parlamento Brasileiro', em setembro de 1822, Hipólito da Costa teceu vários comentários, usando sempre a palavra geralmente empregada na Grã-Bretanha abrangendo a **House of Lords** e a **House of Commons**". RODRIGUES, José Honório, *apud* ALENCAR, Ana Valdez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 192 (grifo no original). "Tomando, porém, o Brasil na situação em que se acha, unido em uma só vontade, e com as três exceções [províncias da Bahia, de Pernambuco e de Maranhão e Pará] que, pelo que temos visto, são meramente temporárias, convém examinar a medida proposta da convocação de **um Parlamento Braziliense**". COSTA, Hipólito José da. **Correio Braziliense ou Armazém Literário**. Londres: W. Lewis Paternoster Row, v. XXIX, 1822. Ed. fac-similar. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Instituto Uniemp: Labjor — Laboratório de Estudos Avançados de Jornalismo, 2003, p. 389. (grifo meu)

⁵² *apud* ALENCAR, Ana Valdez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 193. Mais do que a denominação em si, essa influência fez com que o sistema bicameral prevalecesse sobre o unicameral, vigente em vários países à época. SILVA, João Carlos Teixeira. Senado Federal: 180 anos. **Senatus**, Brasília, v. 5, n. 1, mar. 2007.

⁵³ CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 1997, p. 36.

⁵⁴ "Quando, na América do Norte, os plasmadores do regime que nos serviu de inspiração criaram o Senado [...]. Discurso do senador Nereu Ramos, em 24 de setembro de 1946; "Os homens que lhe traçaram a estrutura [do Brasil independente], na Constituição de 1824, tinham diante dos olhos, quando não fosse a tradição dos Conselhos de anciãos da antiguidade, ao menos a experiência já quase cinquentenária da grande nação norte-americana, que se constituirá, dando aos povos admirável lição de sabedoria política, no adaptar e desenvolver, em terras do Novo Mundo, instituições centenárias da Inglaterra, e lançando as bases de uma organização

A despeito dessas controvérsias quanto à influência na criação do Senado brasileiro, o fato histórico é que, em 8 de maio de 1826, o Senado imperial realizava a sua primeira sessão ordinária. Em conformidade com o Capítulo III do Título III da Constituição Imperial, o Senado seria composto por membros vitalícios⁵⁵, definidos por meio de eleição provincial, tendo por atribuições exclusivas, de acordo com o artigo 47 da Carta, conhecer dos delitos individuais cometidos pelos membros da família imperial, por ministros de Estado, por conselheiros de Estado e pelos Senadores, e dos delitos dos Deputados, durante o período da Legislatura; conhecer da responsabilidade dos Secretários e conselheiros de Estado; expedir cartas de convocação da Assembleia Geral, caso o Imperador o não tivesse feito; e convocar a Assembleia na morte do Imperador para a eleição da Regência.

Em sua obra *Direito público brasileiro e análise da constituição do Império*, de 1857, José Antônio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, um dos principais comentaristas da Constituição de 1824, assinala aquela que seria a característica mais importante do Senado recém-criado: contemplar "o interesse estável, geral, o princípio conservador"⁵⁶. Essa função seria fundamental para contrapor certas características da Câmara dos Deputados, como o imediatismo, o paroquialismo e a vulnerabilidade a arroubos de seus membros. Sendo, portanto, a Câmara dos Deputados a "representação ativa do progresso, dos interesses locais e móveis", o Senado conformaria o outro braço essencial do Poder Legislativo, contrapondo-se à Câmara quando necessário e atuando predominantemente como o guardião do interesse geral⁵⁷. É precisamente essa necessidade de representar o "princípio

político-administrativa, que haveria de maravilhar o século atual e ser fecunda fonte inspiradora de direito constitucional moderno". Discurso do senador Café Filho, em 16 de março de 1951. BONFIM, João Bosco Bezerra. **Palavra de presidente**. Oratória dos presidentes do Senado. Brasília: LGE Editora, 2006.

⁵⁵ A primeira legislatura foi composta por cinquenta senadores, nomeados por Cartas imperiais assinadas pelo imperador em 22 de janeiro de 1826. ALENCAR, Ana Valderéz Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 202.

⁵⁶ BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve EC, 1857, p. 49.

⁵⁷ Deve-se ter presente igualmente que a função de "guardião do interesse geral" se baseava na estrita separação de poderes preconizada por Montesquieu, isto é, cabia ao Senado não apenas atuar como contrapeso em relação à Câmara dos Deputados, mas igualmente conter os eventuais excessos dos Poderes Executivo e Judiciário. É exatamente o aspecto assinalado por Pimenta Bueno acerca da Constituição Imperial: "[...] essa divisão é quem verdadeiramente distingue e classifica as diversas formas dos governos, quem estrema os que são absolutos dos que são livres, quem enfim opera a distinção real dos diferentes interesses e serviços da sociedade. Sem ela o despotismo necessariamente deverá prevalecer, pois que para o poder não abusar é preciso que seja dividido e limitado, é preciso que o poder contenha o poder". *Ibid.*, p. 33 (grifo no original). Observe-se, a esse respeito, que Montesquieu enfatizou mais o equilíbrio entre os poderes do que a separação entre eles, visto que o poder é único e indivisível. PELICIONI, Ângela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 43, n. 169, jan./mar. 2006, p. 26.

conservador" e de assegurar a "estabilidade nacional" a justificativa para que os senadores fossem vitalícios e inamovíveis.⁵⁸

Com tal papel a desempenhar, não se surpreende que Affonso de Taunay, parafraseando a obra póstuma *Homens e cousas do Império* de seu pai, o Visconde de Taunay, tenha anotado que "ser senador do Império constituía o supremo anelo dos homens do antigo regime"⁵⁹. Analisando a composição original do Senado Imperial, Taunay assinalou que a grande maioria do senadores possuía graus acadêmicos, pertencendo, dessa forma, à elite intelectual da época⁶⁰. Os senadores do período imperial, boa parte dos quais detentores dos mais altos títulos da escala nobiliárquica⁶¹, representaram mais da metade dos duzentos e vinte titulares dos Ministérios a que pertenceram⁶², sendo igualmente a principal fonte de representantes para o Conselho de Estado⁶³. Por tudo isso, Vamireh Chacon estima que "a legitimidade, com a qual o primeiro Senado especificamente se apresentava, era a da ancianidade de toga. [...] Notabilidade meritocrática confirmada pela ancianidade e nobilitação, eis os primórdios da legitimação do Senado brasileiro, o do Império".⁶⁴

A proclamação da República em 15 de novembro de 1889 — ainda que por vias distintas daquelas idealizadas pelos republicanos — marcou não apenas a transição da monarquia para a república, mas representou também a reconstrução do pacto político entre os diferentes setores da elite brasileira. Vários foram os episódios ao longo das últimas décadas do Império que deram indicações de que aquele arranjo de forças costurado nas primeiras décadas do Brasil independente estava acumulando significativas tensões internas. A insatisfação com o arcabouço constitucional dado pela Constituição Imperial de 1824 começa a fazer-se notar já ao final da Guerra do Paraguai. Veja-se, por exemplo, a opinião de Tavares Bastos a esse respeito:

⁵⁸ BUENO, José Antonio Pimenta. *Op. cit.*, (1857), p. 56. Além disso, como bem salientou Affonso de Taunay, "a vitaliciedade daquela culminante posição oferecia a máxima garantia a todos os azares e vaivens da existência política, do que era o coroamento e a última recompensa". TAUNAY, Affonso de Escragnole. **O Senado de Império**. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998, p. 19.

⁵⁹ TAUNAY, Affonso de Escragnole. *Op. cit.*, (1998), p. 19.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 53.

⁶¹ *Ibid.*, p. 31.

⁶² *Ibid.*, p. 59.

⁶³ *Ibid.*, p. 83.

⁶⁴ CHACON, Vamireh. *Op. cit.*, (1997), p. 29. Numa avaliação geral sobre sua atuação ao longo do período imperial, o ex-presidente da República e exímio conhecedor do Senado Federal, José Sarney, opinou que "o Senado, como parte do Poder Legislativo, cumpriu sua grande missão. Forneceu grandes estadistas ao País, tomou grandes decisões e foi representativo dentro da estrutura do regime, pois era a presença do espírito conservador e depositário da tradição monárquica". SARNEY, José. Congresso, base da democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 51, jul./set. 1976, p. 23.

administrações estéreis e infelizes, negligentes e corrompidas aceleraram este súbito movimento da opinião, esta leva de broqueis em prol das reformas fundamentais. Dolorosas decepções suscitaram a liberdade inumeráveis defensores. Debalde o contestam, com incorrigível obstinação, aqueles cuja cegueira jamais deteve a marcha fatal das revoluções. Queremos, sem dúvida, reformas constitucionais. Só nas estagnadas sociedades da Ásia são invioláveis as instituições dos povos. Quando a gótica Alemanha constitui e reconstitui os seus governos e os seus parlamentos; quando a Grã-Bretanha o resto do venerável palimpsesto do Rei sem terra, e a França dá periodicamente uma edição de luxo dos princípios de 89, como havemos nós acatar supersticiosamente a carta outorgada em 1824? Ora, a grande questão que no Brasil se agita, resume-se na eterna luta da liberdade contra a força, do indivíduo contra o Estado.⁶⁵

Sem pretender simplificar demasiadamente a questão, pode-se considerar que um dos aspectos principais desse fenômeno estava na insatisfação crescente das elites regionais com a centralização burocrática do Império⁶⁶. O poder econômico da burguesia cafeeira exigia cada vez mais autonomia para que as próprias províncias pudessem resolver os problemas relativos à mão-de-obra, transportes, representação, entre outros. Esta visão de mundo tem no livro de Alberto Sales *A pátria paulista*, publicado originalmente em 1887, uma de suas expressões mais refinadas. Senão, vejamos:

Desde o fatal estabelecimento do império, tudo se centralizou, e sem razão, nas faculdades dos poderes moderador e executivo, dos quais são as câmaras legislativas simples chancelarias, e por isso sempre prontas a desempenharem um triste mandato, que não é do povo, mas do governo, que domina as eleições. E se porventura raríssimas exceções se dão, e por eles têm entrada no parlamento brasileiros que professam dignidade e patriotismo, estes apenas podem lutar, mas sem proveito do país, pois que suas vozes são sempre abafadas por maiorias convencionais. A necessidade de das às províncias a sua indispensável autonomia atuou poderosamente na única constituinte que tivemos, a que nos deu o Ato Adicional.⁶⁷

⁶⁵ BASTOS, Tavares. **A província**. Estudo sobre a descentralização no Brasil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. vi.

⁶⁶ A crescente preferência pela república como a solução para o centralismo imperial era descrita, à época, como a “evolução natural da ideia democrática”. Nas palavras do então Senador do Império, Cristiano Ottoni, “quatro são [...] as causas principais que determinaram e precipitaram a mudança da forma de governo, realizada no dia 15 de novembro de 1889. 1) a abolição da escravidão doméstica; 2) a evolução natural da ideia democrática; 3) as queixas e descontentamento da oficialidade do exército; 4) o descrédito que a política imperial lançou sobre a instituição monárquica”. OTTONI, Cristiano Benedito. **O advento da República no Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1890, p. 3.

⁶⁷ SALES, Alberto. **A pátria paulista**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 111.

A que autonomia Sales faz referência? Os próprios títulos dos capítulos do livro citado respondem à pergunta: autonomias política, administrativa, do ensino, econômica, industrial, comercial e financeira.⁶⁸

Nesse contexto, a ideia de “república” surge como a solução natural para todos os males⁶⁹. Permitiria acabar com a anomalia monarquista na América, eliminar o Poder Moderador e a capacidade do Poder Executivo de cercear as liberdades e reverter a centralização excessiva do governo monárquico⁷⁰. Ademais, a república tornaria possível superar o que muitos consideravam, à época, o principal problema do Império: “[o] poder pessoal do imperador é incontestável; a ele cabem, e somente a ele, todos os males do seu longo reinado; os homens públicos eram instrumentos de fácil manejo de que se servia”⁷¹. Em suma, há que se considerar o movimento republicano como manifestação plural, expressão de diferentes concepções associadas a distintos segmentos sociais.⁷²

Foi no Congresso Nacional e na Assembleia Nacional Constituinte que as diferentes concepções de “república” se confrontaram⁷³. Diferentemente da opção adotada em

⁶⁸ Produto de contexto histórico específico, marcado pelas ideias positivistas, Sales desenvolve sua sustentação de um ideal separatista com base numa analogia entre o organismo biológico e o organismo social: “[d]issemos que o problema de que nos ocupamos afeta diretamente a lei do progresso político; é forçoso, conseqüentemente, que, depois de termos demonstrado em biologia em que consiste a lei do progresso, mostremos também, antes de entrarmos propriamente no terreno dos fatos políticos, que, entre o organismo fisiológico e o organismo social, há muitos pontos de contato que, uma vez que sejam criteriosamente iluminados pelos processos lógicos da analogia, podem se tornar recursos admiráveis de interpretação, aos olhos do sociologista prudente e sagaz”. *Ibid.*, p. 21.

⁶⁹ Naturalmente, existiam aqueles para quem a República não seria capaz de suplantar o Império. Para Eduardo Prado, por exemplo, numa série de artigos publicados sob o pseudônimo de Frederico de S. na Revista de Portugal, dirigida por Eça de Queirós, “o imperador D. Pedro II elevou o nível intelectual do seu país sendo um rei civil. Ora o Brasil, em vez de uma sociedade, seria hoje um quartel, se o Imperador fosse não um rei constitucional mas um major instrutor coroadado”. PRADO, Eduardo. **Fastos da ditadura militar no Brasil**. Porto: Revista de Portugal, 1890, p. 16.

⁷⁰ COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998, p. 387.

⁷¹ SUETÔNIO. **O antigo regimen**. Homens e coisas. Prefácio de Quintino Bocaiúva. Rio de Janeiro: Cunha & Irmão, 1896, p. 103.

⁷² Evidência a corroborar a diversidade de visões acerca do conceito de “república” que, passados cerca de dez anos da proclamação da República, Amaro Cavalcanti, jurista, político e um dos autores da Constituição de 1891, reconhecia, ele próprio, que a primeira Carta Magna republicana estava longe de ser perfeita: “se, por acaso, as dificuldades ocorrentes provêm de certas disposições da própria Constituição Federal, antes reformá-las para *salvar e engrandecer* a instituição que ela criou, do que deixá-la *desacreditar-se* ou *perecer* por um respeito supersticioso e injustificável para com o instrumento orgânico da mesma. [...] Em vez de estarmos a repetir que ‘não era esta a República que sonhávamos’, devemos todos, os amigos e crentes sinceros do regime, dar-lhe o melhor do nosso saber e esforços, para que a mesma se torne, quanto antes, verdadeiramente digna, verdadeiramente grande, verdadeiramente próspera”. CAVALCANTI, Amaro. **Regimen federativo**. A república brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. X.

⁷³ O Congresso era “composto de republicanos históricos, e de *adhesistas*, não há negar que estes a princípio foram encarados com alguma desconfiança; assim como é certo que, não obstante, servirem eles de antemural

1824 — momento histórico em que a questão da nacionalidade era primordial para o país recém-independente —, o artigo primeiro da Constituição de 1891 consagrou a forma federativa como o pilar da organização do Estado (“união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias”), visando a afastar o perigo separatista⁷⁴. Uma das vantagens desta “espécie de república, com toda a capacidade necessária para resistir à força exterior, [era] conservar toda a sua grandeza, sem que o interior se corrompa”⁷⁵. Assim, “em todo caso, a *federação* constitui o eixo sobre o que se move todo o mecanismo constitucional que o país montou, graças à revolução de 1889; mas uma federação modelada pelo sistema de governo inventado pelos americanos do norte”⁷⁶. A inspiração, como enfatiza Prudente de Moraes em discurso durante a solenidade de promulgação da nova Constituição, era a federação norte-americana: “[...] uma Constituição livre e democrática, com o regime da mais ampla federação, único capaz de mantê-lo unido, de fazer com que possa desenvolver-se, prosperar e corresponder na América do Sul ao seu modelo da América do Norte [...]”.⁷⁷

Muito em razão do fato de que um dos principais objetivos da nova Carta Magna era regular a relação entre os diferentes entes da federação, assiste-se, com a República, mudança significativa do conceito de representatividade, que passou a ser entendido na nova Constituição de maneira distinta daquela prevalecente durante a época imperial. Se, no diploma legal anterior, a eleição era por via indireta, com a República o sistema eleitoral passava a ser direto, com maioria absoluta⁷⁸. Mas tal alternativa não foi a única discutida

aos bons princípios, impedindo que se impregnasse a Constituição de um radicalismo excessivo para que não se achava preparado o país”. MILTON, Aristides Augusto. *Op. cit.*, (1895), p. XVIII.

⁷⁴ Conforme assinalado, existiam, à época da proclamação da República, diferentes visões sobre quais deveriam ser os objetivos da Constituição, uma vez que distintos eram os entendimentos acerca do que deveria ser uma “república”. Apesar desse choque de visões díspares, não havia quem propusesse a abolição da Constituição ou a sua substituição como instrumento basilar da organização do Estado, fundamentado na separação de poderes. Isto é, apesar das divergências quanto aos objetivos da Constituição — divergências estas derivadas, em larga medida, de opiniões distintas sobre a própria ideia de “república” —, não se terá testemunhado um processo de ressignificação do vocábulo “constituição”, posto que seu significado último permaneceu sendo o mesmo da época da Independência. HEES, Felipe. *Op. cit.*, (2013).

⁷⁵ MILTON, Aristides Augusto. *Op. cit.*, (1895), p. 6.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁷ A inspiração norte-americana é registrada, por exemplo, pelo Senador José Hygino, durante a: “[a]ssim se tem entendido nos Estados Unidos da América do Norte, cuja constituição nesta parte, como em tudo o mais, a nossa procurou imitar”. BRASIL. Congresso Nacional. **Annaes do Senado Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 5 (1891), p. 36.

⁷⁸ Segundo Paulo Bonavides, “a introdução do sufrágio universal direto na escolha dos Senadores enfraqueceu o lado federativo da instituição, retirando-se uma faculdade de designação que, a rigor, deveria competir aos Estados-membros, a saber, às respectivas Assembleias ou governos”. BONAVIDES, Paulo. O Senado e a crise da federação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 50, abr./jun. 1976, p. 87. Acrescenta o mesmo autor: “[n]o Brasil, é manifesto o declínio da ordem federativa, consideravelmente precipitado, do ponto

durante a Assembleia Constituinte, tendo os constituintes apresentado várias emendas ao projeto de Constituição proposto pelo Governo provisório. A primeira delas estabelecia que a eleição fosse feita por eleitores natos, previamente identificados e enumerados; a segunda determinava que a eleição fosse por sufrágio direto, facultando, contudo, a cada um dos Estados o número igual de 1.000 eleitores; com base na emenda anterior, a terceira não fixava o número dos eleitores, que, de qualquer modo, teria de ser o mesmo para todos os Estados; a quarta sugeria que a eleição do presidente e do vice-presidente fosse feita apenas pela legislatura dos Estados e do distrito federal; por fim, a quinta estabelecia que na eleição votassem apenas os membros do Congresso nacional.⁷⁹

No tocante à Câmara dos Senadores — que, em razão de emenda proposta por Rui Barbosa ao anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão de Juristas, passaria a ser chamado exclusivamente de *Senado*, eliminando-se a referência à Câmara dos Senadores presente na Lei Maior de 1824 —, o advento da República redefiniu a função da Câmara Alta. Formalmente, como instituição, não teria havido, segundo José Sarney, modificação essencial em sua estrutura e em suas prerrogativas, sendo a Constituição de 1891, de todas as Constituições Republicanas, a que mais se assemelha à de 1824 no que se refere ao Senado. Politicamente, porém, e do ponto de vista doutrinário, seu peso teria aumentado sensivelmente.⁸⁰

Apesar das limitadas, porém importantes, alterações objetivas — o fim da vitaliciedade e a eleição direta —, a principal mudança foi o papel a ser desempenhado pelo Senado. Se, durante o Império, a Corte prevalecia sobre as Províncias, cabendo aos senadores a função de membros de um conselho privilegiado que, apesar de sua importância política, não desempenhava essencialmente funções políticas, com a República o Senado foi chamado a tornar-se ativo e militante na guarda da autonomia dos Estados, contra a tendência hegemônica e os abusos do poder central.

A Revolução de 1930 deu início a um dos períodos mais difíceis pelo qual terá passado o Senado brasileiro e que se estendeu até a queda de Getúlio Vargas, em 1945. O "período negro" do Senado começou com a confirmação da dissolução do Congresso

de vista jurídico e formal, pelos Constituintes que, em 46, 67 e 69, amesquinham grandemente o espaço autônomo reservado à competência das unidades participantes, do mesmo passo que agigantavam a União e a autoridade constitucional do Presidente da República". *Ibid.*, p. 89.

⁷⁹ MILTON, Aristides Augusto. *Op. cit.*, (1895), p. 59.

⁸⁰ SARNEY, José. *Op. cit.*, (1976), p. 28.

Nacional, pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, e continuou mesmo com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1934. A razão para essa avaliação tão pessimista encontra-se no artigo 22 do novo diploma legal: "[o] Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal". Apesar desse papel subordinado à Câmara dos Deputados, ao Senado incumbia, além de manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição e colaborar na elaboração de leis, promover a coordenação dos Poderes federais entre si (art. 88). Idealizada por Alberto Torres, em sua obra *A Organização Nacional*, de 1914, a figura do "poder coordenador" foi proposta pelo deputado de origem militar tenentista, Idálio Sardenberg⁸¹, caracterizando, dessa forma, um sistema simultaneamente unicameral e bicameral⁸². Apesar da evidente perda de prestígio do Senado⁸³, percebe-se o esforço do presidente da instituição, Senador Medeiros Neto, em seu discurso de posse, no dia 2 de maio de 1935, em valorizar a Câmara Alta, de maneira a legitimar a sua existência:

de ramo de um poder, onde discutíveis eram as suas virtudes no papel de simples revisor do processo legislativo, quando os técnicos dominam, o Senado evoluiu, ganhou em número e qualidade de funções tendentes a realizarem a necessária unidade da ação governativa, dentro da ordem estatal adotada.⁸⁴

Não se pode ignorar, contudo, que, a despeito de figurar como "colaborador" da Câmara dos Deputados, o Senado teve aumentados seus poderes exclusivos no processo de

⁸¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Annaes da Assembleia Nacional Constituinte** (1933-1934). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 15 (1934), p. 408.

⁸² ALENCAR, Ana Valdevez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 227.

⁸³ Segundo o professor de direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Paulino Jacques, a função de "poder coordenador" parece mais importante do que a subordinação do Senado à Câmara dos Deputados: "Assim, a Constituição federal brasileira de 1934 [...] elevou o Senado à alta categoria de 'órgão de coordenação dos poderes federais' [...]. Bem se percebe a extensão e profundidade da função *moderadora* atribuída ao Senado por essa Constituição [...]. A verdade é que essa Constituição Federal de 1934 foi a melhor que tivemos até hoje [...]". JACQUES, Paulino. O Senado como Poder Moderador. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 50, abr./jun. 1976, p. 78.

⁸⁴ BONFIM, João Bosco Bezerra. *Op. cit.*, (2006), p. 77. No trecho do discurso a seguir reproduzido, Medeiros Neto procura justificar as razões por detrás da inovação jurídica criada pela Constituição de 1934, de subordinar o Senado à Câmara dos Deputados. Esse cuidado se mostra particularmente necessário, tendo em vista que Getúlio Vargas, detentor de um verdadeiro "poder de vida e morte sobre as instituições políticas", estava presente no auditório quando da referida alocação: "Só os estranhos às dificuldades, quase sobre-humanas, desses períodos de exceção, tanto maiores quando aos operários não se apresentava a tarefa de uma obra nova, como em [18]91, mas a da correção de vícios que o tempo marcou nessa construção, vícios representados através de critérios individuais multivários, quando ainda a rebeldia ululava em vai-e-vem constantes, e sensível era a impopularidade dessa instituição, apontada pela tirania das sentenças das multidões como foco de decomposição, só os que não meditam sobre essas circunstâncias estranharão a afirmativa que faço, de que a manutenção do Senado não foi obra boa ou má de um instante, mas sempre esteve no pensamento da Constituinte, a cujos olhos se descortinavam as 'zonas mistas', 'intermediárias', de interpenetração dos poderes, — realidade a clamar contra a letra da lei que os proclama independentes — e a necessidade de pôr aí uma autoridade". *Ibid.*, p. 77.

elaboração legislativa. Surgem, pela primeira vez, entre suas competências, a aprovação de magistrados, embaixadores e do procurador-geral da República; a autorização da intervenção federal e dos empréstimos externos de estados, do Distrito Federal e dos municípios; a iniciativa das leis sobre intervenção federal e de interesse dos estados; a suspensão de regulamentos considerados ilegais do Poder Executivo; a suspensão da execução de leis declaradas inconstitucionais; e a organização, com a colaboração de Conselhos Técnicos, de “planos de solução dos problemas nacionais”.⁸⁵

Com a Constituição de 1937, outorgada, o Senado atinge um dos pontos mais baixos de sua existência. O artigo 38 da referida Lei Maior estabeleceu que o Poder Legislativo seria "exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição". O Conselho Federal — que, junto com a Câmara dos Deputados, compunha o Parlamento nacional — tornou-se, desse modo, a nova identidade do Senado. "Integrariam o Conselho um representante de cada Estado, eleito pela respectiva Assembleia Legislativa, entre brasileiros natos, maiores de 35 anos, alistados eleitores e que tivessem exercido por quatro anos ou mais, cargo de governo na União ou nos Estados; e dez membros nomeados pelo Presidente da República"⁸⁶. As atribuições do Conselho, elencadas nos artigos 53 a 55, eram pouco substantivas: legislar para o Distrito Federal e para os Territórios, no que se referir aos interesses peculiares dos mesmos; dar início à discussão e votação dos projetos de lei sobre tratados e convenções internacionais, comércio internacional e interestadual e regime de portos e navegação de cabotagem; e aprovar as nomeações de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas, dos representantes diplomáticos, exceto os enviados em missão extraordinária e os acordos concluídos entre os Estados. "Em suma, o Poder Legislativo exercido pela representação

⁸⁵ ANDRADE, Aparecida de Moura. **Funções do Senado Federal no presidencialismo de coalizão: uma análise do modelo de representação legislativa bicameral brasileira no sistema democrático presidencialista brasileiro, com ênfase no Senado Federal.** Brasília, 2008. Trabalho final (pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política) Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, p. 41.

⁸⁶ ALENCAR, Ana Valdez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 239.

popular restringiu-se, então, à letra da Constituição, superada ao sabor das conveniências do poder unipessoal do Presidente".⁸⁷

O fim do Estado Novo, em 1945, marca uma nova era para o Senado Federal. Retomando o bicameralismo clássico da Constituição de 1891, a nova Carta Magna, promulgada em 1946, colocava em absoluta igualdade todos os Estados da federação, consagrando o princípio do federalismo em sua forma pura. Com relação a suas atribuições, a quinta Constituição brasileira devolvia à Câmara Alta suas funções, não apenas as de natureza legislativa, como também as de caráter judicial e político. A eleição para Senadores passou a ser feita por voto majoritário — e não por voto proporcional, como se mantinha para a Câmara dos Deputados. Quanto à competência entre as Câmaras Alta e Baixa, diferem também entre si as Constituições republicanas. O Senado é sempre Câmara revisora. Na Constituição de 1891, à semelhança da do Império, tem o poder de julgar o "Presidente e demais funcionários federais designados pela Constituição", por crimes de responsabilidade (no Império eram os delitos individuais da Casa Imperial, Ministros, etc.). O restante pertence privativamente à Câmara ou ao Congresso reunido. Já a Carta Magna de 1946 atribui ao Senado, privativamente, a aprovação da escolha dos magistrados federais, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal e dos Chefes de Missões Diplomáticas de caráter permanente; a autorização dos empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a suspensão de execução de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, além da competência do julgamento político do Presidente e dos demais funcionários federais, que nomeia.⁸⁸

Com base nessa brevíssima caracterização do Senado brasileiro, desde a Independência até o final da vigência da Constituição de 1946, percebe-se o quanto a opinião de José Sarney a respeito da instituição da qual foi presidente — "numa visão histórica, podemos assinalar que o Senado, como instituição política, tem-se mantido basicamente inalterado, ao longo da existência independente do País"⁸⁹ — é imprecisa. Em primeiro lugar, os papéis do Senado sob a Lei Maior de 1934 e do seu substituto, o Conselho federal, sob a Carta Magna de 1937, estão longe de configurar um sistema bicameral clássico e a divisão de

⁸⁷ *Ibid.*, p. 240. Note-se, contudo, que embora a Constituição tenha aumentado significativamente os poderes do Executivo federal, este reequilíbrio se deu, sobretudo, à custa da autonomia dos demais entes da Federação, e não exclusivamente a expensas dos demais Poderes constitucionais.

⁸⁸ SARNEY, José. *Op. cit.*, (1976), p. 25.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 23.

poderes preconizada por Montesquieu e cristalizadas nas Cartas Magnas de 1824 e 1891⁹⁰. Não é outra a razão para que no período de 1930 a 1945 o Senado tenha ocupado posição institucional discreta e subordinada no Brasil. Em segundo lugar, diversas foram as alterações com relação ao mandato dos senadores e a forma de sua escolha. Ainda que essas alterações não sejam suficientes para alterar o Senado em seu aspecto formal, tampouco é acertado classificá-las como irrelevantes. Em terceiro lugar, a proclamação da República marca uma alteração fundamental da natureza da instituição. Apesar de a Constituição de 1824 ter sido elaborada com base nos princípios da separação e do equilíbrio de poderes, o Senado imperial acabou tendo uma função de "conselho privilegiado", coadjuvando com o Conselho de Estado o *locus* de reflexão e discussão sobre os grandes temas do Império. Já na Constituição de 1891, a ênfase no federalismo conferiu à Câmara Alta a função primordial de representação dos entes da Federação junto ao governo federal.

A despeito do papel que se pretendeu atribuir ao Senado republicano — e que, em larga medida, se alcançou —, a tradição de centralização monárquica e os desníveis regionais, responsáveis por Províncias, e posteriormente Estados, mais ou menos fortes e influentes, acabaram conformando uma federação imperfeita, conforme descrito na seção precedente⁹¹. Esta característica acabou impedindo a "desoligarquização do Senado" que Rui Barbosa esperava fosse possível com a República. Ou seja, tanto no Império quanto na República, longe de ser o palco da representação dos interesses de todas as unidades da Federação, investidas de igualdade jurídica perante a Constituição, o Senado acabou ratificando a supremacia de uns Estados sobre os outros. Para Rui Barbosa, "esta estrutura de dominação refletia-se, internamente, no caudilhismo que fazia da Casa o feudo político de uns poucos chefes, que o manobravam a seu puro arbítrio".⁹²

Esta característica da Câmara Alta explicaria, segundo José Sarney, a "prevalência política [do Senado], no sistema de Poder Legislativo, sobre a Câmara dos Deputados"⁹³. Com

⁹⁰ MARIANO, Cynara Monteiro. O debate sobre a separação de poderes no pensamento constitucional brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, n. 4, 2008.

⁹¹ "Mas a norma da Constituição de 1891 responsável pelo caráter 'estadualista' da República Velha (1891-1930) foi aquela que concedia o controle do imposto de exportação aos estados. Como os estados mais importantes economicamente eram aqueles que exportavam café, como São Paulo e Minas Gerais, foram esses também os estados politicamente dominantes". COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Op. cit.*, (2007), p. 215.

⁹² SARNEY, José. *Op. cit.*, (1976), p. 29.

⁹³ *Ibid.*, p. 30 (grifo no original). Essa mesma característica, segundo Sarney, explicaria o fato de ter-se criado, no Brasil, "uma Federação em que a competência residual cabe aos Estados, e a competência dominante cabe à União". *Ibid.*, p. 30. Analisando-se a Constituição Federal de 1946, a avaliação de Sarney não parece de todo equivocada; basta ter presente que o artigo 65 registra que "é facultado aos Estados [...] em geral, todo e

o período que se inicia em 1946, entretanto, Sarney estima ter-se inaugurado um novo período para o Senado:

E, em 1946, começou uma nova fase da vida republicana, e surgiu uma nova concepção — liberal, federal e democrática — do papel do Senado na estrutura de poder. O termo deste novo período parece ser o que hoje atravessamos, quando o Senado, comprometido com os rumos do Poder Legislativo, e vigilante dos destinos da Federação, que a República lhe entregou, busca as soluções criadoras para recuperar a estatura da Câmara vitalícia do Império, que a 1ª República diminuiu, e encontrar o equilíbrio democrático e federativo entre as crescentes exigências que a sociedade industrial moderna impõe ao poder executivo (especialmente em termos de eficiência gerencial e rapidez nas decisões) e o papel político da representação popular e estadual [...].⁹⁴

Numa avaliação geral da instituição, Aparecida de Moura Andrade estima que o Senado brasileiro se caracteriza por ser uma das Câmaras altas mais fortes do mundo⁹⁵. Além de contar com a quase totalidade das prerrogativas comuns às congêneres, o Senado brasileiro é o único que possui o poder de definir o limite e as condições de endividamento da União, dos estados, dos municípios e das empresas públicas. Trata-se, aliás, de atribuição outorgada pela Constituição de 1946 e expandida na de 1988. Além dessa forte presença institucional do Senado Federal, "o período compreendido entre a queda da ditadura de Vargas e o colapso institucional de 1964 corresponde ao período de maior expressão do Parlamento, só igualado ao fim do regime militar".⁹⁶

Outro aspecto importante assinalado pela autora relaciona-se ao fato de os senadores, por representarem os interesses das unidades federativas, atuarem com mais sabedoria, impedindo a promulgação de legislação imprudente ou irrefletida, fruto de proposta da Câmara baixa. Além da idade média dos representantes do Senado ser mais elevada, os mandatos mais longos propiciam o desenvolvimento de maior experiência nos procedimentos legislativos, assim como a renovação diferenciada contribui para a estabilidade dos representantes.⁹⁷

Finalmente, merece ser assinalada a seguinte característica relacionada à composição da alta administração do Executivo entre 1946 e 1964:

qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição".

⁹⁴ *Ibid.*, p. 31.

⁹⁵ ANDRADE, Aparecida de Moura. *Op. cit.*, (2008), p. 46.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 43.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 58.

o Executivo (ministérios e governadorias estaduais) era composto principalmente por representantes do Legislativo, especialmente da Câmara dos Deputados. O exercício legislativo se tornava um estágio para a conclusão de ambições políticas progressivas. Após o golpe militar, o recrutamento das elites passou a priorizar os técnicos e militares e as governadorias, destituídas de poder, continuavam a ser ocupadas por ex-deputados.⁹⁸

Ou seja, o fato de que a alta administração do Executivo entre 1946 e 1964 contava com diversos quadros egressos do Legislativo sugere que os vínculos pessoais e profissionais entre os ocupantes de alto escalão do Executivo e sua experiência legislativa progressiva terão contribuído para facilitar a relação entre o Executivo e o Legislativo.

Em síntese, o Senado Federal desponta, no período em exame, como instituição sólida e de prestígio, composta por representantes qualificados. Além disso, todas as constituições brasileiras atribuíram competência ao Legislativo para tratar de temas de política externa, mesmo que de forma subordinada ao poder Executivo, característica essa insuficiente para impedir que o Parlamento imperial tivesse grande influência na formulação e na condução da política externa do século XIX.

Nas palavras de Ana Alencar:

Finalmente, antes acrescida que diminuída nas atribuições que lhe couberam por força do texto de 1934, sob a Carta de 1946, a Câmara dos Senadores reaveria a plena iniciativa das leis, faculdade concedida nos termos do art. 67 ressalvados os casos de competência exclusiva "ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senador Federal".⁹⁹

I.3 O Senado e a política externa

Tendo como pano de fundo a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil republicano e a história do Senado Federal do Império até o signo da Constituição de 1946, essa seção detém-se no exame das atribuições do Senado em matéria de relações exteriores e de política externa, tal como definidas nas cinco primeiras Cartas Magnas do Brasil independente.

Pela mesma razão que se remontou à Constituição de 1824 para traçar a história do Senado no Brasil, revisitar as atribuições do Senado em política externa desde o Império se afigura relevante em razão de os legisladores terem sistematicamente outorgado aos

⁹⁸ *Ibid.*, p. 58.

⁹⁹ ALENCAR, Ana Valdez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 254.

parlamentares o poder de influenciar, em maior ou menor grau, não só a definição como também a condução da política externa nacional em todas as referidas Cartas Magnas. Isto é, foram recorrentemente conferidas ao Parlamento atribuições em matéria de política externa, ainda que a competência primária para sua definição e condução tenha recaído invariavelmente sobre o Poder Executivo. Senão, vejamos.

Tenha-se presente, inicialmente, que a Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 102, havia atribuído ao Poder Executivo, entre outras funções:

- VII. Dirigir as Negociações Políticas com as Nações estrangeiras.
- VIII. Fazer Tratados de Aliança ofensiva, e defensiva, de Subsídio, e Comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e segurança do Estado permitirem. Se os Tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de Território do Império, ou de Possessões, a que o Império tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral.
- IX. Declarar a guerra, e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações, que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado.

Ademais, cabia ao Imperador, como titular único do Poder Moderador e responsável pela “manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (art. 98), sancionar os Decretos e as Resoluções da Assembleia Geral, para que tivessem força de Lei (art. 101). Embora não estivesse o Imperador obrigado a acatar os pontos de vista do Conselho de Estado — ao qual cabia pronunciar-se sobre “todos os negócios graves, e medidas gerais da publica Administração; principalmente sobre a declaração da Guerra, ajustes de paz, negociações com as Nações Estrangeiras [...]” (art. 142) —, o fato é que tal instituição atuava como instrumento destinado a limitar a completa discricionariedade do Imperador nos temas de sua competência.

Além do tipo de condicionalidade mencionada no parágrafo anterior, a autonomia do Poder Executivo para decidir sobre questões afeitas ao relacionamento internacional do País viu-se limitada igualmente, em maior ou menor grau, pelos poderes conferidos pelas sucessivas Cartas Magnas ao Legislativo brasileiro ao longo da História. Esse envolvimento do Poder Legislativo em temas relacionados à política externa do Brasil independente teve início em 1831, com a obrigação atribuída ao titular da Repartição de Negócios Estrangeiros

de informar o Parlamento sobre as necessidades orçamentárias associadas à consecução da política externa do Império¹⁰⁰. Nas palavras de Francisco Carneiro de Campos:

Eu venho, na qualidade de Ministro e Secretario de Estado dos Negócios Estrangeiros, perante esta Augusta Câmara, dar cumprimento ao Artigo 42 da Lei da fixação das despesas, fazer a exposição circunstanciada do estado da Repartição à que presido, das medidas tomadas para desempenho dos meus deveres, e da necessidade ou utilidade de aumento ou diminuição das respectivas despesas: os dois primeiros objetos, pela sua intima conexão, serão conjuntamente tratados.¹⁰¹

Como se depreende da leitura do trecho acima, a via orçamentária constituiu o primeiro instrumento por meio do qual o Congresso pôde exercer influência sobre a política externa. Ainda que se alegue que essa influência não estivesse diretamente ligada à substância do relacionamento externo brasileiro, não se pode deixar de reconhecer que, caso houvesse discordância com os rumos da política externa, o Legislativo tinha o poder de dificultar — ou mesmo proibir — “o aumento [...] das respectivas despesas”, decisão que obrigaria o Executivo a incorporar a visão dos congressistas sobre os temas de relacionamento externo.

Retenha-se dos parágrafos precedentes o fato de que a influência do Poder Legislativo em temas de política externa durante o Império não foi limitada pela competência constitucional outorgada aos parlamentares na matéria, ainda que a celebração de tratados internacionais fosse de competência exclusiva do Imperador. É precisamente a mesma conclusão a que chega Amado Luiz Cervo, em sua obra sobre o papel do Parlamento brasileiro em matéria de relações exteriores entre os anos de 1826 e 1889:

Coube ao Parlamento [entre 1826 e 1889], além de certas decisões legais, fiscalizar a política externa, refletir sobre sua adequação ou conflito com o interesse nacional e o dos outros povos, apontar-lhe erros e acertos e, sobretudo, definir diretrizes de ação, fundadas em pressupostos doutrinários.¹⁰²

Avaliação, aliás, similar à de Paulo Roberto de Almeida, para quem se terá efetivamente verificado razoável grau de controle parlamentar sobre a atividade diplomática

¹⁰⁰ Essa obrigação não se confunde com aquela estabelecida pelo artigo 172 da Constituição Federal de 1824, de acordo com a qual cabia ao titular da Repartição de Negócios Estrangeiros enviar ao “Ministro da Fazenda as contas das despesas feitas no ano financeiro pretérito”. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Anual apresentado à Assembleia Geral Legislativa**, 1831, p. 10. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1467/000012.html>>. Acesso em: 18 de out. 2013.

¹⁰¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Anual apresentado à Assembleia Geral Legislativa**, 1831, p. 1. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1467/000012.html>>. Acesso em: 18 de out. 2013.

¹⁰² CERVO, Amado Luiz. *Op. cit.*, (1981), p. 231.

executiva durante a época imperial, com vistas a torná-la mais representativa dos interesses da nação como um todo, mesmo se a moldura constitucional apontava na direção inversa.¹⁰³

A proclamação da República em 15 de novembro de 1889 constituiu oportunidade para que, entre outras questões, a organização do Estado brasileiro fosse revisitada. No que tange ao tópico em exame, a Constituição Federal de 1891 representou significativa alteração da competência do Legislativo, seja pela eliminação do Poder Moderador, seja pela redação dada ao artigo relativo às atribuições do Congresso Nacional em matéria de política externa (art. 34):

- 5º) regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos; [...]
- 11º) autorizar o governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz;
- 12º) resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;

Apesar destas alterações, Clodoaldo Bueno, em sua obra sobre a política externa da primeira década republicana, assinala que a influência do Senado em matéria de política externa continuou a fazer-se sentir pela via orçamentária¹⁰⁴. Efetivamente, a principal oportunidade de que dispunha o Legislativo para intervir nas iniciativas de política externa era quando da apreciação e votação da lei do orçamento. As discussões suscitadas não eram meramente técnicas e adstritas ao seu aspecto contábil, revelando toda uma concepção sobre as relações internacionais do país. Por meio da propositura de emendas à referida lei, podia-se tanto suprimir um item que dava provimento recursos a uma representação no estrangeiro, quanto criar outro autorizando o Executivo a estabelecer novas legações, por exemplo.¹⁰⁵

¹⁰³ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. cit.*, (1990), p. 56.

¹⁰⁴ BUENO, Clodoaldo. **A República e sua política exterior (1889 a 1902)**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 77 *et. seq.*

¹⁰⁵ Leany Barreiro Lemos, em obra devotada ao estudo de como o Congresso brasileiro controla o Executivo sob a Constituição de 1888, elenca os diferentes tipos de controle à disposição dos parlamentares: (a) controle orçamentário; (b) poder de nomear, julgar exonerar e afastar membros do Executivo; (c) controle fiscal, financeiro e contábil; (d) poder de solicitar informações ao Executivo; (e) poderes investigativos; (f) outros poderes exclusivos do Congresso nas suas relações com o Executivo: "poder de conceder e renovar concessões de rádio e televisão; de aprovar tratados, acordos ou atos internacionais; autorizar o presidente a declarar guerra; autorizar ausência do presidente e do vice-presidente, quando superior a 15 dias; aprovar e suspender estado de defesa e de intervenção federal; autorizar e suspender estado de sítio; sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscito; autorizar exploração e aproveitamento de recursos hídricos, e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas; aprovar alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares". LEMOS, Leany Barreiro. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana

Conforme assinalado na seção anterior, no período que vai de 1930 a 1945, as Leis Maiores de 1934 e de 1937 desfiguraram as feições históricas do Senado enquanto instituição, tornando pouco relevantes, na prática, os dispositivos constitucionais relacionados às atribuições da Câmara Alta, especialmente os afeitos à política externa.

Com o início do governo Dutra e o retorno à democracia, o Senado retoma o seu espaço como uma das principais instituições republicanas. Para Vamireh Chacon, com a Constituição de 1946 o "Senado voltou a ser cenário de debates mais que memoráveis, fundamentais para o decurso dos acontecimentos, principalmente em torno das questões econômicas e políticas. Das econômicas, a de maior repercussão foi a criação da Petrobrás".¹⁰⁶

Nesse contexto, Paulo Roberto de Almeida elaborou breve compilação dos grandes temas de política externa no período 1946-1967, ressaltando os elementos da interação político-partidária, isto é, os debates por eles suscitados no Parlamento brasileiro¹⁰⁷. Os tópicos por ele identificados são: (A) **no governo Dutra**, (i) reunião da Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança Hemisférica, realizada em Petrópolis em 1947, ocasião em que foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)¹⁰⁸; (ii) cessação de relações diplomáticas com a Rússia, igualmente em 1947; (iii) a Missão Abbink, de 1948; (B) **no governo Vargas**, (i) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, de 1950; (ii) criação da Petrobrás, em 1951; (iii) Acordo de Assistência Militar entre o Brasil e os Estados Unidos, de 1952; regulamentação sobre capitais estrangeiros, de 1953; (C) **no governo Kubitschek**, (i) política econômica e capital estrangeiro (1957); (ii) a crise de Suez e o envio do contingente brasileiro; (iii) Operação Pan-Americana; (iv) relações com o Fundo Monetário Internacional; (D) **no governo Quadros-Goulart**, (i) Política Externa Independente; (ii) relações com o

María (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 91. A despeito deste número considerável de instrumentos, sua conclusão é a de que: "suas escolhas [tipo de instrumento e frequência de uso por parte de congressistas] são afetadas pelos custos da ação de controle, traduzidos pelos constrangimentos internos (tramitação e tipos de recursos que demandam) e/ou pelos possíveis pontos de vetos a serem enfrentados". *Ibid.*, p. 104.

¹⁰⁶ CHACON, Vamireh. *Op. cit.*, (1997), p. 167.

¹⁰⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. cit.*, (1986), p. 192 *et. seq.*

¹⁰⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2, (1948), p. 58. Registra o Parecer da Comissão de Relações Exteriores a respeito do Projeto de Resolução nº 1, de 1948: "O Senado norteará certamente a sua decisão pela que já foi tomada pela Câmara dos Deputados, respondendo assim aos anseios do País, há muito consubstanciados na sustentação do princípio de igualdade jurídica das Nações". BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2, (1948), p. 296.

capital estrangeiro. Em tese, todas estas situações teria havido debates entre os congressistas. Almeida registra, contudo, ser necessária extensa pesquisa nos anais da Câmara dos Deputados e do Senado.

Com base neste arrazoado de tópicos, Almeida não hesita em concluir: “o período do pluripartidarismo no Brasil é, pois, fértil em debates parlamentares sobre temas de política externa, com especial ênfase sobre os de natureza econômica e financeira, vale dizer sobre aspectos específicos das relações com os Estados Unidos”. Acrescenta ainda o mesmo autor: “a política externa passa também a ganhar maior consistência e importância na atividade propriamente partidária, o que pode ser indiretamente aferido pelo aumento do espaço concedido a essa rubrica nas revisões dos programas que alguns partidos efetuaram a partir do Governo Kubitschek”.¹⁰⁹

No entanto, apesar do retorno à "categoria" de instituição forte e respeitada, ainda assim há autores que veem uma "timidez" do Senado em matéria de política externa, explicável, ao menos parcialmente, pela relativa debilidade histórica do Legislativo brasileiro frente ao Executivo, somada às limitadas competências constitucionais em matéria de política externa sob a Carta Magna de 1946.

Uma das causas normalmente aventadas para explicar esse aventado desinteresse do Senado por temas de política externa é o baixo apelo de tais assuntos junto à opinião pública, muito mais interessada em questões paroquiais¹¹⁰. Ainda que essa explicação não esteja fundamentalmente equivocada, não se deve perder de vista que o domínio de assuntos de política externa por parte de parlamentares projeta uma imagem de um grande político, familiarizado com os mais elevados assuntos de Estado e com o interesse nacional. O eleitorado, por sua vez, mesmo não sendo versado sobre relações internacionais, tem uma vaga noção sobre os grandes tópicos da agenda internacional e tende a entendê-los como de alta relevância não só para o país como também para o mundo. Ainda assim, foram poucos os políticos que se utilizaram desses temas para construir uma imagem de estadistas.

É preciso levar em consideração, entretanto, o alerta que faz Paulo Roberto de Almeida. Segundo esse diplomata, os partidos que se constituíram a partir da redemocratização de 1945 concederam reduzido espaço às questões de política externa e de

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 196.

¹¹⁰ MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressional. Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 163, jul./set. 2004, p. 385.

relações internacionais em seus respectivos programas e manifestos de ação. Os "capítulos" dedicados às relações exteriores nestes programas mostram-se, em geral, conceituais e vagos, consistindo de duas ou três rubricas extremamente concisas em torno de princípios gerais da política internacional. Não parece assim exagerado afirmar-se que os partidos brasileiros do regime de 46 careciam, de fato, de uma "política externa", ou, mais exatamente, de um conjunto de proposições ordenadas e sistemáticas suscetíveis de fundamentar a ação externa do Brasil.¹¹¹

Ainda com base no mesmo autor:

Uma análise formal e substantiva do "discurso internacional" dos partidos brasileiros revela, desde logo, que, quanto menor e mais estruturado ideologicamente era o partido em causa, maior era a atenção dada a questões de política externa. De forma inversa, quanto maior e mais politicamente difuso era o partido, a formulação dos princípios de política externa tornava-se menos explícita.¹¹²

É com base nessa avaliação que Octavio Amorim Neto responsabiliza os partidos foram do campo da esquerda por relegar a política externa a um plano inferior, não apenas em seus programas, mas também em sua ação legislativa, enfraquecendo, por conseguinte, o papel do Congresso nessa área.¹¹³

Por esta ótica, a limitada importância atribuída pelos políticos a temas de política externa nada mais é do que reflexo do mesmo tipo de atitude identificável nos partidos políticos da época.

Outro argumento frequentemente evocado para explicar o alheamento do Congresso em temas de política externa é uma suposta incapacidade técnica de acompanhar e julgar os grandes temas da diplomacia e o trabalho do Ministério das Relações Exteriores. Apesar de razoável ao senso comum, tal ponto de vista pressupõe que os Deputados e Senadores são incapazes de compreender temas técnicos ou complexos. Tendo em vista que a função parlamentar não exige necessariamente conhecimento específico, chegar-se-ia à

¹¹¹ ALMEIDA, Paulo Roberto. Partidos políticos e política externa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 23, n. 91, jul./set. 1986, p. 179.

¹¹² ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações internacionais e política externa no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004, p. 201.

¹¹³ AMORIM NETO, Octavio. *Op. cit.*, (2011), p. 104. O autor reporta que se trata da mesma opinião compartilhada pelo brasilianista Ronald Schneider: "Os partidos políticos não são fatores significativos na formulação da política externa. Em termos de influência, os partidos variam entre a influência inexistente e a marginal. Mesmo antes de 1964, a política externa era mais uma responsabilidade do Executivo do que uma preocupação partidária; dessa maneira, as posições relativas à política externa de diversos partidos pecavam por falta de coerência". *apud* AMORIM NETO, Octavio. *Op. cit.*, (2011), p. 103.

conclusão disparatada de que os congressistas seriam incapazes de pronunciar-se sobre boa parte dos assuntos, tanto domésticos quanto internacionais.

Mais frequente, contudo, é o ponto de vista segundo o qual o pouco apreço do Congresso em temas de política externa adviria de sua limitada competência constitucional na matéria. As evidências de que o Senado tinha perfeita capacidade para participar ativamente de debates envolvendo questões econômicas e suas implicações no âmbito do relacionamento internacional do Brasil são corroboradas pelo fato de que, no Império, o expediente de referendar compromissos internacionais assumidos pelo Poder Executivo e o controle indireto via orçamento não constituíram obstáculo para que o Parlamento fizesse sentir sua influência na formulação e condução da política externa.

Assim, embora "a República, por sua vez, [tenha agido] no sentido contrário, no do distanciamento cada vez maior do corpo representativo das decisões executivas em matéria de política externa", a explicação não reside nas atribuições constitucionais do Senado, precisamente em razão do fato de que esse distanciamento ocorreu "a despeito mesmo da recuperação das prerrogativas congressuais no que se refere ao exame dos atos internacionais conduzidos pelo Executivo"¹¹⁴. Isto é, apesar da eliminação do Poder Moderador e da competência outorgada ao Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados e convenções — reiterada nas diferentes Constituições republicanas, ainda que com variações de linguagem —, assiste-se, efetivamente, a uma redução na participação do Congresso em termos de influência e reflexão sobre a política externa. A semelhante conclusão chega Haroldo Valladão, consultor jurídico do Itamaraty entre 1960 e 1971, para quem essa aparente redução da participação do Congresso em temas de política externa não poderia ser atribuída a limitações constitucionais, visto que as constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946 “[q]uizeram subordinar o Executivo ao Legislativo em matéria de política exterior, não permitindo assume o Brasil quaisquer responsabilidades, na ordem internacional, sem o consentimento do Congresso”.¹¹⁵

¹¹⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto de. A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, jul./dez. 1990, p. 56. Apesar de concordar com a avaliação de Paulo Roberto de Almeida, Norma Breda dos Santos tece a seguinte observação: "[...] podemos dizer que no que se refere à política externa, o governo republicano não significa uma ruptura com relação ao período imperial. Pelo contrário, o novo governo representa, sobretudo, uma continuidade, apesar, por exemplo, da progressiva diminuição do papel parlamentar na fixação da política externa". SANTOS, Norma Breda. A política exterior da velha República (1889-1930). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 28, n. 111, jul./set. 1991, p. 258.

¹¹⁵ *apud* REZEK, Francisco. *Op. cit.*, (2004), p. 128.

Embora a análise sobre como o Senado tratou dos temas relativos à política externa sob as Constituições de 1967 e de 1988 escape do escopo desta tese, é útil registrar a avaliação que Vera de Araújo Grillo faz da separação de poderes no Brasil entre o Executivo e o Legislativo a partir da análise dos discursos dos Congressistas sobre assuntos de política externa entre 1975 e 1985¹¹⁶. É igualmente interessante recuperar alguns aspectos associados às negociações da Área de Livre Comércio das Américas, nos anos 1990, já sob o signo da Carta Magna de 1988. Não é o objetivo proceder a uma análise detalhada a respeito das reflexões dos Senadores em matéria de política externa sob ambas as Leis Maiores, mas tão somente resgatar alguns aspectos a este respeito.

Com relação à atuação dos parlamentares no que tange a temas da agenda internacional do Brasil sob a Constituição de 1967, Vera Grillo avalia que "a ação do Poder Legislativo quanto à política externa é, acima de tudo, uma tarefa política, ligada que está à análise de opções e, substancialmente, à formação da opinião pública em torno de questões externas". Por esta ótica, poder-se-ia considerar, segundo a estudiosa, que o Poder Legislativo no Brasil age com timidez no que diz respeito aos temas de política externa, não esgotando todas as suas possibilidades de influência. Os parlamentares não se utilizam devidamente tanto do que se poderia denominar de "métodos não formais" quanto da mobilização dos meios de comunicação para o esclarecimento da Nação e sua motivação em torno de temas importantes na área de relações externas.

Embora o seu estudo compreenda período fora dos limites temporais desta tese — a análise da autora vai de 1975 a 1985 —, é interessante recuperar sua avaliação de que as justificativas tradicionais para um comportamento tímido do Congresso nesse interregno — o Congresso enfrentava limitações constitucionais, encontrava-se isolado pelo Executivo nas etapas iniciais das questões diplomáticas (como a negociação de tratados e a definição dos objetivos de política externa) e tinha pouco a ganhar com a limitada repercussão dos assuntos externos junto ao eleitorado — não afastam a conclusão de que o comportamento do Senado — que cumpre constitucionalmente papel importante na área das relações externas do País — mostra-se eivado de desinteresse que transcende os problemas originados pela conjuntura político-constitucional da época. Segundo Vera Grillo, "há múltiplos fatores que vão desde o desconhecimento das matérias sobre as quais devem se manifestar, passando por uma falta de

¹¹⁶ GRILLO, Vera de Araújo. **A separação dos poderes no Brasil: Legislativo X Executivo**. Blumenau: Editora da FURB; Itajaí: Editora da Univali, 2000.

assessoria parlamentar que, em alguns casos, os partidos procuram minimizar, promovendo debates e conferências sobre alguns temas específicos de política externa". Segundo ela, pode-se constatar certo interesse apenas quando o assunto pode render alguns votos em nível interno para os congressistas. Diante do que precede, os Senadores consideravam, à época, a Comissão de Relações Exteriores inócua, porquanto servia apenas como cumpridora das formalidades exigidas constitucionalmente para a aprovação de tratados ou de Chefes de Missão Diplomática no exterior. Com relação à "timidez nas sabatinas", Vera Grillo sugere que as causas do desinteresse seriam motivadas pelo alto preparo dos diplomatas submetidos à arguição, em contraposição ao flagrante despreparo dos seus membros, fazendo com que a aprovação dos nomes indicados pelo Executivo ocorresse na maioria das vezes sem maiores debates. Diante desse cenário, não surpreende que os contatos entre a Comissão de Relações Exteriores do Senado e o Ministério das Relações Exteriores fossem formais e mesmo pouco produtivos.¹¹⁷

A conclusão de Vera Grillo a respeito do baixo perfil do Senado em matéria de política externa é a que "a capacidade institucional e regimental da Comissão de Relações Exteriores do Senado [...] não se esgota plenamente em virtude muito mais da omissão de seus componentes, aliada à desinformação, do que aos problemas da conjuntura política".¹¹⁸

Merece registro a avaliação de João Augusto de Castro Neves a respeito dos dispositivos constitucionais e regimentais que permitiriam ao Senado participar das questões afeitas ao relacionamento externo do Brasil sob o signo da Constituição de 1988, posto que se aplicam, em boa medida, à situação vigente sob a Constituição Federal de 1946:

Além das atribuições estabelecidas pela Constituição brasileira [...], o Congresso brasileiro dispõe de alguns mecanismos institucionalizados para participar do processo decisório e de formulação da política externa do País, como a própria atividade legislativa. A organização legislativa em estrutura de comissões temáticas, por exemplo, estimula a participação mais eficiente dos parlamentares nas respectivas áreas de interesse. Nesse caso, cabe às comissões responsáveis observar o comportamento das agências executivas de política externa. É importante notar, entretanto, que essa observação não requer, necessariamente, um alto grau de informação e conhecimento técnico dos legisladores sobre os assuntos de política externa. Com isso, além dos requerimentos de audiências públicas com especialistas e autoridades da área, que podem ser realizadas pelas comissões das duas Casas legislativas, os parlamentares podem concentrar suas atenções na repercussão das políticas externas perante a opinião pública. [...] Embora muito pouco

¹¹⁷ GRILLO, Vera de Araújo. *Op. cit.*, (2000), p. 61.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 61.

presente na vida política brasileira, outro mecanismo institucionalizado de participação do Congresso na diplomacia seria por meio da manipulação orçamentária como uma forma de pressão sobre as agências que executam a política externa. [...] Não pode ser descartada também a possibilidade de o Poder Legislativo participar, de maneira informal, por meio de influência ou até mesmo pela absorção, por parte do Poder Executivo, de interesses dos parlamentares como forma de antecipar eventuais polêmicas na condução da política externa.¹¹⁹

Igualmente ilustrativo é recuperar a avaliação de Clemente Baena Soares a respeito da atuação do Congresso Nacional na seara das relações internacionais do Brasil sob a Constituição federal de 1988. O primeiro aspecto ressaltado pelo autor é a quantidade de vezes que o Ministro das Relações Exteriores foi convocado pelos congressistas para prestar informações sobre temas de política externa¹²⁰. Além dos requerimentos de informação e de solicitações de audiência, Baena Soares assinala igualmente o interesse dos parlamentares em se fazer presente, na função de observadores, em reuniões de negociação comercial, especialmente aquelas relativas à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)¹²¹. Mais do que a simples presença nesse tipo de cenário, as reuniões da ALCA constituíram ocasião para que o Legislativo aumentasse seu envolvimento nos processos de negociação comercial.¹²²

¹¹⁹ NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 2 v. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 377.

¹²⁰ "[...] chama a atenção a frequência com que vêm sendo feitos, especialmente pela Câmara dos Deputados, convites para que o Ministro de Estado das Relações Exteriores compareça a sessões de Comissões para prestar informações acerca de temas de política externa. No entanto, esses convites – na realidade, convocações (art.50 da Constituição Federal) – buscam exercer maior controle e fiscalização do Legislativo sobre todas as ações do Executivo, em todas as áreas, inclusive a de política externa". SOARES, Clemente de Lima Baena. **O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil**. Brasília, 2005. Tese (XLVIII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, p. 130.

¹²¹ "A presença, na qualidade de observadores, de parlamentares na delegação brasileira nas reuniões da ALCA, está sendo fundamental para dirimir as suas dúvidas, esclarecendo a posição do país em diversos temas das negociações. Serve também para dar o respaldo político necessário aos negociadores brasileiros nos complexos debates em torno da criação da área de livre comércio. Ressalte-se que a nova disposição e interesse do Legislativo tem matiz suprapartidário e não se esgota nos tradicionais requerimentos de informação ou no mero acompanhamento de temas mais relevantes. É crescente o número de senadores e deputados que solicitam audiência (52 pedidos no decorrer de 2004) com o Ministro de Estado das Relações Exteriores, com o Secretário das Relações Exteriores e outras Chefias do Itamaraty para tratar de ampla gama de assuntos da política exterior do país, muitos dos quais tornam-se temas eleitorais, como o retorno dos brasileiros detidos em prisões nos EUA". *Ibid.*, p. 132.

¹²² "Além de reivindicar maior controle no processo de ratificação dos tratados, o Legislativo tem procurado um maior envolvimento nos processos de negociações internacionais, especialmente os que dizem respeito a temas de comércio. Exemplo desse comportamento foi o lançamento, em junho de 2002, da Frente Parlamentar de Acompanhamento de Negociações sobre a ALCA e em Defesa da Soberania Nacional. Na ocasião, o Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP), um dos principais incentivadores e coordenador da Frente, observou existir significativo consenso contrário a ALCA, sendo, no entanto, necessário intensificar a participação da sociedade e do Parlamento nas negociações". *Ibid.*, p. 131.

Efetivamente, o maior engajamento do Congresso Nacional nas discussões relativas à ALCA se fez perceber por uma série de iniciativas. Uma delas foi a criação, pela Câmara dos Deputados, da Comissão Especial de ALCA, instalada em 7 de agosto de 1997, já no processo preparatório da Ministerial de San José.¹²³

O mesmo ensejo de dar um maior protagonismo ao Parlamento brasileiro na discussão dos grandes temas de política externa pode ser percebido nas palavras do então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, em discurso de abertura do seminário "O Brasil e a ALCA", realizado nos dias 23 e 24 de outubro de 2001 nas dependências da Câmara Baixa:

Neste sentido, não se poderá jamais prescindir do concurso direto e permanente do nosso Parlamento na condução e no acompanhamento das negociações [da ALCA]. Cabe ao Poder Legislativo a insubstituível tarefa de conceder voz e representação aos cidadãos brasileiros, de permitir a manifestação da rica diversidade de pensamentos e palavras e, desse modo, amalgamar tendências diversas em um mesmo norte. Esta é a nossa missão e dela nunca abdicaremos.¹²⁴

Dois outros exemplos, da mesma época e no mesmo contexto, são o projeto de Decreto Legislativo, apresentado pelo Deputado Henrique Fontana, convocando um plebiscito para decidir sobre a participação brasileira na ALCA e o projeto de Emenda Constitucional, tabulado pelo Deputado Aloizio Mercadante, prevendo o estabelecimento de autorização, por parte do Congresso Nacional, ao Executivo para negociar "acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual".¹²⁵

Destes exemplos de maior engajamento congressional na seara das relações internacionais do Brasil, chama a atenção a ausência de referência ao Senado ou a Senadores. Esta constatação é particularmente curiosa pelo fato de que, se a competência constitucional do Senado em matéria de política externa já é restrita, ela é ainda menor no caso específico da Câmara dos Deputados. Entretanto, mesmo com evidentes limitações para influir diretamente na formulação e na condução da política externa, os deputados utilizaram-se dos instrumentos

¹²³ SIMÕES, Antonio José Ferreira. **A ALCA no limiar do século XXI**: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica. Brasília, 2001. Tese (XLII Curso de Altos Estudos) — Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, p. 92.

¹²⁴ CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique. Cidadania e relações internacionais. In: CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário o Brasil e a ALCA**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002, p. 22.

¹²⁵ SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Op. cit.*, (2001), p. 169.

à disposição para se fazer ouvir no caso das negociações da ALCA, por exemplo. Em tese, com ainda mais propriedade poderiam os Senadores se valer de suas prerrogativas para participar ativamente das reflexões sobre a ALCA.

A se julgar das palavras do Senador Ramez Tebet, Presidente do Senado à época do referido seminário sobre a ALCA, em 2001, o que se percebe é um orador um tanto quanto surpreso pelas repercussões do tema e que se permite, de forma tímida, sem mencionar a Câmara Alta, sugerir que os negociadores comerciais, à semelhança dos embaixadores em missão permanente, sejam sabatinados pelo Congresso:

Dadas as impressionantes repercussões que um processo de integração hemisférica fatalmente acarretará à vida nacional, reputamos de extrema importância o estreito acompanhamento de tal processo pelo Congresso Nacional, para que possam seus membros avaliar os custos e benefícios que dele poderão advir para o desenvolvimento do nosso país. Nesse sentido, e de forma valiosa para o equilíbrio entre os Poderes na moderna vida internacional do Estado, é recomendável que se conceda ao Congresso, ou ao menos a uma de suas Casas, a aprovação dos nomes indicados para conduzir as negociações comerciais internacionais, conforme ocorre com a autoridade comercial norte-americana de comércio exterior. Equipara-se tal posicionamento como doutrina o fato de que todos os chefes de missão diplomática permanente são chancelados pelo Poder Legislativo, após a livre indicação pelo Presidente da República, considerando ainda que nem todas essas missões permanentes são vitais para o interesse do Estado. Por isso, nada mais correto que os mais importantes negociadores comerciais do Estado, da mesma forma, sejam confirmados em seus cargos pelos representantes legislativos, também depositários da mais expressiva confiança da cidadania.¹²⁶

Essas brevíssimas observações a respeito da participação do Congresso no processo de negociação da ALCA tiveram por objetivo ressaltar que, diante da semelhança das competências do Congresso em matéria de política externa ao longo das sucessivas constituições republicanas, parece precipitado estabelecer um simples vínculo direto entre uma eventual timidez do Congresso Nacional em se envolver no debate de grandes temas de política externa em razão de impedimentos constitucionais em uma ou outra Constituição brasileira específica. Se, sob a Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados, com uma competência constitucional em matéria de política externa ainda menos acentuada do que a do Senado, logrou participar de forma ativa de um dos principais temas de política externa no começo da década passada, seria de se esperar um protagonismo equivalente, ou ainda maior, por parte dos Senadores da República.

¹²⁶ CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). *Op. cit.*, (2002), p. 33.

Em resumo, poder-se-ia considerar que, desde a Constituição de 1891 — excetuando-se a de 1937 — todas as demais confirmaram, com ligeiras variantes de redação, o mesmo princípio de repartição de atribuições entre o Legislativo e o Executivo na conclusão dos tratados internacionais. Nunca chegou a haver, contudo, definição clara das disposições constitucionais no tocante ao limite das responsabilidades dos dois Poderes na matéria, mantendo-se, em todas as constituições republicanas, redação confusa dos dispositivos relativos ao tema¹²⁷. No entanto, ainda que a competência do Poder Legislativo em temas relacionados à política externa tenha sido lavrada de forma pouco clara nas diversas constituições republicanas, não se pode ignorar que (a) não apenas se atribuiu reiteradamente competência ao Senado nessa matéria, como também (b) a natureza dessa atribuição foi muito similar na maior parte das Constituições brasileiras, incluindo a imperial. Esses dois aspectos são de grande importância, pois relativizam os argumentos que buscam atribuir a variações na competência constitucional do Senado a causa de um maior ou menor envolvimento em matéria de política externa.

¹²⁷ SOARES, Clemente de Lima Baena. *Op. cit.*, (2005), p. 134.

II — O SENADO E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO: AS INTERPRETAÇÕES EXISTENTES

Havendo-se procedido, no capítulo anterior, a uma análise (i) da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo ao longo do período republicano; (ii) da história institucional do Senado desde a Constituição imperial até a Carta Magna de 1946; e (iii) da natureza do vínculo entre o Senado e os temas de política externa em geral, este capítulo está devotado a uma revisão da literatura especializada, com vistas a explorar as razões que deveriam ter levado o Senado a desenvolver opiniões próprias a respeito do nascimento do sistema multilateral de comércio e do interesse do Brasil na matéria. Diante das diferentes opiniões quanto à limitada massa crítica institucional, serão revisitadas as explicações normalmente utilizadas para tal fenômeno e serão delineadas possíveis explicações para o aparente alheamento dos Senadores a respeito do tema em exame.

O capítulo encontra-se dividido da seguinte maneira: na primeira seção, passa-se em revista o momento histórico por qual passava o País no período 1946-1967, marcado pela preocupação com o binômio industrialização/desenvolvimento. Na segunda seção, discutem-se os impactos da criação do sistema multilateral de comércio e de seu funcionamento para a industrialização e o desenvolvimento do País. Na terceira seção, revisita-se a participação ativa, ainda que discreta, do Brasil nas negociações conducentes à celebração do GATT e nas rodadas negociadoras que se seguiram. No entanto, apesar dos argumentos de princípio favoráveis à tese de que o Senado tinha uma visão própria sobre o tema em exame, as evidências de que o Senado tenha, efetivamente, correspondido a essas expectativas são escassas na literatura especializada. Assim, na quarta seção serão discutidas as explicações normalmente oferecidas para essa situação: (a) tratamento especial e diferenciado do Brasil no GATT e (b) imperfeições institucionais do Estado brasileiro. Tendo em vista que tais explicações mostram-se insuficientes para justificar a aparente apatia do Senado na matéria, na quinta seção serão explorados dois aspectos que podem contribuir para explicar o fenômeno em tela.

II.1 Industrialização e desenvolvimento

Dentre as diversas implicações da revolução de 1930, a principal mudança, do ponto de vista da sociedade brasileira, foi a centralização do poder no nível federal, superando a estrutura vigente durante o Império e a República Velha, quando o nível federal era pouco mais do que um instrumento nas mãos das oligarquias regionais dominantes na legitimação de seus interesses paroquiais. Essa mudança permitiu que o conceito de "interesse geral", isto é, o de interesse nacional, ganhasse contornos mais precisos, pré-requisito fundamental para a atuação do Estado nas décadas seguintes. Nas palavras da historiadora Sônia Regina de Mendonça:

A "revolução de 30" inaugurou uma etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro enquanto um Estado nacional, capitalista e burguês. A quebra das autonomias estaduais — suporte das tradicionais oligarquias regionalizadas — resultou na crescente centralização do poder que alocava no Executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social e os aparelhos coercitivo-repressivo. Constituiu-se, por essa via, o poder do Estado como poder unificado e genérico, representativo do "interesse geral" em sua concretude. Apesar de iniciado no imediato pós-30, o marco na aceleração desse processo foi a instauração do Estado Novo em 1937.¹²⁸

A esse Estado federal centralizado somam-se o importante processo de urbanização que vinha tendo lugar no Brasil, resultando na representatividade crescente das camadas médias urbanas, e o surgimento de uma classe operária cada vez mais significativa, resultante do processo de crescimento industrial das décadas anteriores. O reflexo desta nova configuração político-social foi uma mudança do paradigma de "modernidade", ou seja, já não era mais suficiente que o Estado orientasse seus esforços exclusivamente em torno das políticas de valorização do café para assegurar o desenvolvimento do País. A industrialização passou, assim, ao centro das preocupações governamentais, tendo Vargas qualificado em 1937 o "problema siderúrgico" como "problema máximo" do País.¹²⁹

¹²⁸ MENDONÇA, Sônia Regina de. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: **História Geral do Brasil**. LINHARES, Maria Yedda (Org.). 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 338.

¹²⁹ O esforço diplomático do Governo Vargas para conseguir financiamento externo para a construção de Volta Redonda se insere precisamente no contexto de inexistência de capital privado e explica a razão pela qual se tornou incontornável valer-se inicialmente do capital estatal para avançar o processo de industrialização. NETO, Antônio Francisco da Costa e Silva. **O conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Cadernos do IPRI, n. 2, 1989, p. 133.

Para compreender o que significou a industrialização brasileira das décadas de 1930 e subsequentes, é necessário evitar reproduzir o equívoco de muitos estudiosos: confundir os conceitos de *crescimento industrial* e de *industrialização*¹³⁰. No primeiro caso, assiste-se a um aumento do número de estabelecimentos manufatureiros/industriais, normalmente em setores com menores exigências em termos de tecnologia e de capital, cuja produção se destina a mercados consumidores limitados, próximos aos locais de produção. No segundo caso, o fenômeno caracteriza-se pela implantação do setor de bens de capital como o centro dinâmico da economia, isto é, a indústria desloca a agricultura de exportação como fonte do crescimento econômico. Se, na primeira situação, o elemento quantitativo tem grande peso, na segunda o traço distintivo é de natureza qualitativa. Sem ter presente essa distinção conceitual, é grande o risco de reduzir o debate acerca da industrialização brasileira a uma simples questão de maior ou de menor protecionismo tarifário.

As referências à crescente atividade industrial a partir do final do século XIX¹³¹ constituem um dos pontos-chave para se avaliar a existência, ou não, de um processo de industrialização já no final do Império e durante a República Velha.

Para Nícia Villela Luz, ao desvencilhar-se, em 1808, do regime colonial, o Brasil teria experimentado a primeira tentativa de industrialização, sob a tutela do próprio Estado, em conformidade com as práticas usuais da política mercantilista. A segunda tentativa, igualmente de cunho estatal, foi com a tarifa Alves Branco, em 1844, embora esta apresentasse aspectos mais modernos e, no entendimento da autora, mais nacionalistas, pois se baseava essencialmente no protecionismo aduaneiro, prática mais niveladora e democrática do que as concessões de privilégios e monopólios dispensados pelo monarca no estilo Antigo Regime.¹³²

No entanto, assinala a autora,

[o] moderado protecionismo resultante dessa tarifa essencialmente fiscal não era suficiente, nem para impulsionar, nem mesmo para sustentar as indústrias que esporadicamente surgiam como reflexos dos surtos de expansão econômica do país. Algumas mantinham-se, contudo, graças à concessão de favores especiais que equivaliam a verdadeiros subsídios,

¹³⁰ HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). **Em Tempo de Histórias**: Brasília, n. 18, a. 15, jan./jun. 2011.

¹³¹ "Entre 1890 e 1895 serão fundadas 425 fábricas, com inversão de mais de 200.000 contos, isto é, 50% do total invertido no começo do período". JÚNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996, p. 260.

¹³² LUZ, Nícia Villela. **A Luta Pela Industrialização do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1978, p. 205.

como a concessão dos benefícios de loterias, e, principalmente, graças às dificuldades de transporte que encareciam os produtos estrangeiros.¹³³

O nível insuficiente de protecionismo — tanto em razão do nível não suficientemente elevado dos direitos aduaneiros quanto em virtude da descontinuidade da proteção — como justificativa para a não industrialização do Brasil é compartilhado por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, como se observa em sua clássica obra *História da política exterior do Brasil*:

os protecionistas argumentavam a favor de seu projeto, com realismo e objetividade, recorrendo à herança de 1844, ao exemplo das nações avançadas, mormente os Estados Unidos, à necessidade das tarifas e outras medidas, sem as quais não haveria incremento da riqueza nacional e estaria a sociedade condenada a um atraso perpétuo; demoliram as doutrinas liberais, com raciocínios, com evidências históricas, com raiva.¹³⁴

Para estes autores, a tarifa Alves Branco, de 1844, teria sido um "revolucionário projeto", com o objetivo de "lançar as bases da indústria nacional pela via do protecionismo", que teria ficado aquém do seu objetivo em razão de a "proteção [não ter sido] completa nem adequada".¹³⁵

Em que pese à apreciação de Nícia Villela Luz, Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, o historiador Luiz Carlos Soares faz uma leitura distinta do período pós-tarifa Alves Branco: "Nos anos 1840 e 1850, a expansão cafeeira no Vale do Paraíba e a sua maior integração ao mercado mundial trouxeram a necessidade de uma série de atividades urbanas complementares à cafeicultura [...]. No bojo dessas transformações e melhoramentos dos núcleos urbanos do Sudeste cafeeiro, verificou-se no mesmo período um **crescimento das atividades manufatureiras**, até então **sem precedentes**"¹³⁶. O uso da expressão grifada não apenas é impreciso, como induz à conclusão de que se tratou de um processo de crescimento das atividades manufatureiras de magnitude ímpar. No entanto, cotejando-se essa afirmação com a informação de Caio Prado Júnior de que "o número de estabelecimentos industriais, de

¹³³ *Ibid.*, p. 205.

¹³⁴ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992, p. 70.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 70.

¹³⁶ SOARES, Luis Carlos. A indústria na sociedade escravista: as origens do crescimento manufatureiro na região fluminense em meados do século XIX (1840-1860)". In: SZMRECSÁNYI, Tamás; LAPA, José Roberto do Amaral. **História econômica da Independência e do Império**. 2. ed. São Paulo: Hucitec/Associação brasileira de Pesquisadores em História Econômica/Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial, 2002, p. 291 (grifo meu).

pouco mais de 200 em 1881 [...]”¹³⁷, percebe-se o quanto avaliações impressionistas podem levar a conclusões desencontradas a respeito da natureza e do significado do crescimento da atividade manufatureira na segunda metade do século XIX e nas primeiras décadas republicanas.

Tal observação não coloca em questão o fato de que houve de fato um crescimento industrial no período em tela e de que tal fenômeno sofreu influência direta do nível de protecionismo vigente. Basta ter presente que, quando da realização do primeiro censo geral e completo das indústrias brasileiras, realizado em 1907, foram registros 3.258 estabelecimentos industriais. Não é, porém, a quantidade de estabelecimentos industriais o único fator a ser levado em consideração quando da reflexão sobre o processo de industrialização brasileiro. É fundamental ter presente que "a distribuição das atividades industriais [em 1907] ainda mantém [...] a estrutura anterior: a indústria têxtil e a de alimentação compreendem a parte substancial do conjunto"¹³⁸. Trata-se precisamente do aspecto assinalado por João Luís Fragoso de que, na passagem para o século XX, tratava-se da "constituição de indústrias leves (a exemplo da têxtil), estando fora daquele processo a formação de um setor produtor de bens de capital (indústria pesada)"¹³⁹.

Apesar deste relativo progresso industrial, capitaneado pela indústria têxtil, "a indústria brasileira não sairá tão cedo da sua mediocridade, e lutará com dificuldades que lhe limitam consideravelmente os horizontes. Também não resolverá por isso, de uma forma ampla, nenhuma das contradições e dos problemas econômicos e sociais do país".¹⁴⁰

Observando-se o conjunto do período que vai da década de 1840 até a grande depressão, em 1929, evidencia-se que a dinâmica econômico-financeira do Império respondeu a três ordens de fatores: primeiro, aos interesses agrícolas, francamente liberais, que pleiteavam a diminuição das tarifas tanto de exportação (para tornar o café mais barato internacionalmente) quanto de importação (em virtude de significativa parcela dos gêneros alimentícios — cerca de 20% em 1860 — ser importada); segundo, aos interesses da atividade industrial nascente, eminentemente conservadores, favoráveis ao protecionismo alfandegário;

¹³⁷ JÚNIOR, Caio Prado. *Op. cit.*, (1996), p. 259. Na mesma linha, "[...] das manufaturas têxteis, de que se contam no fim do Império cerca de cem estabelecimentos de certo vulto". *Ibid.*, p. 197.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 261.

¹³⁹ FRAGOSO, João Luís. Economia brasileira no século XIX: mais do que uma *plantation* escravista-exportadora. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História Geral do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 184.

¹⁴⁰ JÚNIOR, Caio Prado. *Op. cit.*, (1996), p. 198.

e terceiro, a política tarifária de caráter essencialmente fiscal levada a cabo pelo governo, em razão de serem os impostos sua principal fonte de receita orçamentária.

Em síntese, em que pese a certa anarquia da política tarifária ao longo do período 1844-1929, o nível de protecionismo exigido por questões de ordem fiscal permitiu que sobrevivesse no Brasil uma incipiente atividade industrial ao longo do período, cuja relevância econômica e política aumentou consideravelmente no período republicano. Se, durante o Império, o grau de protecionismo teve papel de relevo, o fim da escravidão e o aumento da imigração representaram não apenas o aumento exponencial na oferta de mão-de-obra, como também o desenvolvimento de um mercado consumidor de proporções crescentes.

A partir das duas últimas décadas do século XIX, em conjunção com o processo de monopolização dos principais mercados industriais e no bojo da segunda Revolução Industrial, a indústria pesada, especialmente a siderúrgica, experimenta profunda mudança tecnológica que aponta para gigantescas economias de escala e, portanto, para um enorme aumento das dimensões da planta mínima e do investimento inicial. Muito distinto era o panorama da indústria de bens de consumo corrente, especialmente o da indústria têxtil: tecnologia relativamente simples, mais ou menos estabilizada, de fácil manejo e inteiramente contida nos equipamentos disponíveis no mercado internacional; tamanho da planta mínima e volume do investimento inicial inteiramente acessíveis à economia brasileira de então.¹⁴¹

Neste contexto, diante da necessidade de vultosos capitais e de tecnologia para implantar uma indústria de bens de capital, especialmente a siderurgia, não restava ao País outra opção a não ser buscar esses fatores na potência capitalista da época: os EUA¹⁴². Se até então a preocupação dos governos brasileiros era não se indispor com os credores¹⁴³, a partir da década de 1930 a política externa passa a ter de responder a exigências de diferente

¹⁴¹ MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio**. 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991, p. 102.

¹⁴² "Embora seja difícil exagerar a importância da influência política e econômica norte-americana durante a guerra, uma vez que os mercados alternativos para produtos brasileiros se haviam fechado, é importante ressaltar que mesmo antes da eclosão da guerra houve uma sensível reaproximação entre os Estados Unidos e o Brasil, especialmente depois da visita da Missão Aranha aos Estados Unidos, em princípios de 1939". ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil e a economia mundial (1929-1945). In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira**. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930/1964). 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 19.

¹⁴³ Segundo Marcelo de Paiva Abreu, "a política externa brasileira no período [1929-1945] evoluiu de uma posição que implicava a concessão de tratamento prioritário ao pagamento das obrigações brasileiras, com o intuito de resguardar a imagem e o crédito do país, para uma formulação que se baseava na consideração dos requisitos da economia para alcançar certas metas econômicas, tais como a maximização das taxas de crescimento do produto". *Ibid.*, p. 18.

natureza. E, para conseguir esse objetivo de obter recursos e tecnologia norte-americana, não havia muito que qualquer governo brasileiro poderia oferecer a não ser apoio político em grandes temas da agenda internacional. É nesse quadro que Vargas trata de barganhar com os EUA a troca de apoio político-estratégico pela ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro.¹⁴⁴

Assim, em síntese, com o nascimento das economias capitalistas exportadoras, o modo de produção capitalista se torna dominante na América Latina, embora não se tenham constituído, simultaneamente, forças produtivas capitalistas. Ou seja, "a reprodução ampliada do capital não está assegurada endogenamente, isto é, de dentro das economias latino-americanas, face à ausência das bases materiais de produção de bens de capital e outros meios de produção"¹⁴⁵. Não é outra a razão que leva João Manuel Cardoso de Mello a postular que entre 1933 e 1955 o Brasil apresenta uma industrialização restringida, que só se completará com o Plano de Metas:

Penso que em 1933 se inicia uma nova fase do período de transição, porque a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida [nota de rodapé omitida]. Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.¹⁴⁶

Essa interpretação coloca por terra aquelas que atribuem ao simples aumento do número de plantas industriais a manifestação de um processo de industrialização. Trata-se precisamente do ponto de vista de Nícia Vilela Luz, entre outros, segundo o qual seria possível distinguir três fases distintas do movimento a favor da industrialização do Brasil durante a primeira República: (a) a do industrialismo da primeira década republicana, que após 1898 teria sua existência posta em xeque com a queda dos preços do café e a grave situação financeira do país; (b) a grande ofensiva protecionista do início do século, que,

¹⁴⁴ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 37, n. 1, 1994, p. 25.

¹⁴⁵ MELLO, João Manuel Cardoso de. *Op. cit.*, (1991), p. 96.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 110 (grifo no original).

apesar de intensa foi de curta duração, visto que em 1907 foi abandonado o projeto protecionista de João Luís Alves; e (c) a fase de consolidação da indústria. Por essa ótica, a industrialização do Brasil já se teria iniciado com vinda da família Real para o Brasil e a adoção do alvará concedendo a liberdade para a instalação de fábricas, sendo que as marchas e contramarchas deste processo de "industrialização" seria resultado direto do grau de protecionismo tarifário implementado pelo Governo. É, por exemplo, o que assinala Amado Cervo: "certa ordem na política de comércio exterior adviria com a lei aduaneira de 22 de novembro de 1899 (Tarifa Joaquim Murinho) que se prolongaria até os anos trinta do século XX com pequenas alterações. Introduzia-se a tarifa dupla, mínima e máxima, que permitia ao Executivo taxar fortemente as importações de países que não favorecessem a entrada dos produtos brasileiros".¹⁴⁷

Diante do que precede, verifica-se que a história brasileira das décadas de 1930 até 1970 encontrou-se profundamente estruturada em torno desse grande eixo que norteou a ação do Estado: o desenvolvimento econômico. Tratou-se, na visão de Bielschowsky, de uma autêntica "ideologia de transformação da sociedade brasileira", com base num projeto econômico composto de cinco pontos fundamentais: (a) industrialização integral como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) planejamento do Estado para assegurar uma industrialização eficiente e racional no Brasil, dada a insuficiência das forças espontâneas do mercado; (c) planejamento como forma de definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.¹⁴⁸

II.2 Política externa e comércio

Tendo em vista o contexto descrito na seção anterior, no qual a industrialização passou a ser vista como a chave para o desenvolvimento econômico do País, o governo

¹⁴⁷ CERVO, Amado Luiz. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 2, 1997, p. 6.

¹⁴⁸ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**. O ciclo ideológico do desenvolvimento. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2000, p. 7.

brasileiro tratou de orientar, a partir da década de 1930, sua atuação em matéria de política externa em torno de cinco objetivos básicos:

- a) a perseguição, no plano internacional, dos elementos tidos como indispensáveis à leitura do projeto de desenvolvimento econômico em vias de implementação, sejam eles investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos;
- b) a concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que desimpedissem o acesso aos insumos para o desenvolvimento;
- c) a diversificação dos contatos internacionais, esconjurando a “maldição das relações especiais” com os EUA, com o que se entende os apertos nas margens de decisão e de autonomia internacional proporcionados pelos alinhamentos;
- d) a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais;
- e) a construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental.¹⁴⁹

Previsivelmente, a política de comércio exterior do Brasil foi igualmente ajustada para responder aos novos desafios que se impunham, tendo o Brasil passado a adotar, a partir de 1945, de acordo com Monica Hirst, posição de alinhamento estrito com os Estados Unidos, de defesa intransigente do multilateralismo e de manutenção do livre comércio¹⁵⁰. Isso se deveu, segundo Amado Cervo, ao fato de Governo e lideranças sociais terem vinculado historicamente as possibilidades do desenvolvimento econômico, desde a primeira metade do século XIX, à política de comércio exterior¹⁵¹. Mais especificamente, a crença de que o liberalismo atrairia investimentos acabou moldando os regimes tarifário e cambial no começo do Governo Dutra. No entanto, em 1947, implantava-se um sistema de controle de importações para fazer face ao crescente déficit da balança comercial e a ele agregava-se, em 1948, novo regime cambial baseado em licenciamento prévio das importações. Com base nestes instrumentos é que os governos posteriores construiriam o nacional-desenvolvimentismo lastreado no modelo de substituição de importações. O resultado foi uma política de comércio exterior mais introspectiva e autônoma, apesar da conclusão de acordos bilaterais de comércio com inúmeros países.¹⁵²

¹⁴⁹ LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, número especial, 1998, p. 30.

¹⁵⁰ HIRST, Mônica. O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**, Brasília, a. 5, n. 3, 2003, p. 15.

¹⁵¹ CERVO, Amado Luiz. *Op. cit.*, (1997), p. 5.

¹⁵² *Ibid.*, p. 8.

No início dos anos 1950, muito em razão do grave desequilíbrio da balança comercial¹⁵³, um dos temas a ocupar a atenção do Itamaraty nas reuniões internacionais e no próprio GATT foi o relativo aos produtos de base, em razão de sua importância para o comércio exterior do País¹⁵⁴. O mesmo tipo de preocupação continuou ao longo da década, sendo que, a partir de 1957, juntou-se outra, decorrente, vinculada ao Tratado de Roma, que criou o Mercado Comum Europeu. Segundo Clodoaldo Bueno, "além do perigo direto para as exportações de café e cacau, que teriam concorrência dos territórios não autônomos, o governo ainda via possibilidade de desvio da corrente de investimentos em favor daqueles mesmos territórios".¹⁵⁵

A entrada em cena dos governos militares não significou alterações das reivindicações brasileiras no âmbito do GATT. Os princípios que norteavam a vocação multilateralista e liberal da diplomacia brasileira no período poderiam ser resumidos, de acordo com Amado Cervo da seguinte maneira: (a) expansão das exportações como elemento estratégico para acelerar o desenvolvimento; b) os países avançados erigiam crescentes obstáculos à penetração dos produtos primários e manufaturados oriundos do terceiro mundo; c) reivindicação de tratamento preferencial sem contrapartida a ser dado às economias em desenvolvimento pelos países desenvolvidos; d) condição de *global trader* como perfil que convinha ao país. Por detrás destes princípios, uma visão de ordem internacional a ser construída pela ação dos órgãos multilaterais e posta a serviço do desenvolvimento dos povos atrasados.¹⁵⁶

Sinteticamente, a política externa de 1946 a 1967 teve seus espaços condicionados por uma conjunção de fatores. A unificação e centralização do poder político em nível federal, aliada ao consenso em torno do desenvolvimento nacional por meio da industrialização, permitiu ao Estado fazer da política externa um efetivo instrumento para alcançar objetivos internos. E esse movimento pendular de barganha é, muitas vezes, retratado como sintomático do maior ou menor grau de habilidade do presidente, ou de sua propensão ao "entreguismo" em termos de participação de capitais estrangeiros. O que nem sempre é devidamente levado

¹⁵³ MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira**. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930/1964). 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 72.

¹⁵⁴ BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). **O desafio internacional**. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 74.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 83.

¹⁵⁶ CERVO, Amado Luiz. *Op. cit.*, (1997), p. 12.

em conta é que a industrialização brasileira — como caminho para o desenvolvimento nacional — foi condicionada pelo momento histórico em que ela tem lugar: trata-se de uma etapa do capitalismo em que são necessários grandes investimentos iniciais e tecnologia não disponível internamente para implantar a indústria de bens de capital. Nesse contexto, a presença do Estado, na condição de agente do processo de industrialização, foi indispensável. Tendo em vista que os EUA eram a principal potência, seria muito difícil que os Governos tivessem efetivamente a opção de implementar o processo de industrialização por uma vertente eminentemente nacionalista. Em termos da política de comércio exterior, a mesma se pautou pela defesa das exportações brasileiras de café e cacau, entre outras, essenciais para a obtenção dos recursos necessários para o equilíbrio das contas nacionais e para o financiamento da industrialização. Considerando, portanto, que a política brasileira no âmbito do sistema multilateral de comércio constituía elemento de relevo para a política externa como um todo, seria de se esperar um acompanhamento atento da evolução do tema por parte do Senado Federal.

II.3 O Brasil e o sistema multilateral de comércio

O fato de a política de comércio exterior do Brasil no período de 1946-1967 ter buscado estimular as exportações de produtos primários sugere que temas relativos ao comércio internacional devem ter capturado a atenção do governo brasileiro, em geral, e do Senado, em particular. Nesse contexto, a criação do sistema multilateral de comércio deveria ter sido acompanhada com grande atenção pelos Senadores da República. A fim de evitar que se credite, de forma inapropriada, aos Senadores e sua instituição eventual desatenção para com o tema, esta seção tem por objetivo examinar a possibilidade de que o surgimento do sistema multilateral de comércio e os seus primeiros anos de funcionamento não tenham tido a repercussão internacional que se imagina ou, então, de que o Brasil se tenha equivocado e atribuído ao tema importância menor.

Com relação ao primeiro aspecto, a montagem de tal sistema deve ser entendida no contexto da criação das outras instituições concebidas em Bretton Woods, no contexto da reconstrução do mundo após a II Guerra Mundial. Conforme aponta Rogério Farias, em que pese à fragilidade jurídica, o GATT foi fruto de um momento histórico no qual os países aspiravam a reversão do quadro de isolacionismo e autarquia econômica prevalecente desde a

primeira guerra mundial¹⁵⁷. A grandiosidade e importância da empreitada de se criar uma Organização Internacional do Comércio (*International Trade Organization*, ITO) não poderiam ter sido mais bem resumidas: “[t]he ITO’s charter was truly revolutionary: it broke new ground by attempting to harmonize a wide swath of foreign and domestic policies that can affect trade flows”¹⁵⁸.

Para o Brasil e os demais países latino-americanos, a Carta de Havana deveria ter por objetivo facilitar a redistribuição de renda e aumentar o bem-estar das nações. Mais do que isso, os países desenvolvidos deveriam reconhecer sua obrigação de exportar o capital necessário para o desenvolvimento das nações mais pobres, e estas deveriam ter reconhecido o direito de violarem suas obrigações estabelecidas na Carta sempre que destinadas à promoção do desenvolvimento¹⁵⁹. Ou seja, as aspirações brasileiras para o sistema multilateral de comércio nada mais eram que a aplicação, no plano internacional, dos objetivos que norteavam a ação governamental no âmbito doméstico.

É bem verdade que, se do ponto de vista internacional, sobretudo dos países desenvolvidos, o sistema multilateral de comércio era um marco de fundamental importância, a avaliação não era necessariamente compartilhada pelos países em desenvolvimento:

Until the Kennedy Round of multilateral negotiations (1963-1967), exchange of concessions in the GATT were mostly between developed economies. Some see the developing countries as free riders as tariff reductions were multilateralized by the MFN clause and there was very little involvement of developing countries. Others see the GATT as a rich men’s club geared exclusively to meet the interests of developed economies as tariff concessions were mainly irrelevant for developing economies without supply response.¹⁶⁰

Sendo assim, porque razão teriam os países em desenvolvimento decidido participar de um empreendimento no qual não tinham certeza de quais seriam os ganhos a auferir? De acordo com Baumann *et al.*, “as razões para a adesão do país ao GATT desde o início estariam aparentemente relacionadas à percepção de evitar o pagamento de um custo

¹⁵⁷ FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e a Conferência Internacional de Comércio e Emprego (1946-1948)**: a construção da diplomacia comercial multilateral. Brasília, 2005, p. 72.

¹⁵⁸ AARONSON, Susan Ariel. **Trade and the American dream**: a social history of postwar trade policy. Kentucky: The University Press of Kentucky, 1996, p. 3.

¹⁵⁹ SRINIVASAN, T.N. **Developing countries and the multilateral trading system**: from the GATT to the Uruguay Round and the future. Boulder: Westview Press, 1998, p. 20.

¹⁶⁰ ABREU, Marcelo de Paiva. **Brazil, the GATT, and the WTO**: history and prospects. Rio de Janeiro: PUC, texto para discussão n. 392, 1998, p. 5.

futuro maior em termos de abertura comercial”¹⁶¹. Ou seja, ainda que o tema possa não ter estado no topo das prioridades dos países em desenvolvimento, é inegável que o nascimento de um sistema multilateral destinado a regulamentar e liberalizar os fluxos comerciais mundiais era um tópico de grande relevância.

No que tange ao segundo aspecto — a possibilidade de que o Brasil não tenha atribuído a importância devida ao sistema multilateral de comércio em seus primórdios —, a análise deve ser mais atenta.

Por um lado, não são incomuns avaliações segundo as quais "o Brasil foi um ator bastante atuante das rodadas de negociação que levaram à criação do GATT"¹⁶². Na mesma linha: "Brazil was reasonably active in the negotiations which led to both the General Agreement on Tariffs and Trade in 1947 and to the still-born Havana Charter and International Trade Organization (ITO) in 1948".¹⁶³

A essas avaliações positivas de cunho geral se somam episódios concretos de atuação ativa em defesa dos interesses brasileiros. Por exemplo, em dezembro de 1954, por ocasião da 9ª Sessão do GATT em Genebra, além da questão da transposição da tarifa e das concessões, o Brasil levantou vários pontos vinculados ao comércio internacional: empréstimos; monopólio e práticas restritivas e discriminatórias no campo do transporte marítimo (fretes); comércio internacional dos produtos de base; e coordenação com os órgãos regionais por intermédio da ONU (ECOSOC) e de suas agências especializadas. A intenção última da delegação brasileira era evitar a reincidência do bilateralismo discriminatório e a manutenção das barreiras não-tarifárias aplicadas pelos países mais desenvolvidos aos produtos de base provenientes de países menos desenvolvidos. A questão do comércio internacional dos produtos de base, do mais alto interesse dos países subdesenvolvidos, cuja renda nacional dependia em grande parte da exportação desses produtos, era objeto de iniciativa governamental em várias organizações internacionais, mas a posição do GATT com relação ao assunto era de grande importância, visto ser a única organização governamental com responsabilidades no campo do comércio internacional. Os esforços feitos por esses

¹⁶¹ *apud* OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 232.

¹⁶² SATO, Eiti. De GATT para OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 2 v. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 150.

¹⁶³ ABREU, Marcelo de Paiva. *Op. cit.*, (1998), p. 3.

organismos internacionais isoladamente não vinham obtendo muito sucesso na redução da instabilidade no preço desses produtos no mercado internacional. A intenção da delegação brasileira era, na referida reunião, obter definição clara e precisa das responsabilidades do GATT em relação ao assunto, posto que não parecia conveniente, por razões administrativas e de orientação política, que vários organismos tratassem concomitantemente da mesma questão.¹⁶⁴

Apesar dos esforços brasileiros em favor da liberalização do comércio agrícola, os EUA lograram obter uma exceção para os produtos agrícolas, de maneira a resguardar os interesses dos produtos domésticos norte-americanos em detrimento dos interesses exportadores nacionais:

The important permanent exception is that provided for import controls in support of domestic programs for the restriction of the production or sale of any agricultural or fisheries products. The exception is closely defined, and is calculated to protect domestic agricultural programs, of the kind familiar in this country, against expanded imports, while limiting the protectionist possibilities of such programs.¹⁶⁵

Tendo em vista a dependência brasileira das suas exportações de *commodities*, ratifica-se a conclusão quanto à importância, para o Brasil, das negociações relacionadas ao sistema multilateral de comércio.

Por outro lado, há que se reconhecer que o governo brasileiro, no final dos anos 1940, encontrava-se muito mal preparado, em termos institucionais, para fazer frente ao desafio representado pela série de reuniões associadas à criação do sistema multilateral de comércio¹⁶⁶: "apesar de o Itamaraty ter a liderança nas negociações, não existia ainda uma estrutura burocrática para lidar com o próprio processo de preparação para a Conferência, tendo o governo optado por chamar representantes técnicos de diversas entidades de classe para

¹⁶⁴ CARNEIRO, Tereza Dias. **Octávio Augusto Dias Carneiro, um pioneiro da diplomacia econômica**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2005, p. 54.

¹⁶⁵ BRONZ, George. The International Trade Organization charter. **Harvard Law Review**, Cambridge (MA), v. 62, n. 7, 1949, p. 1097. Na mesma linha: "The issue of agricultural trade had been problematic from the outset. [...] The 'agriculture exception' in the Charter was written in such a way as to be consistent with United States farm support legislation. As a result, the draft Charter treated trade in farm and food products differently from trade in industrial products". CAPLING, Ann. **Australia and the global trade system: from Havana to Seattle**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 25.

¹⁶⁶ "A delegação brasileira que foi à Londres [na Conferência Internacional de Comércio e Emprego, em dezembro de 1946] estava tão mal preparada que achavam que a reunião iria durar duas semanas e não seis, tendo que requisitar ao governo inglês cupons para aquisição de roupa de inverno". FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2005), p. 93. Outros exemplos de despreparo da delegação brasileira podem ser consultados em FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2012), p. 64.

ajudar a formulação da posição brasileira"¹⁶⁷. Assim, foi criada, no Itamaraty, a Comissão de Organismos Internacionais, responsável por temas como a criação e reforma dos Organismos Internacionais, além de administrar os temas envolvidos nas negociações multilaterais, sendo instrumento fundamental na coordenação da política brasileira nesses fóruns: "a comissão ainda tinha a atribuição de servir de elemento de articulação entre os vários órgãos da administração nacional, para 'definir a política e coordenar as providências que se tornem necessárias à execução das resoluções adotadas' no plano multilateral".¹⁶⁸

Diante do evidente despreparo do governo brasileiro para coordenar internamente a formulação das posições brasileiras, não causa surpresa os problemas e as dificuldades enfrentadas pelos negociadores brasileiros nas conferências internacionais. No entanto, se o problema da falta de diplomatas especializados em economia seria pouco a pouco superado a partir de meados da década de 1950, os atores da diplomacia comercial multilateral na década anterior enfrentavam problemas graves, como a falta de preparação adequada para o desempenho das atividades no plano multilateral e de instruções. Para se ter uma ideia, tanto nas negociações da Conferência Internacional de Comércio e Emprego (CICE), como em várias das sessões do GATT, passando pela terceira rodada de negociações do GATT (Torquay, 1950-1951), são frequentes as reclamações das delegações brasileiras relativas à ausência de apoio e de instruções adequadas da Secretaria de Estado.¹⁶⁹

Durante as negociações do Torquay, por exemplo, o chefe da delegação brasileira sintetiza com clareza os percalços que prejudicaram a atuação brasileira:

A falta de preparação com que as nossas delegações vêm comparecendo às conferências, tal como sucedeu nas de Londres, Havana, Genebra, Annecy e agora em Torquay, não só tem impedido que o Brasil possa tirar o máximo de proveito dos dispositivos consubstanciados no GATT, como também o tem colocado em posição de inferioridade relativamente à posição que deveria assumir como nação de grandes possibilidades econômicas que é. Outra causa que muito tem contribuído para diminuir a atuação das Delegações brasileiras é o fato de não serem observados pelo nosso país os prazos fixados pelo GATT para a entrada em vigor dos compromissos assumidos.¹⁷⁰

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 92.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 90.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 87. Deve-se ter presente, a bem da verdade, que até a década de 1950 a falta de especialistas em comércio internacional no Brasil não era restrita aos quadros do Itamaraty. Basta ter presente o limitado número de economistas com sólida formação acadêmica.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 88.

Exatamente por ter presente que o "nível e [a] forma de desenvolvimento das forças produtivas internas" constituem elemento fundamental para se analisar a política externa brasileira é que a conclusão de Pedro Malan merece ser reproduzida:

A lição talvez fundamental parece ser a de que é impossível desvincular as relações econômicas internacionais ou a política externa do Brasil, das bases sociais e políticas de sustentação do Estado brasileiro e das significativas transformações que experimentaram a estrutura produtiva e as relações sociais de produção no período [1945-1964]. Os elementos de continuidade e de ruptura na política externa brasileira não são inteligíveis senão a partir de uma compreensão destas transformações — e de sua relação com um sistema mundial e com um subsistema regional que configuram aquele os parâmetros e este a área de manobra privilegiada pela política externa do Brasil. [...] Estas fases [das relações internacionais e da política externa brasileira no período 1945-1964], porém, foram menos "decisões" de diferentes presidentes e respectivas equipes de governo do que possibilidades ou sugestões emergindo da configuração de forças internas que sustentaram [...] cada um destes governos, bem como das possibilidades ou impossibilidades associadas, por um lado, ao nível e à forma de desenvolvimento das forças produtivas internas, por outro lado, à situação internacional em mutação, particularmente no que se refere à postura norte-americana, *vis-à-vis* a América Latina.¹⁷¹

Se a efervescência do debate acerca do desenvolvimento nacional sugere que o Senado Federal não se terá furtado a refletir e posicionar-se sobre a matéria, a participação do Brasil nas etapas iniciais do sistema multilateral de comércio tende a reforçar a hipótese de que o Senado tinha presente as implicações — positivas e negativas — do assunto para o futuro do País. Ou seja, seria de se supor que em um tema da agenda internacional no qual o Brasil terá tido atuação de destaque e cujos efeitos para o desenvolvimento nacional eram inequívocos, o Senado terá formado opinião própria a respeito dos interesses do Brasil.

II.4 O sistema multilateral de comércio e a agenda do Senado

O capítulo um e as seções precedentes demonstraram que o Senado Federal sob a Constituição federal de 1946 era uma instituição forte e respeitada, com competências em matéria de política externa. Tendo em vista que, sob o período de vigência da Carta Maior de 1946, um dos temas mais importantes era a industrialização e o desenvolvimento do Brasil, a política externa nacional foi posta a serviço desse objetivo. Para um país capitalista, de industrialização tardia, isso significou que as relações com a principal potência capitalista —

¹⁷¹ MALAN, Pedro Sampaio. *Op. cit.*, (2007), p. 132.

os EUA — tornaram-se espécie de parâmetro em torno do qual os diversos matizes de nacionalismo se definiam. No plano internacional, uma das principais preocupações do pós-guerra era a reorganização do comércio mundial. Embora discreta, a participação brasileira na construção e no funcionamento inicial do sistema multilateral de comércio foi ativa, tendo a diplomacia comercial brasileira procurado sem descanso compatibilizar as novas disciplinas internacionais com as aspirações e os objetivos nacionais relacionados ao desenvolvimento do País. Em suma, seria de se supor que teria sido muito difícil para o Senado Federal esquivar-se da formulação de uma visão própria acerca do sistema multilateral de comércio em suas etapas iniciais.

É precisamente esta a conclusão a que chega Rogério de Souza Farias: "[o] Congresso Nacional foi definitivamente a instituição mais importante para definir o nível de compromissos brasileiros no multilateralismo comercial entre 1948 e 1960". Segundo o autor, o Parlamento foi o principal palco de debates entre consumidores e produtores, liberais e protecionistas, cosmopolitas e nacionalistas. O Congresso tornava-se alvo das atenções de grupos de interesses e de burocratas, sobretudo quando eram derrotados no processo decisório dentro do Executivo.¹⁷²

A avaliação de Farias, contudo, embora se apoie em manifestações de Deputados e Senadores quando do trâmite legislativo dos compromissos assumidos ao amparo do GATT, é voz dissonante na bibliografia consultada, que se mostra carente de indicações de que os Senadores tenham formado, efetivamente, massa crítica a respeito do tema em exame. Embora a confirmação dessa hipótese dependa, como foi observado anteriormente, de análise pormenorizada de fontes primárias, não deixa de ser útil refletir sobre as explicações normalmente aventadas para tal fenômeno.

II.4.1 Tratamento especial e diferenciado no GATT

Segundo Maria Regina Soares de Lima, uma das razões que contribuíram para "uma relativa desvinculação da política externa da dinâmica política doméstica, foi a natureza das questões que, majoritariamente, compuseram a agenda externa". Segunda a autora,

a politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quanto, ao contrário, os

¹⁷² FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2012), p. 65.

custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade.¹⁷³

A diplomacia comercial configuraria, por esta ótica, uma questão distributiva, pois "os resultados de negociações comerciais em arenas multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), são claramente diferenciais em termos de ganhos e perdas para distintos grupos econômicos".¹⁷⁴

Com base na interpretação acima, seria de se esperar que (i) a participação do Brasil nas discussões que conduziram à criação do sistema multilateral de comércio e (ii) a atuação brasileira nas primeiras rodadas negociadoras de redução tarifária tivessem sido responsáveis por manifestações de desagrado por parte de parcela dos agentes econômicos nacionais, insatisfação essa que se teria sem dúvida manifestado nos debates do Senado Federal.

Para Soares de Lima, o fato de o Governo ter posto a política externa a serviço do desenvolvimento nacional fez com que o Brasil perseguisse uma diplomacia comercial preocupada com a "defesa da industrialização protegida, na demanda por tratamento diferencial e por exceções às regras do regime de comércio"¹⁷⁵, o que resultou na desvinculação "da política externa da política doméstica e garantiu relativa autonomia ao MRE *vis-à-vis* as forças políticas e sociais internas, renovando o padrão de insulamento burocrático característico da diplomacia nos seus primórdios". Em suma, ao colocar a diplomacia comercial a serviço do desenvolvimento nacional, o Governo terá passado para um segundo plano a dimensão redistributiva envolvida nas negociações comerciais multilaterais.

Embora meritória, a interpretação de Soares de Lima não parece suficiente para explicar o fato de as questões afeitas ao sistema multilateral de comércio não terem sido objeto de intensos debates no Senado durante os anos 1940 e 1950.

Uma importante explicação que coloca a questão distributiva em perspectiva foi dada pelo Embaixador George Maciel: "de início, não havia regras especiais para países

¹⁷³ LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000, p. 289.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 289.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 293.

subdesenvolvidos (mais tarde chamados de países em desenvolvimento) porque estes ainda não haviam tomado consciência do seu subdesenvolvimento para tais efeitos"¹⁷⁶. Somente nos anos 1960 é que se logrou incorporar a dimensão do desenvolvimento ao sistema multilateral de comércio, tanto por meio da Parte IV do GATT, quanto da criação da UNCTAD — "Como primeiro resultado das pressões *unctadianas*, em 1965, durante a Rodada Kennedy, inseriu-se a parte IV no GATT"¹⁷⁷. Dessa forma, a insatisfação de países em desenvolvimento com as regras do GATT, que resultaram na legalização de restrições quantitativas ao comércio para salvaguardar o balanço de pagamentos¹⁷⁸, teve efeitos concretos somente a partir do final da década de 1950.

Se o tratamento especial e diferenciado não fazia parte das disciplinas originais do GATT, a interpretação de Soares de Lima acerca do efeito não-redistributivo da participação brasileira nas negociações comerciais multilaterais perde força no que se refere à etapa da criação e da consolidação do sistema multilateral de comércio. Nesse caso, seria de se esperar que os debates do Senado ecoassem as manifestações dos segmentos insatisfeitos com as implicações da participação do Brasil em tais negociações.

Outro motivo citado com frequência na explicação de porque as negociações do GATT teriam passado à margem da opinião pública brasileira é a pequena participação do Brasil nos fluxos comerciais internacionais, embora nem sempre os conceitos sejam utilizados com rigor: "tendo em vista *o tamanho reduzido do seu mercado em termos mundiais* [o mercado brasileiro], a diplomacia não tinha de negociar ou trocar concessões para se beneficiar dos resultados liberalizantes das sucessivas rodadas de comércio"¹⁷⁹. Além da vinculação imprecisa entre um suposto "tamanho reduzido" do mercado brasileiro e a ausência de necessidade de se fazerem concessões, basta verificar o relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1949, por exemplo, para atestar a inadequação da relação de causalidade sugerida:

¹⁷⁶ MACIEL, George A. O Brasil e o GATT. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, a. 2, v. 3, 1986, p. 83.

¹⁷⁷ "Nessa nova parte do Acordo Geral ficou reconhecida a necessidade de se prover 'condições mais favoráveis e aceitáveis' às exportações de produtos primários dos países em desenvolvimento, além de acesso ampliado, sob condições favorecidas, aos produtos processados e manufaturados pelos países de menor desenvolvimento econômico". OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *Op. cit.*, (2007), p. 235.

¹⁷⁸ "Dissatisfaction with the GATT among developing countries made possible the relaxation of rules on the application of quantitative restrictions invoking balance of payments difficulties. [...] Restrictions based on balance of payments became the rule". ABREU, Marcelo Paiva. *Op. cit.*, (1998), p. 5.

¹⁷⁹ LIMA, Maria Regina Soares de. *Op. cit.*, (2000), p. 293. (grifo meu)

Realizou-se em Annecy, França, de 8 de abril a 15 de setembro do corrente ano, a III Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. [...] Examinaremos, agora, os resultados das negociações efetivamente realizadas, com os seguintes países que aderiram ao Acordo: Finlândia, Grécia, Itália, Suécia e Uruguai. [...] As concessões feitas pelo Brasil à Finlândia se referem a papel para cigarros e a carretéis, espulas ou tubos de qualquer madeira. [...] Em suas negociações com a Delegação da Grécia, encontrou a Delegação do Brasil fortes obstáculos, uma vez que, desejando obter isenção tarifária para o café brasileiro, não podia oferecer reduções compensadoras sobre mercadorias gregas, cuja importação é diminuta no Brasil. [...] Foi levando em consideração esses fatos, e, ainda mais, a circunstância de que, já em virtude das negociações em Annecy, as concessões indiretas feitas pela Itália a artigos brasileiros representavam um volume 15 vezes maior do que o volume resultante das concessões indiretas feitas pelo Brasil em Genebra a produtos italianos, que a Delegação do Brasil ofereceu à Delegação da Itália concessões sobre queijo gorgonzola e *bel paese*, azeite de oliva purificado, avelãs, chapéu de palha de cereais e talco em bruto, obtendo, em troca, a redução de direitos sobre o café [...], manteiga de cacau [...], cacau em amêndoas [...] assim como [...] sobre a cera de carnaúba".¹⁸⁰

De qualquer maneira, seja o fato de o mercado ser reduzido ou de a participação nos fluxos comerciais internacionais ser pequena, em ambos os casos a relação de causa e efeito sugerida por Soares de Lima fica comprometida: do momento em que um país participa de uma rodada de negociações, a troca de concessões é parte inevitável do exercício.

Poder-se-ia, sim, interpretar que, no caso de países com participação marginal nos fluxos de comércio — caso do Brasil à época —, as concessões exigidas eram limitadas, o que explicaria parcela pouco expressiva da sociedade brasileira insatisfeita com o efeito redistributivo da negociação comercial. Além disso, a possível baixa repercussão das concessões feitas pelo Brasil no âmbito das rodadas negociadoras no GATT pode estar relacionada ao limitado *market share* das importações. Isto é, a parcela dos produtos importados no consumo nacional era muito limitada se comparada ao peso da produção doméstica. No caso de que não houvesse produção doméstica de produto similar, naturalmente não teria havido razão para que houvesse parcelas do setor privado descontentes com eventuais concessões feitas pelo País.

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado**, 1949, p. 81-82. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1812/000075.html>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

II.4.2 Especificidade da política externa e deficiências da democracia

Explicação igualmente aventada para o fenômeno do "insulamento da política externa" seria, ainda segundo Maria Regina Soares de Lima, uma incompatibilidade congênita entre democracia e política externa, em razão de certas deficiências institucionais da primeira e da especificidade da segunda¹⁸¹. Somar-se-iam, portanto, as particularidades da política externa — muitas vezes associadas às "razões de Estado" — e a descrença quanto à eficiência da democracia para garantir compromissos internacionais, em virtude da falta de racionalidade e da intromissão das paixões da opinião pública na formação da política externa. Esta incompatibilidade foi apontada por Morgenthau como um problema gerado pela diferença entre os estadistas, que pensam em termos do interesse nacional, concebido como poder entre poderes, e a "mente popular, que raciocina em termos moralistas ou legalistas do bem e do mal absolutos".¹⁸²

Fabíola Chagas, por sua vez, sugere que a dificuldade do Senado em acompanhar a agenda externa do País se deve a certa fraqueza da instituição em razão do seu processo de reconstituição, dada a inexistência formal do Senado Federal sob a Constituição de 1937. Apesar disso, a própria autora reconhece que o Senado não deixou de se valer da prerrogativa constitucional adquirida na Constituição de 1946 de participar nas decisões de política externa, de maneira a solidificar as bases da sua legitimidade política e social.¹⁸³

A reiteração quanto à existência de uma espécie de "destino manifesto" do Executivo em geral, e do Itamaraty em particular, de se insular na formulação e condução da política externa é outro recurso explicativo usado com alguma frequência, ao ponto de certos autores identificarem "um *consenso* entre os analistas da política exterior do Brasil [...] acerca do caráter insulado do processo de produção de tal política no país"¹⁸⁴. Segundo esse autor, a tradicional centralização do processo de formulação da política externa no Itamaraty deve-se a uma série de fatores: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição secundária; (b) o fato de o Legislativo brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter "imperial" do presidencialismo brasileiro; (d) a grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento

¹⁸¹ LIMA, Maria Regina Soares de. *Op. cit.*, (2000), p. 266.

¹⁸² *Ibid.*, p. 272.

¹⁸³ CHAGAS, Fabíola Maria da Silva. *Op. cit.*, (2009), p. 116.

¹⁸⁴ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Op. cit.*, (2008), p. 81. (grifo meu)

internacional do Brasil, em razão do modelo de desenvolvimento por substituição de importações; (e) o caráter não-conflitivo e adaptativo da atuação diplomática do País; e (f) a significativa e precoce profissionalização do corpo diplomático do País. Por mais que possa haver significativa corrente de opinião defensora do ponto de vista do insulamento na formulação da política externa brasileira, o arrazoado de argumentos singularizados apresenta poder explicativo limitado.

Várias das explicações elencadas no parágrafo anterior têm como matriz teórica a reflexão de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos¹⁸⁵. Para os autores, o Congresso Nacional teria "delegado" sua competência em matéria de política comercial ao Executivo:

a política externa e, especialmente, a de comércio exterior são objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo. Existem pelo menos três bons motivos para a delegação. Em primeiro lugar, por ser matéria especialmente sensível a pressões distributivas, setores econômicos, grupos de produtores, sindicatos têm interesse em criar obstáculos à importação de bens competitivos. É fácil perceber que se tais interesses são atendidos sem qualquer cuidado com as preferências dos consumidores, certamente estes pagarão caro por produtos de baixa qualidade. A solução de delegar poderes ao Executivo surge como freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades. Em segundo lugar, o tema da política de comércio exterior envolve conhecimento especializado, ademais de constante averiguação de indicadores e evidências. é razoável que deputados desprovidos de *expertise* no assunto tenham dificuldades em opinar sobre o mérito de questões relativas a câmbio, balança comercial, balanço de pagamentos, preços de bens e serviços no exterior, taxa de juros interna e externa. Por isso, o melhor a fazer é delegar autoridade para decidir sobre tais temas a agentes possuidores de vantagens informacionais comparativas. Finalmente, um terceiro motivo para a delegação refere-se ao problema da estabilidade das decisões. A política de comércio exterior envolve a posição do país em face de outras nações com as quais se estabelecem barganhas sobre compra e venda de bens e serviços. Isto quer dizer que modificações na legislação interna afetam a credibilidade da nação frente à comunidade internacional. Por isso, alteração, emenda, veto e rejeição de acordos, atos e tratados podem ser altamente danosos para a sociedade em geral, uma vez que sanções unilaterais de países atingidos pelo processo legislativo interno afetarão grupos e indivíduos outros que não os decisores. Ocorre que o Legislativo é um corpo cujos membros representam interesses diversos. é alta, conseqüentemente, a probabilidade de que deputados e senadores desejem modificar e, eventualmente, anular decisões de política externa que potencialmente prejudiquem suas bases eleitorais. A delegação de tarefas para o Executivo parece, então, a melhor forma de garantir a estabilidade das decisões atinentes ao comércio exterior.¹⁸⁶

¹⁸⁵ LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, 2001.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 121.

Assinale-se, preliminarmente, que a argumentação padece da utilização imprecisa de conceitos. Por exemplo, a afirmação de que o conhecimento especializado e a constante averiguação de indicadores e evidências são pré-requisito para a formulação e a condução da política de comércio exterior dá a impressão de que se está fazendo referência à política de promoção comercial ou que então as negociações no âmbito do GATT se resumem exclusivamente a questões tarifárias. Ainda que as concessões tarifárias sejam aspecto central das negociações, o GATT representa igualmente a regulamentação do comércio internacional, por meio do estabelecimento de disciplinas, proibições e direitos, como fica claro, por exemplo, no relatório anual do Ministério das Relações Exteriores de 1959.¹⁸⁷

Um segundo aspecto a ser igualmente destacado é o fato de os três motivos aventados para justificar a "delegação" de competência demandarem reflexão mais aprofundada. O primeiro deles pressupõe que "os excessos distributivistas de corporações e localidades" se fazem sentir exclusivamente no Congresso Nacional, estando o Executivo imune às críticas por resultados insatisfatórios obtidos em negociações comerciais internacionais. Trata-se, naturalmente, de uma hipótese extremada e simplificadora, que acaba abstraindo o fato de que pressões dessa natureza se fazem sentir em diferentes instâncias. O segundo motivo sugere que o conhecimento especializado envolvido em negociações comerciais é uma barreira intransponível para instituições outras que não o Itamaraty. Ainda que as tratativas exijam efetivamente grau elevado de conhecimento técnico, não necessariamente os representantes de uma instituição devem ser especialistas no assunto para discutir se a participação, ou não, do Brasil numa negociação internacional atende o interesse nacional, segundo a ótica da instituição. Finalmente, a hipótese de uma "delegação" de competência em matéria de diplomacia comercial soa curiosa, pois sugere que a necessidade de autoimposição de uma barreira à tentação de alterar acordos internacionais se deve a uma decisão formal dos congressistas. Pelo contrário, ao afastar-se do universo dos compromissos internacionais do País, aumenta o risco de iniciativas que, perfeitamente legais do ponto de

¹⁸⁷ Por ocasião da XV Reunião das Partes Contratantes do GATT (Genebra, 1959), decidiu-se convocar, a partir de setembro de 1960, "uma conferência tarifária, com vistas a reduzir não apenas os direitos aduaneiros, senão também outros obstáculos de natureza tarifária (subsídios à produção, impostos internos, restrições quantitativas, etc.), que dificultam uma maior expansão do comércio mundial." (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado**, 1959, p. 124. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1819/000127.html>>. Acesso em: 24 nov. 2013)

vista do direito interno, acabam por constituir violações dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil.¹⁸⁸

Com relação a este último aspecto, Rogério Farias assinala precisamente que, mesmo depois de várias negociações no âmbito do GATT, o governo brasileiro continuava a formular a sua política comercial com pouca consideração com relação aos compromissos multilaterais do Brasil na seara comercial¹⁸⁹. Já na terceira sessão das Partes Contratantes do GATT, em abril de 1949, por exemplo, os delegados franceses abriram um painel contra o Brasil pelo fato de certas regras tarifárias brasileiras adotadas em 1948 – isto é, após as negociações da Conferência Internacional de Comércio e Emprego (CICE) – discriminarem relógios e bebidas importados. Ciente da incompatibilidade da legislação brasileira com o princípio fundamental do GATT da não-discriminação e diante do fato de que os órgãos competentes internos não ajustavam a legislação tarifária brasileira à luz dos compromissos internacionais do País, os negociadores brasileiros passaram os seis anos seguintes tratando de protelar qualquer ação por parte dos franceses. Somente em 1957, com a adoção da lei nº 3.244, o governo brasileiro eliminou os dispositivos internos que conflitavam com a disciplina multilateral.

A questão do insulamento do Itamaraty em matéria de política comercial fica igualmente mais pálida ao se observar a preocupação do Ministério das Relações Exteriores, já na década de 1950, de consultar outros órgãos e também a iniciativa privada a respeito de quais deveriam ser as posições do Brasil nas negociações do GATT.

Funciona no Itamaraty, desde julho último, uma Comissão, integrada por representantes dos Ministérios da Fazenda, Trabalho, Relações Exteriores e

¹⁸⁸ A suposta "estabilidade das decisões atinentes ao comércio exterior" resultante da delegação da política comercial ao Itamaraty não impediu, por exemplo, as dificuldades colocadas pela Lei n. 313, de 30 de julho de 1948, aos negociadores brasileiros presentes à III Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, realizada em Annecy, em 1948: "Finalmente, a Delegação brasileira, dando cumprimento ao disposto no artigo 7 da Lei n. 313, de 30 de julho de 1948, teve a oportunidade de chegar a um acordo com as Delegações dos Estados Unidos da América e da Grã-Bretanha sobre as compensações a serem oferecidas àqueles dois países em troca da retirada das concessões sobre leite em pó, almanaques e folhinhas, e penicilina." (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado**, 1949, p. 83. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1812/000077.html>>. Acesso em: 24 nov. 2013). Diversos outros exemplos de medidas comerciais adotadas internamente com repercussões negativas para os compromissos internacionais do País.

¹⁸⁹ FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2005), p. 89.

Agricultura, e das classes produtoras, para fim de analisar a posição do Brasil perante o GATT.¹⁹⁰

Não é relevante, para os fins desta argumentação, se as consultas foram suficientes para influenciar a posição brasileira no GATT¹⁹¹; o que interessa reter é a atitude proativa do Itamaraty na matéria, que não se coaduna com a ideia de isolamento ou insulamento da instituição.

Que as especificidades institucionais e históricas do processo de formulação e condução da política externa no Brasil contêm elementos explicativos a respeito do limitado envolvimento do Congresso Nacional em geral, e do Senado Federal em particular, em matéria de política externa, não há dúvidas. No entanto, essa explicação encontra seus limites. Em primeiro lugar, não fica muito claro como na época do Império, com uma estrutura institucional muito mais precária e uma competência constitucional semelhante à conferida pelas constituições republicanas, o Parlamento era tão influente no tema. Em segundo lugar, a aplicação desse arcabouço interpretativo ao tema específico do sistema multilateral de comércio em seus primórdios é feita com certo sacrifício em termos precisão de conceitos e desconsiderando a multiplicidade de implicações do sistema multilateral de comércio que

¹⁹⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado**, 1951, p. 31. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1813/000030.html>>. Acesso em: 24 nov. 2013. Trata-se da *Comissão Consultiva de Acordos Comerciais*, criada no Itamaraty, por força do Decreto nº 27.893, de 20 de março de 1950. A comissão tinha por objetivo: "I - estudar todos os problemas relativos à política de acordos comerciais; II - emitir parecer e apresentar relatórios ao Ministro de Estado sobre os acordos de comércio a serem elaborados, sua execução, prorrogação, revisão ou denúncia; III - promover estudos que devam servir de base às negociações comerciais a serem entabuladas pelo Ministério das Relações Exteriores; IV - convidar as classes produtores, exportadoras e importadoras, por intermédio dos seus órgãos mais qualificados e específicos, a exporem seus pontos de vista sobre os acordos comerciais a serem celebrados". Essa Comissão não se confunde com a *Comissão Consultiva dos Assuntos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio ("GATT")*, criada no Ministério da Fazenda em 1954 (Decreto nº 35.482, de 7 de maio de 1954). Era de competência da Comissão: "a) estudar e sugerir as diretrizes gerais da política tarifária, tendo em vista o equilíbrio do balanço de pagamentos e as necessidades de desenvolvimento econômico do país; b) propor ao Governo a política econômica e financeira por ser adotada no Acordo Geral de Tarifas e Comércio ("GATT") e outros organismos internacionais, que tenham responsabilidade no campo tarifário e comercial; c) examinar as agendas das Conferências e Relatórios das Delegações, propor instruções e providências para o cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo Governo; e d) articular-se, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, com a Delegação Permanente junto ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio ("GATT"), Organização das Nações Unidas e outros organismos internacionais, tendo em vista a coordenação das atividades ligadas ao setor tarifário e comercial". O parágrafo único do art. 2º deixava claro, contudo, que "continuará sob a responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores a coordenação e interpretação da política exterior, tarifária e comercial, junto às entidades internacionais".

¹⁹¹ O fato é que as reivindicações brasileiras no âmbito do GATT permaneceram praticamente as mesmas durante o período militar e mesmo depois dele, tendo a diplomacia brasileira buscado obter derrogação das obrigações internacionais, a fim de compatibilizá-las com as leis internas. BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, (1994), p. 105.

transcendem a simples redução tarifária. Finalmente, esse enfoque não traz explicação para o fato de o Senado se ter privado de discutir e refletir internamente as questões associadas à participação do Brasil no GATT.

II.5 Hipóteses explicativas

Foram examinadas, na seção precedente, algumas das explicações normalmente utilizadas para justificar as dificuldades do Congresso Nacional em fazer-se mais presente na formulação e na condução da política externa, especialmente no que se refere aos primórdios do sistema multilateral de comércio. Assinalou-se, contudo, que tais interpretações convencionais são limitadas. Procuram-se apontar, nessa seção, algumas hipóteses que parecem apresentar maior poder explicativo para o aparente limitado engajamento do Senado Federal na formulação de opiniões próprias sobre a participação do Brasil nas negociações relativas ao GATT.

II.5.1 Comércio e desenvolvimento econômico

Um primeiro aspecto que merece exame detido na possível explicação da apatia do Senado Federal em temas relacionados ao sistema multilateral de comércio é o fato de a dimensão econômica/comercial/financeira do relacionamento internacional do Brasil ter-se concentrado em questões cambiais e de equilíbrio do balanço de pagamentos durante o período em análise. Particularmente relevante para o período 1940/1950, essa hipótese parte da seguinte constatação: as análises acadêmicas da política econômica relativa ao período 1946-1967 incorporam invariavelmente questões de natureza comercial, embora nem sempre aquelas relativas ao GATT sejam mencionadas. Um bom exemplo é o livro organizado por Marcelo de Paiva Abreu — *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)* —, no qual se encontram diversas seções tratando dos temas "política cambial", "política de comércio exterior" e "política econômica externa", sem que haja praticamente remissões ao sistema multilateral de comércio. As raras referências ao GATT aparecem no contexto da necessidade de ajustar as disciplinas multilaterais de comércio, de maneira a acomodar políticas econômicas internas, fundamentalmente voltadas para o equilíbrio do balanço de pagamentos. É o que informa Demosthenes Neto, ao recordar que, no contexto da reforma econômica no Governo de Café Filho, o Brasil comunicou ao

GATT a intenção de modernizar o seu sistema tarifário, substituindo as tarifas específicas por tarifas *ad valorem* a partir de 1956, quando entraria em vigor a nova legislação interna.¹⁹²

É igualmente interessante observar que mesmo nas obras de um dos maiores economistas liberais do Brasil, Eugênio Gudín, se percebe que a crítica ao protecionismo comercial não vem associada a sugestões de que o Brasil assumira posição de engajamento nas negociações no GATT. Nelas, haveria a possibilidade de obter não apenas a redução do nível de proteção da indústria doméstica — de acordo com a visão liberal —, como também concessões dos grandes mercados consumidores em termos da redução das tarifas de importação aplicadas ao café e ao cacau, por exemplo.¹⁹³

Saindo do campo das evidências indiretas de que o GATT não constituía peça fundamental das reflexões sobre a economia brasileira nos anos 1950 e 1960, é preciso ter presente que a taxa cambial se havia transformado, nesse período, em um instrumento de enorme importância para todo o sistema econômico, cuja eficiência estaria diretamente atrelada às flutuações cambiais¹⁹⁴. O processo de substituição de importações, ao desincentivar a diversificação das exportações através da manutenção de taxas cambiais sobrevalorizadas, perpetuava o desequilíbrio no balanço de pagamentos¹⁹⁵. Tendo em vista, contudo, a forte dependência dos recursos originários das exportações do café, sobretudo, para manter em funcionamento o parque produtor e para as aquisições de bens de capital, percebe-se que o centro das atenções na esfera econômico/comercial estivesse voltado para o movimento da taxa de câmbio e os efeitos decorrentes no balanço de pagamentos.¹⁹⁶

Esse mesmo tipo de análise já havia sido feita em 1958, no âmbito do comitê criado sob os auspícios do GATT para analisar a queixa dos países em desenvolvimento de que seus interesses não estariam sendo levados em conta pelo sistema multilateral de comércio. Contando com a participação de Roberto Campos, o *Haberler Committee Report* —

¹⁹² NETO, Demosthenes Madureira de Pinho. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso**. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 160. À mesma surpreendente constatação se chega consultando-se as memórias de Roberto Campos. As referências ao GATT, por exemplo, em número de cinco, surgem apenas como informação incidental a respeito de reuniões internacionais das quais participou. CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Top Books, 1994.

¹⁹³ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Op. cit.*, (2000), p. 40 *et. seq.*

¹⁹⁴ FURTADO, Celso. *Op. cit.*, (1995), p. 204.

¹⁹⁵ Em síntese, "a política de investimento em infraestrutura econômica e de estímulo à industrialização provocava um crescente endividamento, que não era compensado pelas exportações". SATO, Eiiti. *Op. cit.*, (2006), p. 150.

¹⁹⁶ NETTO, Antonio Delfim. **O problema do café no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 266.

assim chamado em razão do nome do presidente do Comitê, professor Haberler —, o relatório evidenciou que o problema do fraco dinamismo das exportações dos países em desenvolvimento estava ligado às políticas comerciais utilizadas pelos países mais avançados, que impunham barreiras excessivas aos produtos de países menos desenvolvidos com potencial de ganho mais significativo.¹⁹⁷

Analisando-se o contexto histórico do período 1946-1967, observa-se que, embora a política comercial externa estivesse na ordem do dia, não há evidências de que fosse feita uma vinculação direta entre comércio exterior e sistema multilateral de comércio. Possivelmente em razão da histórica dependência na exportação de poucos produtos primários, o foco natural das atenções era com a variável que mais imediatamente afetava as exportações: a taxa de câmbio. Sendo correta esta hipótese, seria mais compreensível como, a um só tempo, (i) o Brasil teria tido atuação importante, ainda que discreta, nas negociações para a criação do GATT e nas rodadas negociadoras iniciais; (b) o tema da política de comércio exterior tenha estado presente nas reflexões de política econômica da época, embora isto não se traduzisse numa política propriamente dita a respeito do sistema multilateral de comércio; e (c) o Senado Federal não tenha sido capaz de produzir reflexões próprias sobre a importância do sistema multilateral de comércio e as implicações da participação do Brasil no GATT. Não estando o assunto no centro das reflexões dos agentes econômicos, incluindo o Governo, recaiu sobre o Itamaraty — órgão responsável por operacionalizar a política externa — a tarefa de ir forjando e refinando a atuação brasileira de maneira quase solitária. Mal contando com as instruções amplas e genéricas da Secretaria de Estado, a diplomacia comercial brasileira teve de basear-se em sua própria leitura do que seriam os interesses nacionais no âmbito do GATT à luz das necessidades brasileiras decorrentes do processo de industrialização.¹⁹⁸

¹⁹⁷ OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *Op. cit.*, (2007), p. 222.

¹⁹⁸ É precisamente a falta do contexto histórico e de um embasamento teórico mais amplo e multidisciplinar que faz com que Clodoaldo Bueno registre a seguinte opinião sobre os primeiros anos do sistema multilateral de comércio: "o GATT não era, ao que parece, alvo de atenção prioritária do Itamaraty, que informa, em 1951, ser grande parte do comércio exterior do País regido por acordos bilaterais por ele formulados". BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, (1994), p. 74. Da mesma forma, "o comparecimento da delegação brasileira nas rodadas de Annecy, Torquay e Genebra sem instruções específicas, improvisando e, muitas vezes, referindo-se em seus posicionamentos a assuntos já tratados, denota o grau de relativo desprezo dado pela diplomacia brasileira ao SMC, naquele momento". OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *Op. cit.*, (2007), p. 232. Em realidade, esse "despreparo" para lidar com novos temas era visível igualmente no Ministério da Fazenda: "Embora o ministro da Fazenda brasileiro, presente à reunião [de Bretton Woods], tivesse considerado que as discussões sobre o

II.5.2 Percepção interna sobre o sistema multilateral de comércio

Um último aspecto que poderá ter influenciado a percepção do governo — e da opinião pública em geral — a respeito da natureza da participação do Brasil no GATT é o sucesso alcançado (a) na postergação de compromissos assumidos¹⁹⁹ e (b) na negociação de derrogações de concessões tarifárias efetuadas, tal qual ocorreu em 1957, em razão da nova lei alfandegária brasileira²⁰⁰. Se se cristaliza uma percepção de que é possível adiar a implementação de compromissos assumidos ou de que apresenta custos toleráveis a retirada de compromissos de desgravação tarifária, o resultado é que, exceto pelo Itamaraty — que é o órgão responsável por negociar tais decisões —, os demais órgãos, que possuem competência residual na matéria, se sintam desobrigados a refletir sobre o assunto diante de outros temas — internos, sobretudo — de importância muito maior.

Refletir sobre a relação entre o Senado Federal e a política externa relativa ao sistema multilateral de comércio entre 1946 e 1967 requer algumas precauções. Em primeiro lugar, deve-se evitar a armadilha de reduzir o debate a uma exegese da Constituição Federal de 1946 e dos mecanismos interinstitucionais para a celebração de tratados e sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional. Caso contrário, deixar-se-á de considerar o peso político da instituição e o seu *soft power*, para utilizar o conceito de Joseph Nye. Em segundo lugar, parece útil focar a reflexão não no resultado, isto é, no poder efetivo que o Senado terá tido para influenciar as posições do Brasil em temas afeitos à órbita do GATT, e sim na capacidade dos senadores da República de discutir internamente e formar uma opinião/visão

FMI eram eminentemente técnicas, sem caráter político, as melhores análises da conferência mostram exatamente o oposto, na medida em que as decisões ali tomadas contribuíram enormemente para a expansão do comércio e da liquidez dos países industrialmente avançados". MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões**. Relações internacionais do Brasil durante e após a segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 46.

¹⁹⁹ "Obteve, também, [na VII Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, realizada em Genebra, em 1952] prorrogação de prazo para a aceitação do Protocolo de Torquay até 31 de dezembro de 1952, bem como para a aprovação do Projeto de Lei no. 483, de 1950, que visa a terminar com a discriminação, vedada pelo GATT, existente contra alguns produtos estrangeiros, na atual legislação do imposto sobre consumo." BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado**, 1952, p. 148. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1814/000150.html>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

²⁰⁰ CERVO, Amado Luiz. *Op. cit.*, (1994), p. 83. "Após uma ampla reforma tarifária feita em 1957, o Brasil realizou pedidos de derrogações tarifárias no GATT, e foi compelido a revisar suas condições de acesso (na verdade uma nova adesão) ao SMC. Tal revisão veio a acontecer por meio de uma longa e difícil renegociação das concessões sobre direitos aduaneiros com todos os demais países que faziam parte do Acordo Geral." OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. *Op. cit.*, (2007), p. 232.

institucional sobre a matéria²⁰¹. Tendo em vista a clara lacuna na produção historiográfica relativa à história institucional do Senado, parece fundamental proceder a um exame minucioso dos registros das discussões na Câmara Alta e em suas comissões especializadas, especialmente a de Relações Exteriores. Somente depois de se comprovar que havia efetivamente uma posição institucional sobre o tema é que será possível elucidar os possíveis tipos de barreiras enfrentadas pela instituição para influenciar a formulação e a condução da política externa relacionada ao sistema multilateral de comércio. Em razão dos objetivos a que se propõe esse trabalho, esse exercício escapa aos objetivos estabelecidos. Em terceiro lugar, é fundamental considerar o contexto histórico em seu sentido amplo, de uma forma a ultrapassar a preocupação excessiva com cronologias, rótulos e descrições factuais. Sem ter uma visão mais ampla da inserção do Brasil na economia internacional — país capitalista, periférico e de industrialização tardia —, é grande o risco de sobrevalorizar aspectos que, embora corretos, mostram capacidade explicativa limitada. Trata-se, por exemplo, de questões como (1) a "habilidade" pessoal de governantes, ou a falta dela, para lidar com temas complexos da agenda internacional; (2) o insulamento intransponível e deliberado por parte do Itamaraty em assuntos relativos ao GATT; (3) os graus de liberdade efetivos do Brasil para ditar os termos de certos relacionamentos no plano internacional, especialmente com os EUA. Finalmente, há que se ter cuidado com a consistência de certas conclusões quando colocadas em perspectiva histórica. Trata-se, por exemplo, do recurso fácil à tese do insulamento do Itamaraty frente ao Legislativo durante os anos 1940 e 1950, quando, durante o Império, o mesmo Parlamento teve reconhecida influência sobre a política externa, apesar de a competência constitucional do Legislativo em matéria de política externa ser bastante similar nas Constituições federais de 1824 e 1946.

²⁰¹ Em artigo sobre a relação entre o parlamento e a política externa, publicado em 2001, no auge do acrimonioso debate sobre a participação brasileira nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o então senador Lúcio Alcântara limitou-se a discorrer sobre a processualística de incorporação de atos internacionais ao ordenamento jurídico nacional, sem que haja qualquer reflexão sobre a conveniência, do ponto de vista do Senado Federal, da participação do País em tal negociação. O principal pleito do congressista é que o Executivo faculte a possibilidade de aceitar parlamentares na condição de observadores em reuniões internacionais. ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 1, 2001.

III — O SENADO E A POLÍTICA EXTERNA: COMPETÊNCIAS REGIMENTAIS E CONSTITUCIONAIS

No primeiro capítulo desta tese, as atenções se concentraram no arcabouço mais amplo do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil republicano, na história do Senado desde o Império até a Constituição de 1946 e, por último, na vinculação institucional entre o Senado e os temas de política externa. No capítulo seguinte, procedeu-se ao exame da produção acadêmica devotada ao estudo de quanto os Senadores teriam — ou não teriam — se envolvido na reflexão a respeito de um tema de política externa: o nascimento e os primeiros anos de funcionamento do sistema multilateral de comércio. Considerando-se a relevância do Senado enquanto instituição e a importância do comércio exterior para o processo de desenvolvimento e industrialização brasileiro, seria de se supor que o assunto em tela constituísse importante tópico de reflexão dos parlamentares, hipótese que a literatura consultada não corrobora.

Este capítulo — assim como os dois que se seguem — tem por meta revisitar criteriosamente as fontes primárias do Senado Federal, pois apenas por meio desse exame será possível aquilatar se, e em que medida, o sistema multilateral de comércio esteve presente nas reflexões dos Senadores ao longo do período analisado. Esclareça-se, uma vez mais, que se trata de uma análise institucional do Senado e não de se e como manifestações de Senadores terão, ou não, influenciado o curso da política externa. Tampouco se busca demonstrar que a política externa é resultado da ação de outros atores que não o Itamaraty. Nesse sentido, a presente análise afasta-se da historiografia das relações internacionais do Brasil e coloca-se firmemente no campo da história institucional do Senado.

A análise de fontes primárias acomoda um sem-número de critérios, todos eles destinados a conferir inteligibilidade a um conjunto significativo de informações esparsas e nem sempre diretamente vinculadas. Este capítulo está estruturado no exame das prerrogativas constitucionais e regimentais do Senado Federal, sendo o funcionamento de cada dispositivo analisado a partir dos registros históricos da Câmara Alta, de modo a identificar a maneira de pensar dos Senadores, os debates suscitados e a natureza das discussões.

Em se tratando do Congresso Nacional, a fonte primária por excelência é o *Diário do Congresso Nacional* (DCN). Até 1953, não havia seção específica para a Câmara Alta e para a Câmara Baixa. A partir de 1954, a seção II passou a referir-se exclusivamente ao Senado Federal e a seção I à Câmara dos Deputados.

Embora as versões impressas dos Diários possam ser obtidas nos arquivos do Congresso Nacional, em Brasília, o Arquivo do Congresso Nacional vem empreendendo esforços consideráveis, ao longo dos últimos anos, para digitalizar as edições do DCN. O resultado pode ser consultado no portal de publicações da Câmara Alta (<<http://legis.senado.gov.br/diarios/Diario>>) e também da Câmara dos Deputados (<<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>>). Há que se registrar, porém, que nem todas as edições do DCN estão disponíveis digitalmente. Há casos em que a seção I de determinada edição do DCN encontra-se acessível, mas a seção II não está digitalizada. É por esta razão que, para certos períodos, esta pesquisa amparou-se adicionalmente nos registros dos debates na Câmara dos Deputados. Não é outra a razão para que, ocasionalmente, seja feita referência a manifestações de Deputados. Ademais, deve-se ter presente que, em certas circunstâncias, temas de política externa foram discutidos em sessões conjuntas das duas Casas legislativas, motivo pelo qual alusões a discursos de Deputados possam entremear registros de manifestações de Senadores.

A base de dados relativa ao Senado Federal pode também ser acessada por meio da obra *Anais do Senado*, publicada pela Imprensa Nacional. Da mesma forma do que o DCN, os Anais do Senado encontram-se igualmente digitalizados e acessíveis no sítio eletrônico do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/RP_AnaisRepublica.asp>). Infelizmente, a base de dados é incompleta. Por exemplo, os volumes relativos aos anos de 1949 a 1952 foram perdidos quando da mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília. Da mesma forma, alguns anos registram a ausência de um ou mais volumes. Ainda assim, são a melhor e mais organizada fonte de informação do Senado Federal, constituindo, por esta razão, a base desta pesquisa.

De qualquer maneira, nem os volumes perdidos dos Anais do Senado, nem as edições perdidas ou não digitalizadas do DCN prejudicaram a análise ensejada por esta tese.

Com o auxílio do Regimento Interno do Senado, é possível dizer que o dia-a-dia dos Senadores era organizado em torno da discussão de "proposições": "as proposições podem consistir em projetos de lei ou resoluções, emendas, pareceres de Comissões,

indicações e requerimentos iniciados no Senado e de proposições e emendas vindas da Câmara dos Deputados".²⁰²

Embora agrupadas genericamente sob o título de "proposições", cada uma dessas proposições revela utilidade distinta. A consulta aos Decretos Legislativos e às Resoluções²⁰³ mostrou-se bastante fácil e muito útil, pois os instrumentos estão compilados separadamente, em ordem cronológica. Por meio deles foi possível identificar as sessões em que os respectivos projetos foram discutidos, dando início ao processo de reconstrução dos debates respectivos. Com vistas a aquilatar a disposição de transformar manifestações em plenário em efetivas alterações dos Projetos submetidos ao seu escrutínio, optou-se por registrar, sempre que justificado, o teor dos projetos encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, acompanhados das respectivas Exposições de Motivos, a versão do Projeto tal qual recebida da Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, e, finalmente, o texto final do Decreto Legislativo ou da Resolução do Senado conforme publicado.

Registre-se, a propósito, que, no tocante aos Decretos Legislativos, instrumentos por meio dos quais o Congresso Nacional manifestava sua aprovação aos tratados internacionais submetidos à sua análise, foram publicados, no período em análise, 1.246 Decretos, dos quais 304 versaram sobre aprovação de acordos internacionais.²⁰⁴

²⁰² Regimento Interno do Senado, 1946, artigo 106. A versão de 1948 do Regimento é, em seu artigo 109, mais detalhada a respeito dos tipos de proposições: "consistem as proposições em projetos de lei (matéria da competência do Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República – art. 65 da Constituição Federal), projetos de decreto legislativo (matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional – art. 66 da Constituição Federal), projetos de resolução (matéria da competência privativa do Senado), requerimentos, indicações, pareceres e emendas". As proposições relativas a projetos de lei, por estarem vinculadas às competências do Congresso Nacional estabelecidas no artigo 65 da Constituição de 1946, fogem do escopo deste trabalho e, portanto, não foram analisadas.

²⁰³ As Resoluções, documentos de natureza marcadamente administrativa, constituem instrumentos do processo legislativo, resultado de deliberação "fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei", para dispor sobre assuntos políticos e administrativos de sua competência, que não estejam sujeitos à reserva de lei. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 199.

²⁰⁴ A esmagadora maioria dos 1.246 Decretos refere-se a decisões do Tribunal de Contas. Curioso notar que os anexos aos referidos Decretos, contendo a íntegra dos tratados aprovados, está não só português mas igualmente em inglês, francês ou espanhol. Aparentemente, o entendimento à época era de que a tradução para o português não era condição inescapável para o escrutínio parlamentar de acordos internacionais. Observe-se ademais que a aprovação de temas de competência exclusiva do Congresso Nacional — artigo 66 da Constituição — ocorre na forma de decretos legislativos. Ou seja, a aprovação parlamentar de acordos internacionais negociados e assinados pelo Poder Executivo se dá por meio destes decretos legislativos, ainda que em pelo menos duas ocasiões a aprovação de atos negociados ao amparo do GATT tenham sido aprovados por meio de lei ordinária (Lei nº 313, de 1947 e Lei nº 4.138, de 1962). Ainda que sejam somados casos em que o Congresso Nacional decidiu não aprovar algum acordo submetido à sua análise — em realidade, houve apenas uma rejeição no período de 1946 a 1967, relativa à Convenção nº90 da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) —, não foi possível confirmar a informação de Cristina Alexandre de que teriam sido

Embora o objetivo desta tese esteja atrelado ao sistema multilateral de comércio, o desenrolar da pesquisa revelou ser interessante — e mesmo necessário — expandir a lente analítica para incluir ocasionalmente outros temas de política externa. A razão é que os debates a respeito de outros temas de política externa podiam servir — como acabaram servindo — para reforçar, ainda que de forma indireta, a conclusão de que não havia empecilho constitucional ou de qualquer outra natureza que impedisse os Senadores de refletir e formar massa crítica a respeito de temas da agenda internacional do País.

Uma vez localizadas as sessões em que os temas que acabaram sendo objeto de Decretos ou Resoluções foram discutidos, o passo mais importante foi a análise dos pareceres das Comissões chamadas a opinar sobre a matéria e as discussões por eles motivadas. Nesse contexto, merece registro o sentimento de frustração associado à leitura dos pareceres da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, pois, contrariamente ao senso comum, tais pareceres poucas vezes lograram ir além de descrições genéricas e paráfrase das exposições de motivos encaminhadas pelo Poder Executivo. A pesquisa indicou que os pareceres com maior densidade e com reflexões mais robustas são os da Comissão de Finanças do Senado.

No mesmo sentido, fica claro o equívoco em se considerar a Comissão de Relações Exteriores do Senado como fonte de qualidade potencialmente "superior" às da Câmara dos Deputados. Há que se ter presente que as mensagens presidenciais relativas a acordos internacionais são encaminhadas primeiramente para a Câmara dos Deputados, que, por sua vez, submete o projeto de Decreto Legislativo para a análise do Senado. Dessa forma, várias foram as evidências de que a Câmara dos Deputados — a Comissão de Finanças da Câmara em particular — constitui fonte a ter seus registros devidamente explorados em matéria não apenas de diplomacia econômica, mas de política externa em geral.

Ainda no que se refere à Comissão de Relações Exteriores do Senado, não se confirmou a expectativa de debates particularmente densos em razão de competir a ela as sabatinas dos Chefes de Missões Diplomáticas Permanentes indicados pelo Executivo. Embora o DCN não registre o teor das discussões realizadas no contexto das sessões secretas, encontra-se especificado o tempo que o plenário do Senado levava para discutir os pareceres da Comissão de Relação Exteriores relativos a essas indicações: dificilmente a sessão secreta

submetidos ao Congresso Nacional, no mesmo período, 354 tratados internacionais. ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *Op. cit.*, (2006), p. 53.

demorava mais do que quinze ou vinte minutos, havendo casos em que durou menos de dez minutos²⁰⁵. Ademais, a se julgar pela leitura das atas das sessões ordinárias da Comissão de Relações Exteriores — essas sim objeto de publicação do DCN — não se antecipam grandes discussões nas sessões secretas. Considerando-se, portanto, que as sessões ordinárias da Comissão de Relações Exteriores são "desidratadas" e que os pareceres dessa mesma Comissão relativos à indicação de Chefes de Missões Diplomáticas não suscitam maiores discussões, ratifica-se a impressão de que as sessões secretas não constituem fonte particularmente rica, pelo menos para os fins desta tese.

Além dos pareceres das Comissões, outras "proposições" que se mostraram extremamente interessantes foram: mensagens presidenciais — e as exposições de motivos que acompanham acordos internacionais —, avisos de Ministros, requerimentos de informações, além de discursos sobre temas específicos. Foi com base nesses discursos e nas discussões suscitadas pelas referidas "proposições" que se logrou aferir a natureza e a profundidade das reflexões dos Senadores no tema em tela. Para dar uma dimensão da escala da pesquisa, esse universo de instrumentos espalha-se ao longo das 85.674 páginas dos *Anais do Senado* pesquisadas — sem contar as inúmeras edições dos DCN analisadas —, sendo que nem sempre a indexação foi suficiente para identificar tópicos de interesse.

Este capítulo contém três seções. A primeira detém-se sobre o Regimento Interno do Senado, identificando os dispositivos que estabelecem conexão com os temas de política externa e examinando sua utilização e as discussões eventualmente associadas. A segunda seção apresenta-se da mesma forma, exceto que o objeto passa a ser a Constituição de 1946 e os artigos relacionados à política externa. Tal qual a seção precedente, o foco é a operacionalização dos dispositivos constitucionais e os debates subjacentes. Por último, a

²⁰⁵ No dia 22 de março de 1957, o plenário discute, em sessão única, o Parecer da Comissão de Relações Exteriores sobre a Mensagem nº 91, pela qual o Presidente da República submeteu a escolha do Embaixador Henrique de Souza Gomes para o cargo de Chefe da Delegação Permanente do Brasil em Genebra. Embora a deliberação tenha sido secreta, o fato de ter demorado apenas 10 minutos — "a sessão transforma-se em secreta às 15 horas e 50 minutos e volta ser pública às 16 horas" (BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1957), p. 276) — indica que os Senadores não fizeram uso da ocasião para esclarecer temas de interesse com relação ao GATT. Da mesma forma, na sessão de 10 de novembro de 1960, os Senadores se reúnem em sessão secreta para tratar dos Pareceres da Comissão de Relações Exteriores sobre as Mensagens nº 168, de 1960, pela qual o Sr. Presidente da República submete ao Senado a escolha do Diplomata Manoel Pio Corrêa Júnior para o cargo de Embaixador junto ao Governo dos Estados Unidos Mexicanos e nº 389, de 1960, pela qual o Sr. Presidente da República submete ao Senado a escolha do Diplomata José Sette Câmara Filho para exercer o cargo de Embaixador em Genebra. Em sessão secreta, de duração de vinte e cinco minutos, ambos são aprovados. BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 15 (1960), p. 119.

terceira seção explora as reflexões dos Senadores a respeito de diferentes temas de política externa, com vistas a identificar se os dispositivos regimentais e constitucionais poderiam explicar eventual apatia dos Senadores em discutir qualquer tema de política externa.

III.1 O Regimento Interno do Senado

A implementação das determinações constitucionais em matéria de política externa fez com o Regimento Interno do Senado (RIS) incorporasse uma série de artigos, alguns destinados a regulamentar a aplicação de dispositivos constitucionais — objeto da próxima seção —, outros determinando obrigações adicionais.

Tão logo promulgada a Constituição de 1946, o Senado aprovou novo RIS, de maneira a fazer frente às suas novas atribuições constitucionais. Neste regimento interno aprovado em 22 de outubro de 1946 — Resolução do Senado nº 1²⁰⁶ —, o Senado criou onze comissões permanentes, das quais uma devotada exclusivamente ao tema *Relações Exteriores*, integrada por sete membros e cujas competências foram descritas da seguinte maneira:²⁰⁷

Art. 54 – A 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.²⁰⁸

Tal arrazoado manteve-se intocado nas versões subsequentes do regimento, aprovadas em 1948, 1950 e 1952. Na versão de 1959, as atribuições foram ligeiramente aumentadas:

²⁰⁶ Embora trinta e quatro Resoluções do período 1946/1967 tenham versado sobre o RIS, apenas sete podem ser considerados como contendo "novos regimentos" ou ao menos "consolidações" amplas de Resoluções anteriores sobre o RIS. São elas as Resoluções 1/46, 3/48, 1/50, 9/52, 2/59, 6/60 e 76/61.

²⁰⁷ Já existiam desde a época imperial comissões para deliberar sobre temas de política externa. Veja-se, a esse respeito, a *Comissão de Constituição e Diplomacia*, criada na sessão do Senado de 30 de junho de 1826, para tratar do pagamento de indenização a Portugal pela independência quatro anos antes. BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, 1826, v. 2, p. 160.

²⁰⁸ "Incumbe à Comissão de Relações Exteriores do Senado uma ingente tarefa, de análise de opções e, mais ainda, de formação de opinião pública, que sempre constituiu fator integrativo do 'poder nacional'". RAMALHETE, Clovis. A Comissão de Relações Exteriores do Senado, competência e valor político. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 50, abr./jun. 1976, p. 136.

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 (na naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, emigração e imigração), e turismo;
- b) opinar sobre a indicação de nomes para chefes de missões diplomáticas, de caráter permanente, junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte;
- c) opinar, a requerimento de qualquer Senador, sobre as moções previstas no art. 218, quando se referirem a acontecimentos ou atos públicos internacionais;
- d) opinar sobre os requerimentos de que trata o art. 40.

Haveria ainda uma mudança em 1961, na qual foram acrescentadas algumas atribuições:

- e) opinar sobre questões de fronteiras e limites da República;
- f) integrar, por um de seus membros, todas as Comissões enviadas pelo Senado ao exterior, em assuntos pertinentes à política externa do País;
- g) opinar sobre assuntos submetidos ao Senado referentes à Organização das Nações Unidas e a entidades internacionais econômicas e financeiras.

A partir de 1964 não houve mais alteração significativa do Regimento Interno do Senado em matéria de relações exteriores até o final da vigência da Constituição federal de 1946.

Na versão de 1946 do Regimento, observa-se certa "parcimônia" dos Senadores, pois as competências da Comissão de Relações Exteriores parecem centradas nos artigos 63 (indicação de Chefes de Missões Diplomáticas de caráter permanente) e 66 (atos internacionais dependentes de deliberação do Senado) da Constituição federal, embora a redação das alíneas "a" e "b" do artigo 54 seja algo confusa. Adicionalmente — sem estrito paralelo com a Constituição — encontra-se a possibilidade de moções de "aplausos, regozijo, louvor, congratulações ou semelhantes [...] em virtude de atos públicos ou acontecimentos, uns e outros de alta significação nacional ou internacional" (art. 91, §1).

Em 1948, a nova versão do Regimento introduziu artigo que, embora relacionado à competência constitucional para convocar Ministros de Estado para prestar esclarecimentos sobre temas específicos e pré-determinados (art. 54 da Constituição), permitia às comissões propor ao Senado "a realização de diligência ou pedido de informações a qualquer dos outros poderes da União ou à Câmara dos Deputados". Assim, além da convocação de Ministros de Estados, era possível solicitar informações específicas sobre temas de interesse. Trata-se de

dispositivo utilizado exaustivamente pelos Senadores, conforme se verá ao longo deste Capítulo e do próximo.

Os requerimentos eram vazados em linguagem simples e direta. Por exemplo, em 5 de abril de 1948, o Senador Severiano Nunes apresentou requerimento — o de nº 41 — solicitando ao Itamaraty informações a respeito de reunião internacional relativa à goma elástica, tema de grande interesse para o País, na visão do parlamentar. O requerimento ultrapassa o simples pedido de explicações e questiona o que o Poder Executivo teria feito para resguardar os interesses do País, especialmente pelo fato de não ter o País participado do encontro.

Requeiro, por intermédio da Mesa do Senado, sejam solicitadas informações ao Ministério das Relações Exteriores, se o Governo da República tem conhecimento da 5ª reunião internacional da Goma Elástica, organizada pela Comissão de Estudos Sobre a Borracha, a qual está fixada para ter lugar no período de 26 de abril a 1 de maio do ano em curso, em Washington, Norte América.

O Brasil que tem irrecusável interesse nesse certame, por ser o país produtor tradicional do látex de onde foi transplantada a semente desse produto nativo para a formação dos grandes seringais do oriente e que, somente, sem aquelas plantações asiáticas, na última grande guerra, supriu com abnegação, esforços e sacrifícios as necessidades bélicas das Nações Unidas, teria sido excluído dessa reunião? Em tal hipótese, que providências tomou o Governo para acautelar aqueles interesses nacionais?²⁰⁹

Em 22 de abril, sob o critério de urgência, o Itamaraty respondia à solicitação do Senador:

Tenho a honra de acusar o recebimento do aviso nº 297, de 6 do corrente, em que V. Excelência solicita informações sobre o assunto constante do Requerimento nº 41, de 1948, apresentado pelo Senhor Senador Severiano Nunes e concernente às relações existentes entre o Brasil e o Grupo de Estudos da Borracha.

2. Em resposta, cabe-me transmitir a Vossa Excelência os esclarecimentos que se seguem, prestados pela Divisão competente deste Ministério.

3. Desde agosto de 1944, quando das conversações preparatórias entre os governos dos Estados Unidos da América, da Grã-Bretanha e da Holanda, do que resultou a constituição do Grupo de Estudos da Borracha, e em todas as ocasiões em que, posteriormente, se reuniu o referido Grupo de Estudos, o Itamaraty vinha solicitando reiteradamente a inclusão do Brasil naquele organismo. Tal insistência pode ser verificada no parecer de 14 de outubro daquele ano, apresentado pela Comissão de Controle dos Acordos de Washington, parecer esse que o Ministério da Fazenda solicitou fosse tomado em consideração.

4. Por ocasião da Conferência para estudos dos problemas da borracha, realizada no Rio de Janeiro, em agosto de 1946, a respectiva agência se

²⁰⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1948), p. 66.

referia expressamente à necessidade imperiosa de fazer o Brasil parte de todas as organizações internacionais com aquele produto. Tornaram-se, desde então ainda mais insistentes os esforços do Itamarati, no sentido de obter que fosse o Brasil convidado a comparecer à próxima reunião do Grupo — a terceira da série — cuja realização se devia efetuar na capital da Holanda.

5. Nessa reunião de novembro de 1946, da qual participaram os três países acima mencionados e a França, ficou assentado que os demais interessados na produção e consumo da borracha seriam convidados a fazer parte do Grupo e a comparecer às reuniões que se seguissem. Com efeito, por comunicações de 17 de abril e 13 de maio de 1947, da Legação da Holanda e da Embaixada da França, respectivamente, foi este Ministério informado daquela decisão e o Governo brasileiro convidado a participar dos trabalhos da 4ª Reunião do Grupo, a realizar-se em Paris.

6. Esse convite foi transmitido sem demora aos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, bem como ao Banco de Crédito da Borracha, com o pedido de que designassem seus representantes técnicos para constituírem a delegação brasileira.

7. Entretanto, por decisão superior, transmitida ao Itamarati pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco de Crédito da Borracha, declinou o Governo brasileiro de fazer-se representar na reunião em apreço.

8. Em face dessa decisão, o Itamarati limitou-se a comissionar um observador, o qual, com a aquiescência do Governo anfitrião, acompanhou os trabalhos da 4ª Reunião do Grupo de Estudos da Borracha, apresentando relatório completo e minucioso sobre as resoluções aprovadas. Esse relatório foi, oportunamente, dado a conhecer aos órgãos da administração interessados no assunto.

9. Nessas condições, deixou de ser efetivada a inclusão do Brasil no Grupo de Estudos da Borracha, e, conseqüentemente, não foi ele convidado para a 5ª reunião, a realizar-se em Washington. Sua admissão não deixará, entretanto, de ser novamente pleiteada pelo Itamarati, desde que os departamentos administrativos competentes, reconsiderando o ponto de vista adotado em 1947, julguem oportunas e convenientes as gestões com esse fim.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha alta estima e mais distinta consideração. Raul Fernandes.²¹⁰

Evidencia-se que o Itamaraty tratou de responder com presteza e de forma detalhada a solicitação feita pelo Poder Legislativo.

Outro exemplo que corrobora a efetividade dos requerimentos de informação e a disposição do Itamaraty em atender as solicitações dos Senadores é a resposta do Ministério das Relações Exteriores ao pedido de informações do Senador Salgado Filho a respeito do tráfego na Ponte Internacional Uruguaiana-Paso de los Libres, incluído na agenda do dia 16 de abril de 1948:

Ministério das Relações Exteriores - Em 14 de abril de 1948.

²¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1948), p. 351.

De 23 256. (41) - Tráfego na Ponte Internacional Uruguaiana - Paso de los Libres.

Senhor Primeiro Secretário,

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício dessa Câmara, sob nº 287, de 22 de março último, solicitando, a fim de atender ao Requerimento nº 34, de 1948, de autoria do Senhor Senador Salgado Filho, informações sobre o regulamento do tráfego na Ponte Internacional Presidente Justo, que liga as cidades de Uruguaiana a Paso de los Libres.

2. Em resposta, transmito a Vossa Excelência os esclarecimentos que se seguem, prestados pela Divisão competente deste Ministério. [...]²¹¹

Merece registro o fato de os requerimentos poderem ser bastante específicos a respeito das informações solicitadas. Senão, vejamos o Requerimento nº 181, de 1954, da autoria do Senador Mozart Lago, por meio do qual solicitava ao Ministro das Relações Exteriores esclarecimentos a respeito de diversos aspectos referentes à convenção assinada no âmbito da Organização dos Estados Americanos:

Requeiro, com fundamento na letra "c" do art. 121 do Regimento Interno, sejam solicitadas ao Sr. Ministro das Relações Exteriores as seguintes informações:

1º Se o Governo do Brasil já depositou perante a Organização dos Estados Americanos o instrumento de ratificação previsto pelo art. 2º da convenção assinada, a 2 de maio de 1948, pela IX Conferência Interamericana de Bogotá, em que tomou parte o nosso país, visto haver sido aprovado pelo Congresso Nacional o texto da mencionada convenção, conforme fez certo o Decreto Legislativo nº 74, publicado no *Diário Oficial* de 22 de dezembro de 1951, reconhecendo à mulher brasileira a igualdade de direitos civis.

2º Se já foi baixado o decreto executivo dando ciência às repartições nacionais e mandando cumprir a convenção referida.

3º Na hipótese negativa, porque motivos ainda não foram tomadas providências aludidas, na esfera internacional e na esfera nacional.²¹²

Embora formalmente um requerimento de informações, fica claro tratar-se de cobrança do Executivo pelo Legislativo em matéria de política externa, evidência inequívoca da inexistência de delegação de competências por parte dos parlamentares na seara da política externa.

Os requerimentos, contudo, podiam também exigir explicações amplas sobre tema determinado. Veja-se, a esse respeito, o Requerimento de nº 179, de 1953, em que o Senador Alencastro Guimarães convocava o Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, a comparecer perante o Senado a fim de fazer uma exposição a respeito da situação econômica do País²¹³. Por meio deste exemplo, fica claro que, mesmo se tendo utilizado dos requerimentos de

²¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1948), p. 252.

²¹² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1954), p. 25.

²¹³ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 1º de setembro de 1953, p. 351.

informações para solicitar esclarecimentos sobre temas específicos de política externa, estava ao alcance dos Senadores requerer a presença do Chancelar para discorrer, por exemplo, sobre as negociações do GATT e os interesses do Brasil na matéria. É precisamente o que fez o Senador Lucio Bittencourt, em 1955:

Requerimento nº 102, de 1955

O abaixo assinado, nos termos do Regimento, requer a V. Ex.^a. se digne solicitar ao Exmo. Sr. Ministro das Relações Exteriores as seguintes informações:

- a) Quais os termos do novo Acordo Geral de Tarifas e Comércio, conhecido pelo nome de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), que vem de ser firmado em Genebra, *ad referendum* do governo brasileiro;
- b) Quais as alterações substanciais que o novo estatuto contém em relação ao vigente, que afetam diretamente os interesses nacionais.²¹⁴

Na sessão de 27 de maio, foi incluída na ordem do dia a resposta do Ministério das Relações Exteriores:

OFÍCIOS:

— Do Sr. Ministro das Relações Exteriores, encaminhando as seguintes
INFORMAÇÕES

Em 25 de maio de 1955

Sr. 1.^o Secretário,

Tenho a honra de acusar o recebimento do aviso nº 11, de 24 de março último, com o qual V. Ex.^a. me transmitiu o teor do requerimento nº 102-55, apresentado pelo Senhor Senador Lucio Bittencourt a respeito da reforma das cláusulas contratuais do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, concluída em Genebra, a 9 de março último.

2. Passo a responder ao requerimento em apreço, assim formulado:

"a) Quais os termos do novo Acordo Geral de Tarifas e Comércio, conhecido pelo nome de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), que vem de ser firmado em Genebra, *ad referendum* do governo brasileiro?"

Cumpra desde logo salientar que o novo estatuto consolidado não foi ainda distribuído pelo Secretariado Executivo daquela Organização. A ata final, em idioma original, que junto, em anexo, referente à IX Sessão das Partes Contratantes do GATT, encerrada em Genebra, a 9 de março último, contém os quatro Protocolos aprovados naquela reunião. Importa notar que a Delegação do Brasil àquela conferência não assinou os aludidos protocolos *ad referendum* do Governo brasileiro, mas somente procedeu à autenticação dos textos dos referidos instrumentos, que ficarão abertos à assinatura das Partes Contratantes até 27 de outubro de 1955.

"b) Quais as alterações substanciais que o novo estatuto contém em relação ao vigente, que afetam diretamente os interesses nacionais?"

As alterações de caráter substantivo introduzidas no estatuto do GATT foram reunidas nos quatro protocolos aprovados em Genebra, na última reunião daquela Organização, e que são:

- a) Protocolo de emendas à Parte I e artigos XXIX e XXX;
- b) Protocolo de emendas à Parte II e Parte III;

²¹⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 28 de maio de 1955, p. 1.260.

c) Protocolo relativo ao acordo que instituiu a "Organização de Cooperação Comercial"; e

d) Protocolo de emendas às disposições orgânicas do Acordo Geral.

3. Quanto ao Protocolo de emendas à Parte I e artigos XXIX e XXX, importa ressaltar o acréscimo de um novo artigo que tomou o número de I. O aludido artigo I enuncia os objetivos do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, a saber: elevar o padrão de vida, assegurar o pleno emprego, promover a elevação do nível de rendimento real com maior aproveitamento dos recursos mundiais e intensificação do intercâmbio comercial. As demais modificações não alteraram a parte substantiva dos estatutos do GATT.

4. No que diz respeito ao Protocolo de emendas à Parte II e Parte III, vale notar a revisão que se fez dos artigos VI, XIII, XIV e XVIII. O artigo VI, relativo aos direitos "antidumping" e de compensação, estabelece os meios de defesa contra o "dumping" e dispõe sobre subvenções à exportação. Foi alterado o conceito de subsídio, sendo dele excluídas as taxas múltiplas de câmbio aprovadas pelo Fundo Monetário Internacional. Os artigos XIII e XIV revistos tornam mais estrito o procedimento de consultas para a imposição e manutenção de restrições quantitativas, motivadas por dificuldades de balanço de pagamentos. O artigo XVI, complementar, em parte, ao artigo VI, assegura a adoção de subsídios, na forma de taxas múltiplas de câmbio aprovadas pelo Fundo Monetário Internacional. A reforma do artigo XVIII contém disposição de grande interesse para os países menos desenvolvidos, qual seja, a de atender aos imperativos da expansão econômica dos mesmos, através da imposição de restrições quantitativas à importação, em caso de desequilíbrio no balanço de pagamentos, bem assim a necessidade da assistência governamental para fins de desenvolvimento econômico.

5. No tocante ao Protocolo relativo à "Organização de Cooperação Comercial", trata-se de acordo que institui a nova entidade que substituirá o Secretariado Executivo do GATT nas funções administrativas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

6. No concernente ao Protocolo de emendas às disposições orgânicas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, as alterações que se verificam são de caráter adjetivo e se prendem aos aspectos constitutivos da entidade que se denominou "Organização de Cooperação Comercial".

7. Além das modificações indicadas acima, houve outras que não atingem diretamente os interesses nacionais.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos da minha alta estima e mais distinta consideração. — *Raul Fernandes*²¹⁵

Na sessão de 17 de março de 1958, o Senado Lino de Matos discursa a respeito do pedido de informações:

volto a insistir que não é somente a necessidade, a obrigação e as respostas aos requerimentos de informações ser fornecida dentro do prazo legal, de trinta dias. Cumpre, principalmente, que as informações sejam honestas, corretas e expressem a situação existente dentro do governo.²¹⁶

²¹⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de março de 1955, p. 721.

²¹⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1958), p. 110.

Dois são os aspectos importantes deste trecho do discurso.

O primeiro deles diz respeito à questão do cumprimento de prazos. Regimentalmente, os requerimentos de informações deveriam ser respondidos no prazo de 30 dias, limite esse nem sempre respeitado, sobretudo no caso do Ministério da Fazenda. É o que se vê, por exemplo na observação do Senador Ferreria de Souza, em maio de 1947:

As palavras de V. Ex.^a [Senador Ivo D'Aquino] vem em apoio da minha reclamação. Tendo o Sr. Ministro da Fazenda recebido um pedido de informações, não de um Senador, mas do Senado, não tomou S. Ex.^a qualquer iniciativa no sentido de lhe dar resposta, nem sequer a de procurar qualquer membro da bancada que o subscreveu. Foi preciso que V. Ex.^a mesmo tomasse essa iniciativa, como atitude particular, para que tais esclarecimentos fossem prestados ao Senado.²¹⁷

Na sessão de 7 de junho do mesmo ano, o Senador Arthur Santos manifesta descontentamento com a desconsideração do Ministro da Fazenda:

Requeiro, portanto, a V. Ex.^a, Sr. Presidente, solicite novamente do Ministério da Fazenda resposta ao requerimento de 30 de janeiro reiterado em 3 de fevereiro de 1948. E no caso do titular daquela Pasta mais uma vez deixar de responder, serei forçado a pedir o seu comparecimento ao Senado, para prestar esclarecimentos que não lhe foram fornecidos no devido tempo.²¹⁸

O segundo aspecto importante a que fez referência o Senador Lino de Matos diz respeito a um requerimento, datado de 22 de julho de 1957, respondido pelo Ministro da Fazenda em 19 de agosto do mesmo ano, solicitando esclarecimentos a respeito da transferência de equipamentos nos termos da instrução nº 13 da SUMOC. No princípio de 1958, quando a SUMOC autorizou a referida transferência, ficou claro que os termos da resposta do Ministro da Fazenda ao requerimento do Senador eram equivocados. As palavras do Senador foram duras:

Prossigo na leitura do comunicado da SUMOC, para provar a falsidade da informação prestada ao Senado, em resposta ao meu requerimento de 2 de julho de 1957.

[...] Assim, não é somente o descaso, o despreço, a desconsideração, o desacato ao parlamento que apresenta requerimento de informações, não sendo atendido em tempo hábil, é também a desonestidade e a capciosidade da informação, e, para completar, a referência a organizações de responsabilidade perante a opinião pública brasileira.²¹⁹

²¹⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3, (1947), p. 101.

²¹⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 6 (1948), p. 160.

²¹⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1958), p. 112.

Na sessão de 14 de abril de 1958, o Itamaraty responde a um requerimento relativo à constituição de um mercado comum na América Latina²²⁰. A resposta foi recebida dentro do prazo dos 30 dias e cada solicitação de informação foi respondida separadamente, com documentação correspondente anexada. Demonstra a atenção do Itamaraty em não incorrer no mesmo tipo de problema enfrentado pelo Ministro da Fazenda, fato esse reconhecido pelo Senador Lino de Mattos:

Registro o fato com alegria [resposta antes de esgotado o prazo de 30 dias] e consigno minhas homenagens ao Embaixador José Carlos de Macedo Soares, eminente Ministro das Relações Exteriores, pela presteza com que atendeu à solicitação de um Senador da República. [...] Sr. Presidente, estou plenamente satisfeito. A resposta veio em tempo hábil e prova a utilidade dos requerimentos de informações.²²¹

É de se registrar, igualmente, que os requerimentos de informação podiam denotar clara convicção sobre quais eram os interesses nacionais na matéria objeto de interesse. Em 25 de março de 1958, por exemplo, o Senador Lino de Matos solicitava ao Itamaraty, por meio do Requerimento nº 77, informações acerca das "providências ligadas ao estabelecimento de relações diplomáticas e de agentes diplomáticos em países da África, recentemente constituídas em nações livres"²²². Em sua justificativa, assinalava:

É, portanto, urgente e imperativa a intervenção diplomática do Brasil nesse setor, a fim de, pelo menos, suavizar os danosos efeitos para nossa economia, de vez que, principalmente, o café, o cacau e o algodão africanos, devido ao baixo preço da sua produção, marcham a passos largos na luta competitiva em desfavor dos produtos brasileiros.²²³

Não cabem dúvidas de que o Senador tinha opinião formada sobre os interesses nacionais envolvidos no processo de independência dos países africanos.²²⁴

As preocupações dos Senadores apresentavam natureza variada. Em 29 de abril de 1958, novamente o Senador Lino de Mattos endereça requerimento de informações ao Ministro das Relações Exteriores, solicitando esclarecimentos a respeito de notícia informando de reclamação do governo dos EUA relativa ao abuso de privilégios diplomáticos por representantes do corpo diplomático acreditado junto ao governo norte-americano. Nas

²²⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1958), p. 135.

²²¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3, (1958), p. 170.

²²² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1958), p. 441.

²²³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1958), p. 442.

²²⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1958), p. 104. A resposta ao Requerimento nº 77 foi recebida no Senado no dia 26 de abril de 1958 (dentro do prazo de 30 dias) e incluída na ordem do dia da sessão de 7 de maio do mesmo ano.

palavras do Senador: "Desta sorte, para que não parem dúvidas quanto à correção da diplomacia brasileira — acima de qualquer suspeita — é que formulamos o presente requerimento"²²⁵. Fica patente, nessa solicitação, a preocupação com a imagem do País no exterior.²²⁶

Passando para a versão de 1959 do Regimento, verifica-se que a redação do art. 95, alínea "a", é clara ao definir que os pareceres relativos ao "art. 5º, XV, 'n' e 'o' da Constituição" se somam àqueles relativos "aos atos, às relações internacionais, ao Ministério das Relações Exteriores". A competência relativa à indicação de nomes para Chefes de Missões Diplomáticas de caráter permanente é clara, assim como as moções "aplausos, regozijo, louvor, congratulações ou semelhantes". Num possível indicativo de que a participação em reuniões internacionais ia tornando-se mais relevante, foi incluída competência explicitamente vinculada ao dispositivo constitucional relativo à participação de parlamentares em reuniões internacionais (art. 49 da Constituição Federal).²²⁷

No que se refere à competência relativa ao artigo 63 da Constituição, o Regimento de 1959 introduz dispositivos detalhados acerca do processo de análise das indicações de Chefes de Missão Diplomática. Rezava o artigo 341 do referido Regimento:

No pronunciamento do Senado Federal sobre as escolhas a que se refere o art. 63, nº I, da Constituição, observar-se-ão as seguintes normas:
a) recebida a mensagem do Presidente da República, a qual, quando se referir a chefe de missão diplomática, deverá ser acompanhada de amplos esclarecimentos sobre o candidato e, sempre que possível, também do seu *curriculum vitae*, será lida no expediente e encaminhada à Comissão

²²⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1958), p. 462.

²²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1958), p. 33. Incluída na ordem do dia da sessão de 3 de junho de 1958 a resposta tempestiva do Itamaraty ao requerimento de informações, por meio da qual esclarecia não ter a representação do Brasil nos EUA recebido qualquer reclamação a respeito de abusos de privilégios diplomáticos por parte de membros do corpo diplomático nacional.

²²⁷ No dia 21 de outubro de 1947, por exemplo, o Senador Ivo de Aquino protocola o requerimento de nº 161, sugerindo voto de apoio ao Governo na decisão de romper relações diplomáticas com a União Soviética: "Conforme é do conhecimento público e pelos motivos expostos em nota oficial do Ministério das Relações Exteriores, o governo da República acaba de declarar o rompimento das relações diplomáticas entre os Estados Unidos do Brasil e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.). Agindo assim, interpretou nosso Governo os sentimentos da Nação Brasileira, gravemente ultrajada na sua dignidade por calúnias e insultos dirigidos ao Presidente da República e às Forças Armadas Nacionais. Nesta hora, em que todos os brasileiros devem ficar solidários no desagravo à honra nacional, cumpre ao Senado Federal manifestar-se como representante e intérprete da Federação Brasileira. Requeremos, assim, seja, pelo Senado Federal, dado o voto de sua irrestrita solidariedade ao ato do Governo, que declarou o rompimento das relações diplomáticas entre os Estados Unidos do Brasil e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (U. R. S. S.)." (BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 8 (1947), p. 392). Quando da intervenção em plenário, defendendo o Requerimento, o Senador Aquino foi muito aplaudido pelo pares "(*Muito bem; muito bem. Palmas prolongadas. O orador é cumprimentado*)".

competente, na forma do disposto nos arts. 86, nº 15, 91, nº 16, 93, g, e 95, b;

b) quando se tratar de chefe de missão diplomática, a Comissão convocará o escolhido, para ouvi-lo, no prazo que estipular, sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo que deverá ocupar; salvo em se tratando de diplomata em exercício no estrangeiro, caso em que a convocação dependerá de deliberação da Comissão, a requerimento de qualquer de seus membros;

c) a Comissão, se julgar conveniente, requisitará, do Ministério competente, informações complementares para instrução do seu pronunciamento;

d) será secreta a reunião em que se processarem o debate e o pronunciamento da Comissão sobre a matéria a que se refere este artigo;

e) o parecer deverá constar:

- 1) de relatório sobre o escolhido, com os elementos informativos recebidos ou obtidos pela Comissão, de forma a possibilitar a verificação dos requisitos legais e qualidades essenciais ao cargo;
- 2) de conclusão no sentido da aprovação ou desaprovação do nome indicado, mencionando-se, em ata, apenas o resultado da votação por escrutínio secreto, sem que seja admitida qualquer declaração ou justificação de voto, exceto em referência ao aspecto legal;

f) o parecer e a ata da reunião em Comissão serão encaminhados à Mesa em invólucro fechado, rubricado pelo Presidente do mesmo órgão;

g) a discussão do parecer far-se-á no Plenário, em Sessão Secreta, anterior;

h) o pronunciamento do Senado Federal será comunicado ao Presidente da República, em expediente secreto, no qual se consignará o resultado da votação.

Observa-se que a aprovação de Chefes de Missão diplomática exigia o cumprimento de uma série de requerimentos e exigências. Com base nelas, os Senadores dispunham de ocasião e material importante não apenas para se informarem a respeito de temas de política externa, como também para manifestarem opiniões e reflexões a respeito destes temas.

Finalmente, a versão de 1961 do RIS assinala a competência para pronunciamentos relativos a limites territoriais, algo que não havia merecido destaque nas versões anteriores do RIS. Mais interessante, contudo, é a previsão expressa de que representantes da Comissão de Relações Exteriores sejam sempre incluídos em qualquer reunião internacional em que o Senado se fizesse representar. Além disso, ao singularizarem os assuntos relativos à ONU e a entidades internacionais econômicas e financeiras como itens merecedores de manifestação da Comissão, os Senadores parecem demonstrar crescente compreensão quanto à sua competência em matéria de política externa.

Mas os canais de ligação entre os Senadores e os temas de política externa não ficaram restritos às competências da Comissão de Relações Exteriores. Em 1961, foi criada a Comissão de Economia, cujas competências foram descritas da seguinte forma:

Art. 91 – À Comissão de Economia compete opinar sobre assuntos pertinentes a:

- 1) indústria;
- 2) comércio;
- 3) sistema monetário;
- 4) problemas econômicos do País;
- 5) operações de crédito, capitalização e seguro (Const., art. 5º, nº IX);
- 6) produção e consumo (Const., art. 5º, nº XV, c);
- 7) Juntas Comerciais (Const., art. 5º, nº XV e 2ª parte);
- 8) comércio exterior e interestadual, instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para fora do País (Const., art. 5º, nº XV, k);
- 9) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica (Const., art. 5º, nº XV, l);
- 10) medidas (Const., art. 5º, nº XV, m);
- 11) aumento temporário do imposto de exportação pelos Estados (Const., art. 19, § 6º), oferecendo o respectivo projeto de resolução;
- 12) escolha dos membros do Conselho Nacional de Economia (Const., art. 63, I).

Dois aspectos chamam a atenção. Em primeiro lugar, a lista de competências da Comissão de Economia e da Comissão de Relações Exteriores, tal qual definida no RIS de 1961, sugere que temas como "comércio exterior" e "entidades internacionais econômicas e financeiras" passaram a merecer referências próprias, separadas dentro do universo de "relações internacionais". Terá certamente contribuído para essa mudança de *status* os problemas causados pela entrada em vigor da Lei nº 3.244, de 1957²²⁸. Em segundo lugar, os termos amplos com que as competências da Comissão de Economia foram lavradas sugerem que a preocupação com eventuais "invasões de competência" com as atividades de órgãos do Executivo não parece muito elevada. Por exemplo, é difícil imaginar como seria possível opinar sobre o "sistema monetário" ou sobre os "problemas econômicos" do País sem imiscuir-se na competência de instituições do Poder Executivo. Chama igualmente a atenção o fato de algumas atribuições estarem vinculadas explicitamente ao amparo constitucional correspondente, ao passo que atribuições como "indústria", por exemplo, ao não estar atrelada especificamente a nenhum dispositivo constitucional, podem sugerir reconhecimento de que se tratam de temas potencialmente além das competências do Senado.

Merece registro ainda o fato de, em 1964, por meio da Resolução nº 6, ter sido criada a Comissão Permanente de Indústria e Comércio, com competência, entre outras, para estudar proposições que digam respeito ao comércio exterior:

²²⁸ Trata-se de Lei que obrigou o País a renegociar seus compromissos tarifários no GATT. O tema será tratado em detalhe no próximo capítulo.

Art. 93-A – A Comissão de Indústria e Comércio (CIC) compete o estudo das proposições que digam respeito às seguintes matérias:

- a) indústria;
- b) propriedade industrial e seus registros;
- c) comércio em geral, comércio exterior e interestadual;
- d) Juntas Comerciais (Const., art. 5º, no XV, e, 2º parte).

Trata-se de nova evidência favorável à hipótese de que a década de 1960 tornou-se o momento em que o tema "comércio exterior" passou a ter densidade suficiente, aos olhos dos Senadores, para merecer atenção específica.

III.2 A Constituição de 1946

Os principais instrumentos à disposição dos Senadores para tratar de questões afeitas à política externa constam da Constituição federal. Tendo em vista a importância de tais dispositivos e das discussões realizadas ao amparo de cada um, eles serão discutidos separadamente, na sequência em que aparecem no texto constitucional de 1946.

III.2.1 Artigo 49: desempenhar missão diplomática de caráter transitório

O primeiro dispositivo que merece análise é o artigo 49 da Lei Maior de 1946, que facultava aos congressistas, "com prévia licença da sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais". Trata-se de prerrogativa bastante utilizada pelos congressistas. De um total de oitocentas e oitenta e três Resoluções publicadas pelo Senado Federal entre 1946 e 1967, cinquenta e nove (cerca de 7%) referiram-se a autorizações para que Senadores compusessem ou chefiassem delegações brasileiras ao exterior. Deste universo, quarenta e cinco foram para conferências internacionais, sendo as restantes destinadas a cerimônias de posse de dignitários estrangeiros. A reunião internacional que contava com presença assídua de senadores era a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (dezessete Resoluções, do total das quarenta e cinco relativas a conferências internacionais).

Alguns aspectos dessas designações merecem destaque.

Deve-se ter presente, em primeiro lugar, que a fórmula tradicional para conceder a licença para integrar a delegação brasileira é bastante simples. Veja-se, por exemplo, a licença

concedida ao Senador Apolônio Salles para participar do Congresso Internacional de Adubos Químicos, em 1951:

RESOLUÇÃO Nº 15 – DE 1951

Artigo único. É concedida licença ao Senador Apolônio Salles para ausentar-se do País e, como representante do Brasil, participar do Congresso Internacional de Adubos Químicos, que se deverá reunir na Cidade de Roma.

Senado Federal, em 17 de outubro de 1951.
João Café Filho, Presidente do Senado Federal.²²⁹

Em segundo lugar, chamam a atenção os casos em que a autorização foi para que Senadores chefiassem a delegação brasileira. Na maioria das ocasiões, tratava-se de representar o Governo brasileiro em cerimônias de posse de dignitários estrangeiros. No entanto, em pelo menos duas ocasiões a chefia da delegação disse respeito a reuniões de natureza técnica:

RESOLUÇÃO Nº 5 – DE 1949

Artigo único. O Senado Federal, em conformidade com o art. 49 da Constituição, concede licença ao Senador José Ferreira de Souza para aceitar a designação de chefe da delegação brasileira à reunião do Comitê Jurídico da Organização de Aeronáutica Civil Internacional, a instalar-se em 5 de janeiro de 1950, em Taormina, Itália.

Senado Federal, em 16 de dezembro de 1949
Nereu Ramos, Presidente do Senado Federal

RESOLUÇÃO Nº 22 – DE 1957

Artigo único. É o Senador Vivaldo Lima autorizado a ausentar-se do País a fim de chefiar a Delegação do Governo Brasileiro e da Sociedade da Cruz Vermelha Brasileira ao Conselho dos Governadores da Cruz Vermelha e à XIX Conferência Internacional da Cruz Vermelha, a realizar-se, de 24 de outubro a 7 de novembro, em Nova Déli, Capital da Índia.

Senado Federal, em 25 de outubro de 1957
Freitas Cavalcanti, 2º-Secretário, no exercício da Presidência

É importante ter presente que a chefia da delegação brasileira em uma reunião internacional se reveste de elevada responsabilidade, pois o caberá ao chefe da delegação a palavra final no tocante à posição brasileira. Tendo em vista não existirem dúvidas de que é do Poder Executivo a competência para negociar e assinar acordos internacionais — por força

²²⁹ Conforme determinava o artigo 61 da Constituição Federal de 1946, o Senado Federal era presidido pelo Vice-Presidente da República. Esta é a razão para que João Fernandes Campos Café Filho — único potiguar e o primeiro protestante a ocupar a presidência da República — fosse Presidente do Senado Federal sem sequer ser Senador. O referido dispositivo constitucional foi idealizado como forma de evitar que algum Estado brasileiro se sobrepusesse aos demais em razão de ocupar a presidência da Casa.

das prerrogativas estabelecidas no artigo 87 da Constituição ("VI - manter relações com Estados estrangeiros; VII - celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional") —, os dois exemplos sugerem que havia espaço — limitado, naturalmente — para que Senadores pudessem não apenas integrar delegações, mas igualmente exercer sua chefia — em razão, presumivelmente, de reconhecido conhecimento no tema.

Em outra ocasião, o Senador Napoleão de Alencastro Guimarães foi autorizado a afastar-se do Brasil para participar dos trabalhos de uma conferência de Ministros das Relações Exteriores.

RESOLUÇÃO Nº 3 – DE 1951

Artigo único. É concedida licença ao Senador Napoleão de Alencastro Guimarães para ausentar-se do País, a fim de participar nos trabalhos da IV Conferência de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, presentemente reunida em Washington.

Senado Federal, em 11 de abril de 1951
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

Mais do que a simples presença de parlamentares em reuniões em princípio reservadas às Chancelarias é o fato de o convite para integrar a delegação brasileira nesses eventos partir do próprio Itamaraty. É o que se observa nas palavras do Senador Rui Palmeira, na sessão de 6 de agosto de 1959:

Sr. Presidente, designado para relatar o pedido de licença do nobre Senador Moura Andrade, para participar da Delegação Brasileira à 5ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores em Santiago, declaro que, segundo o pensamento antigo da Comissão de Relações Exteriores, dadas as responsabilidades constitucionais desta Casa, em matéria de política externa, deveria sempre ser adotada a prática de compor as Delegações que compareçam a tais Congressos um representante do Senado Federal. O Governo, por iniciativa do novo Ministro das Relações Exteriores, resolveu adotar tal medida, a qual merece nosso apoio.²³⁰

Trata-se de evidência de que a presença de parlamentares em reuniões destinadas a discutir temas de política externa, a presença de parlamentares — Senadores em particular —, não apenas era bem-vinda, como também estimulada pelo Itamaraty.

No ano de 1951, o Senado publica Resolução rica em significados:

RESOLUÇÃO Nº 9 – DE 1951

²³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 6, (1959), p. 126.

Artigo único. Junto às delegações que o Senado enviar a conferências, congressos ou reuniões internacionais, poderá figurar um representante da imprensa credenciado nesta Casa do Congresso.

Senado Federal, em 13 de agosto de 1951
Etelvino Lins, 1^o-Secretário no exercício da Presidência

A publicação de ato administrativo autorizando a presença de representante credenciado da imprensa em conferências, congressos ou reuniões internacionais em que estivessem presentes Senadores indica que não passavam despercebido pela instituição as vantagens de poder contar com cobertura jornalística apropriada. Especulando-se sobre o que teria motivado tal normativa, pode-se imaginar o interesse de Senadores de projetarem imagem de estadistas, de homens atentos aos principais temas de atenção da comunidade internacional.

Embora as Resoluções amparadas pelo artigo 49 da Carta Maior tenham sido claras, na esmagadora maioria das vezes, a respeito das razões da licença para ausentar-se do País, em pelo menos uma ocasião foi concedida uma licença desprovida de finalidade explícita, para prazo superior a noventa dias.

RESOLUÇÃO Nº 1 – DE 1952

Artigo único. É concedida licença ao Senador Francisco de Assis Chateaubriand Bandeira de Melo para ausentar-se do País por mais de noventa dias, para os fins do art. 49 da Constituição.

Senado Federal, em 30 de abril de 1952
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

Dentre as diferentes reuniões das quais participaram Senadores da República, foram muito poucas as ocasiões — entre 1946 e 1967 — em que o afastamento esteve vinculado à participação em reuniões relativas ao GATT. Trata-se, por exemplo, da participação dos Senadores Gaspar Velloso, Alencastro Guimarães, Mourão Vieira e Reginaldo Fernandes — acompanhados de um assessor legislativo — na Delegação do Brasil à Conferência das Partes Contratantes do GATT, que teria lugar em janeiro de 1958.²³¹

RESOLUÇÃO Nº 29 – DE 1957

Artigo único. São autorizados os Senadores Gaspar Velloso, Alencastro Guimarães, Mourão Vieira e Reginaldo Fernandes a participar da Delegação do Brasil à Conferência das Partes Contratantes do Acordo-Geral de Tarifas

²³¹ A análise das Resoluções da Câmara dos Deputados para o mesmo período revela precisamente a mesma situação: apenas em uma ocasião houve concessão de licença para o afastamento de Deputados convidados a integrar a delegação brasileira à Conferência das Partes Contratantes do Acordo-Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (Resoluções da Câmara dos Deputados n^o 113 e n^o 114, ambas de novembro de 1957).

Aduaneiras e Comércio, a realizar-se, em Genebra, na Suíça, em janeiro de 1958.

Senado Federal, em 15 de dezembro de 1957
Apolônio Salles, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da
Presidência

RESOLUÇÃO Nº 32 – DE 1957

Artigo único. É concedida a Francisco das Chagas Melo, Assessor Legislativo, padrão PL-6, permissão para integrar, como Assessor, a Delegação do Brasil nas negociações com os demais países integrantes do Acordo-Geral de Tarifa e Comércio (GATT), em Genebra, nos termos do art. 253 do Regulamento da Secretaria do Senado Federal.

Senado Federal, em 15 de dezembro de 1957
Apolônio Salles, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da
Presidência

Efetivamente, o nome dos quatro senadores e do assessor parlamentar consta do "Relatório da Chefia da Delegação do Brasil para as Negociações Tarifárias no âmbito do Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneiras e o Comércio", realizadas em Genebra, entre os meses de fevereiro de 1958 e maio de 1959, como conselheiros parlamentares e assessor, respectivamente, da delegação brasileira.²³²

Outro exemplo foi a participação do Senador Pedro Ludovico na XVII Reunião das Partes Contratantes, em 1960. Na sessão do Senado Federal de 25 de outubro de 1960, foi incluída na ordem do dia a votação do Requerimento nº 443, por meio do qual o Senador Pedro Ludovico solicitava autorização para compor a delegação do Brasil à reunião do GATT, que se realizaria em Genebra²³³. Na sessão de 12 de dezembro de 1960, o referido Senador relatava suas conclusões aos demais colegas:

Pude com satisfação observar que o corpo de técnicos enviados pelo Brasil estava à altura da sua missão pela sua cultura e pelo conhecimento, amplo dos assuntos ventilados [...]. Todos eles fizeram com que a nossa representação se elevasse no conceito das demais delegações, culminando com a reeleição do nosso Ministro Barbosa da Silva para presidente da Instituição do GATT.

[...] Nossa Delegação tinha a braços três tarefas igualmente importantes e absorventes: a negociação da lista de concessões tarifárias aprovadas pelo Congresso Nacional em agosto último, a representação à XVII Reunião das Partes Contratantes do GATT e a participação na Conferência Tarifária Geral.

[...] A XVII Reunião das Partes Contratantes assumiu uma importância especial na história de nossa participação no GATT, pois ela se realizou no momento mesmo em que, por assim dizer, renegociávamos as condições mesmas de nossa participação no Acordo Geral. Ela tinha, ademais, um

²³² Arquivo Histórico do Itamaraty, Brasília, Pastas 83.158 e 83.159, p. 46.

²³³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 13 (1960), p. 254.

significado particular por coincidir com a abertura da Conferência Tarifária Geral.

[...] Não quero deixar de valer-me desta oportunidade para louvar o acatamento que as Partes Contratantes deram à decisão soberana do Congresso Nacional no que respeita à derrogação dos compromissos figurantes na nossa lista de concessões tarifárias. Graças a essa atitude de compreensão, podem, agora, os negociadores brasileiros reabrir, à margem das negociações normais com as Partes contratantes, os entendimentos especiais que se fizeram necessários em face da retirada pelo Brasil, de concessões já outorgadas. No plano das negociações gerais, a posição brasileira se robustece graças à possibilidade de negociações que abranjam outras medidas de restrição ao comércio que não as de ordem tarifária propriamente dita. O Brasil, entre outros exportadores de matérias-primas, tem particularmente sofrido o impacto dessas restrições indiretas, como as taxas internas, que, muitas vezes anulam quaisquer concessões obtidas no plano tarifário. A oportunidade se abre agora, aos nossos negociadores, de preparar o campo para uma penetração mais intensa e mais extensa dos nossos produtos, particularmente do café, que, entre todos os nossos produtos agrícolas de exportação é o mais atingido por aquele tipo de gravame à importação.

[...] Não posso deixar de mencionar a impressão nítida que me ficou de que uma nova era começa a surgir na evolução do GATT, graças à crescente participação dos países menores, como os novos países africanos e asiáticos que se vêm tornando independentes.²³⁴

[...] O fato de compreender o GATT hoje 45 países que representam mais de 80% do comércio mundial bem revela a importância desse instrumento para a evolução das trocas internacionais. Mas o GATT não age apenas para afastar barreiras às correntes normais do comércio. Seu objetivo é dinamizar esse comércio, e expandi-lo de maneira a contribuir para uma elevação geral do nível econômico dos países participantes. Daí porque vem o GATT se preocupando, muito especialmente, com o problema do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos. Com efeito, não podem estes países acelerar o ritmo de seu desenvolvimento de maneira adequada aos objetivos de elevação do padrão de vida de suas populações, se não lhes for assegurada a capacidade de importação dos bens de capital, necessários à sua industrialização. Ora, tais importações terão que ser pagas com os recursos que esses países auferem com as suas exportações. Essas, entretanto, vêm perdendo substância, pois a evolução dos preços dos produtos primários no mercado internacional não acompanha a dos preços dos produtos industriais. Mais ainda, os países industrializados costumam impor restrições ao comércio de tais produtos, através de barreiras tarifárias, taxas internas, restrições quantitativas e preferências coloniais.²³⁵

As explicações do Senador Pedro Ludovico — compartilhadas com os demais Senadores — demonstram um entendimento claro dos objetivos do GATT e da importância do sistema multilateral de comércio para os países em desenvolvimento, incluído o Brasil.

²³⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 18 (1960), p. 378.

²³⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 18 (1960), p. 378.

Para os fins desta tese, uma das mais importantes participações de congressistas em uma delegação brasileira relativa a negociações comerciais multilaterais foi a do Deputado José Armando Affonseca, que, na qualidade de chefe substituto da Delegação brasileira, participou, em Genebra, da Segunda Reunião do Comitê Preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, em 1948. Em suas palavras, na função de relator do parecer da Comissão de Diplomacia da Câmara dos Deputados que tinha por objetivo analisar a exposição de motivos do Presidente da República relativa ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, observou:

Diante da complexidade e do vulto dos interesses em jogo, a elaboração do Acordo exigiu seis longos meses de negociações em Genebra, onde, na qualidade de Delegado à Segunda Reunião Preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego e de Chefe substituto da nossa Delegação, pudemos testemunhar o imenso esforço dos grupos negociadores que trabalharam infatigavelmente na defesa de nossos interesses.²³⁶

Tendo estado não apenas presente, como também tendo sido o segundo na hierarquia da delegação brasileira, o representante do Congresso Nacional teve a oportunidade de participar da etapa mais importante da negociação do GATT, o que terá dado a ele, em particular, e à instituição da qual era representante, condição de formar opinião a respeito do que estava sendo negociado e da posição e dos interesses brasileiros na matéria.

A demonstração de que os Senadores não apenas se faziam presentes em reuniões internacionais, mas também de que essa participação ensejava análises críticas da natureza da reunião e dos interesses do País não se restringe à participação em reuniões do GATT. Senão, vejamos a avaliação que faz o Senador Bernardes Filho, quando da sessão de 23 de maio de 1948, para tratar da participação brasileira à Conferência Pan-Americana, que se realizaria em Bogotá. Para o parlamentar:

seria indisfarçável a importância de que vai revestir-se o conclave, seja pela magnitude dos assuntos incorporados à sua Agenda, seja pela repercussão que terá o certame neste momento de apreensões e de angústias, agravadas a cada passo por insistentes ameaças à paz.

[...] O Brasil surgirá plenamente credenciado para advogar a consagração dos princípios clássicos da mediação e da arbitragem pelos quais sempre orientou a sua conduta internacional no Império da República.

[...] É, porém, imprescindível que a Delegação Brasileira faça sentir com firmeza e decisão o direito que para o Brasil reivindicamos, a um tratamento justo e adequado, sempre que o nosso interesse esteja em causa e se cogite de medir a extensão do auxílio que nos é lícito esperar dos Estados Unidos da América do Norte para o revigoramento da nossa economia.

²³⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.953.

[...] Sem pretender alongar-me na apreciação de todos os ilustres brasileiros que integram a nossa Delegação, cada qual à altura da missão de que se acha investido, lembro, com prazer, ao Senado que dela faz parte um dos nossos mais brilhantes colegas, o caro amigo Senador Arthur Santos.

[...] A Câmara dos Deputados, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica estão do mesmo modo condignamente representados, respectivamente pelos Deputados Gabriel Passos e João Henrique, pelo General Cesar Obino, ilustre Chefe do Estado Maior do Exército, pelo Almirante Ernesto de Araújo e pelo Brigadeiro Sá Earp. A imprensa terá na nossa Delegação Elmano Cardim, outro prezado amigo, ardente pan-americanista e estudioso dos assuntos internacionais.²³⁷

Não só o Senado participa da Delegação, como demonstra expectativa de qual será a posição da delegação brasileira. Comprova a importância da reunião, aos olhos dos Senadores, o fato de, na sessão do dia 3 de junho, o Senador Arthur Santos proceder a um relato extenso e detalhado dos resultados alcançados em Bogotá. Não deixou o Senador de assinalar que, das seis comissões instituídas, em três delas a chefia da delegação brasileira ficou nas mãos de parlamentares — dele e dos dois Deputados que integraram a delegação — e que vários artigos da Carta da Organização das Nações Americanas eram de sua autoria. Enalteceu, igualmente, o trabalho do Deputado Gabriel Passos:

Os interesses brasileiros, Sr. Presidente, foram defendidos com galhardia, com bravura e com dedicação, nessas duas comissões encarregadas da elaboração da Carta das Nações Unidas, pelo delegado brasileiro Deputado Gabriel Passos que obteve grandes vitórias na redação, no aprimoramento e nas suas gestões em todas as discussões que apaixonaram a Assembleia, em torno da declaração de princípios, na elaboração de preceitos relativos aos deveres dos Estados Americanos e em todos os passos desse importantíssimo documento.²³⁸

A avaliação do Senador não deixa dúvidas quanto à natureza dos resultados alcançados:

Fiz parte, Sr. Presidente, da Delegação do Brasil. E com a franqueza que me caracteriza, posso afirmar ao Senado que ela cumpriu o seu dever. Houve, da parte de todos os seus componentes, desde o seu chefe, ao último Secretário não obstante a sua pequena composição, e muitas vezes a falta de publicidade, de que outros me de trabalhar pelo Brasil e honrar usaram e abusaram, o propósito firmes tradições da nossa política internacional.

[...] Sr. Presidente, a Delegação do Brasil foi digna das tradições do Itamarati e não desonrou o seu mandato. (*Muito bem; muito bem. Palmas prolongadas. O orador é muito cumprimentado*).²³⁹

²³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 251 *et seq.*

²³⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 6 (1948), p. 83.

²³⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 6 (1948), p. 89.

Trata-se de exemplo eloquente de como parlamentares tinham a possibilidade de participar ativamente nas tratativas relacionadas a atos internacionais celebrados pelo Poder Executivo brasileiro.

Outro exemplo não apenas de participação em reuniões internacionais, mas igualmente da riqueza analítica que se vê nos discursos em plenário acerca de temas de política externa é o relato que fazem os Senadores Othon Mäder e Alfredo Simch de sua participação, junto com outros Senadores, de reunião da Organização Internacional do Trabalho, em 1953.²⁴⁰

A mesma avaliação se aplica à participação do Senador Apolônio Sales na reunião da X Conferência Interamericana, que se reuniria em Caracas, em 1954, conforme fica claro da leitura do Parecer nº 56:

Tratando-se de acontecimento de tão alta relevância no âmbito internacional, a presença de membros do Senado na Delegação Brasileira junto àquela Organização se revela, à Comissão de Relações Exteriores, da mais elevada importância, mormente se atentarmos para o fato de que, nesta hora difícil que atravessamos, a presença de parlamentares da nossa Câmara Alta naquele conclave, bem representará o interesse que o Brasil dedica aos trabalhos daquele órgão da Comunidade Americana de Nações.²⁴¹

Em síntese, o exame das Resoluções do Senado demonstra a inexistência de óbice para que Senadores integrassem delegações brasileiras a reuniões internacionais, inclusive as relacionadas ao GATT. Eventualmente, até mesmo chefias de delegação eram facultadas a Senadores. Evidencia-se, assim, que os parlamentares dispunham de instrumentos para acompanhar assuntos internacionais de seu interesse de maneira muito próxima.

III.2.2 Artigo 53: as comissões de inquérito

O segundo artigo da Constituição de 1946 que estabelecia canal entre o Congresso Nacional e os temas de política externa é o artigo 53, segundo o qual a Câmara dos Deputados e o Senado Federal podiam criar "Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros". Ao estabelecer que comissões de inquérito podiam ser instauradas a respeito de qualquer fato, desde que específico, o Legislativo passava a dispor de dispositivo de largo alcance, podendo criar sérias dificuldades para o Poder Executivo, inclusive na área de política externa.

²⁴⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 8 de agosto de 1953, p. 111 *et. seq.*

²⁴¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de fevereiro de 1954, p. 310.

Trata-se precisamente do que ocorreu em 19 de março de 1957, ocasião em que a Câmara dos Deputados, ao aprovar a Resolução nº 87, constituiu Comissão de Inquérito para

estudar, em geral, a política exterior do Brasil, e investigar, em particular, os resultados obtidos pelo Acordo de Assistência Militar, celebrado em 15 de março de 1952 entre o Brasil e os Estados Unidos, bem como examinar, do ponto de vista jurídico, se o "ajuste" ultimamente firmado entre os dois referidos países é uma decorrência do mesmo acordo e se independe, outrossim, da aprovação do Congresso Nacional, e ainda, do ponto de vista do interesse nacional, se o acordo deverá ser mantido ou denunciado. A referida Comissão será composta de 11 (onze) membros, funcionando pelo espaço improrrogável de 180 dias, contados da data de sua instalação, dispondo da verba de Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) para as despesas que se fizerem necessárias.²⁴²

Registre-se, contudo, tratar-se de Comissão instaurada para discutir um acordo internacional — o Acordo de Assistência Militar com os Estados Unidos — que havia sido objeto de aprovação parlamentar, conforme se depreende da leitura do Decreto Legislativo nº 30, de 1953:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta, nos termos do art. 66, inciso I, da Constituição Federal, e eu promulgo o seguinte

DECRETO LEGISLATIVO Nº 30, DE 1953

Art. 1º É aprovado o Acordo de Assistência Militar assinado no Rio de Janeiro, em 15 de março de 1952, entre a República dos Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 30 de abril de 1953
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

Pela relevância da proposta e por constituir evidência de ação concreta na área de política externa — ainda que a motivação subjacente possa não estar vinculada à política externa propriamente dita —, merece ser transcrita na íntegra a justificativa da Comissão de Inquérito:

Pelo acordo militar firmado entre o Brasil e os Estados Unidos as responsabilidades atinentes a ambas as nações circunscreviam-se, é lógico e insofismável, ao tipo de armamento que era usado na época, não havendo dispositivo que permitisse a introdução de novos padrões. Agora, através de notas diplomáticas sem a necessária audiência do Congresso, o Poder Executivo permite que em território nacional (Fernando Noronha) se instale uma base para foguetes. Parece juridicamente errado que um simples ajuste a guisa de desdobramento de um acordo possa, em verdade, concordar com a instalação de uma base de guerra para armas desconhecidas no Brasil em

²⁴² BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 29 de março de 1957, p. 1.491.

1952. A característica principal do citado acordo era o seu caráter defensivo. Ora, do ponto de vista militar, as armas que serão lançadas da futura base de Fernando de Noronha são tipicamente agressivas. Não serão ali instalados exclusivamente foguetes interceptadores, mas projéteis balísticos cuja finalidade precípua é o bombardeio de alvos fixos. Sendo vagos os termos conhecidos desse "ajuste" e secretos os detalhes objetivos do mesmo, não se sabe a extensão que foi dada ao supracitado "ajuste", desconfiando-se da sua amplitude pelo que transparece na névoa da confusa redação da nota de nossa Chancelaria. Esta Comissão de Inquérito verificará a "juridicidade" do "ajuste" em face da Constituição, por parecer que a mesma é taxativa quanto ao consentimento que dependerá obrigatoriamente do Congresso para a permanência de tropas, (em grande ou pequena quantidade, pois não é o número que altera o problema), no solo brasileiro. Senão vejamos o texto, que a nosso ver é claro, preciso e expresso, do art. 66, item III, da prefalada Carta Constitucional Brasileira:

"É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

III - autorizar o Presidente da República a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente".

Não atinamos como possa um hermeneuta, por mais sutil que seja, dar uma interpretação tão elástica como certos internacionalistas a serviço do Itamarati. Verificará, também, a Comissão, se o que foi concedido no "ajuste" é mera decorrência do que estava estipulado no acordo ou se a concessão é de natureza a exigir um novo acordo. Nesta última hipótese, os termos do novo acordo devem se bitolar no interesse da defesa continental, mas sem ferir, em nenhuma hipótese, a soberania brasileira, e evitando, cautelosa e patrioticamente, que haja qualquer desvantagem para a nossa terra e o nosso povo. Não nos parece conveniente acordo desta natureza que transforma o Brasil no escudo dos Estados Unidos. Evidentemente a rota mais curta para o ataque direto e recíproco Estados Unidos versus Rússia é a Polar do Norte. Por que então os Estados Unidos querem instalar bases militares de caráter agressivo através do leste das Américas Central e do Sul? Preliminarmente, é óbvio, para desviar o alvo inicial do ataque que seria feito contra o seu território. Ficamos, pois, sem defesa alguma, expostos a este ataque. O argumento de que os melhores postos de guerra ficam nesta nota não procede pois a partir da Base da Flórida para o Norte, os Estados Unidos têm suficientes terras contínuas, algumas desertas. Fica pois evidente o caráter ofensivo, no caso em tela, dos nossos aliados do norte. Primeiramente se houver o desencadeamento de uma guerra, (probabilidade que dia a dia se afasta, em virtude mesmo do terrível e tremendo poder destruidor das novas armas), será o Brasil o primeiro a ser atacado, podendo a América revidar com um golpe preventivo para o seu território, que além do mais, possui uma sólida e eficiente defesa. Mas enquanto a guerra não vem teremos alastrando-se pelo nordeste na direção da Bahia e do Amazonas, como pontas de tenazes, as bases americanas que terão ao alcance de sua mão dois centros de petróleo do Brasil, um deles, o da Bahia, em plena fase de produção, e com capacidade de ampliação cada vez maior, e o outro, o do Amazonas, cuja bacia sedimentar petrolífera já não pode ser posta em dúvida graças ao jorro do NO 2 AZ, que entrará a produzir dentro em muito breve. Aliás, os americanos há muito sabiam da existência de petróleo no Amazonas. Os seus técnicos, há três decênios

passados, já haviam mergulhado na misteriosa selva amazônica, elaborando perfis geológicos e levantando os primeiros esboços cartográficos daquela imensa região sedimentar, talvez a maior do mundo. Como já tive oportunidade de ressaltar noutra oportunidade, tudo indicava, embora por simples analogia, que a Amazônia encerrava nas suas entranhas grande quantidade de rochas petrolíferas. Os trabalhos que se desenvolveram no altiplano andino, e a descoberta em larga escala do petróleo na Venezuela, levaram os poderosos "trusts" americanos à quase certeza de que a Amazônia, possuindo formação geológica semelhante, e sendo, inclusive, um como desdobramento dos terrenos petrolíferos venezuelanos, formado na mesma era e até no mesmo período da geologia - não poderia deixar de possuir grandes campos petrolíferos. É pois profundamente suspeito que o pretendido pelos Estados Unidos seja o controle cada vez maior da nossa economia e desta a nascente e já florescente indústria petrolífera. E depois, como coroamento dessa política, pouco amistosa, mas enormemente realista, as tenazes se fecharão sobre o Governo no sentido de fazê-lo recuar da política atômica que corajosamente traçara ultimamente. A Comissão investigará também a veracidade da afirmação do Sr. Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Macedo Soares, quando propalou em tom alarmista que estávamos no limiar da terceira guerra mundial. Fatos da política internacional como a votação comum da Rússia e dos Estados Unidos na ONU na questão da retirada de tropas de Israel do solo egípcio, e o prosseguimento, em tom amistoso, das conversações daqueles dois países na Comissão de Desarmamento do referido organismo internacional, a cautela militar dos Estados Unidos diante da dolorosa e patética tragédia húngara, etc., leva-nos a crer que a guerra está mais distante do que supunha ou supõe o Ministro. A Comissão investigará, outrossim, por que foi o leste e não o oeste da América do Sul o caminho preferido pelos Estados Unidos. Tudo indica que a referida nação preservou o Canal do Panamá e os seus altos interesses no petróleo da Venezuela, Colômbia e Peru. A Comissão ainda examinará da veracidade dos rumores da imprensa, inclusive a mundialmente conceituada revista "Time", que, em seu número de 31 de dezembro do ano próximo passado, dá como certa a entrega de outros pontos do território nacional — a mencionada revista afirma até que serão construídas, além de Fernando de Noronha, outras cinco bases em condições semelhantes. Com que objetivo? Onde esses pontos da costa nordestina? As novas bases serão também para postos de radar e de lançamento de balísticos? Mas isto não pode ser feito através de plataformas flutuantes, como navios, submarinos, etc.? Outro aspecto que precisa ser seriamente examinado é que o foguete balístico do tipo V2, por exemplo, aperfeiçoado e desenvolvido, prescinde inteiramente do controle de radar. O seu lançamento é baseado no impulso inicial e na sua autopropulsão. Libertados da base não voltarão à mesma, pois sua finalidade é agredir e não defender. Não são pois teleguiados e não podem ser utilizados como interceptadores ou perseguidores de outros foguetes. A Comissão investigará, afinal, se há alguma honesta contrapartida, isto é, se os nossos técnicos vão ser instruídos no manejo de tão supermodernas armas, ficando a par dos seus segredos e se os nossos soldados serão adestrados para uma guerra moderna, se serão convenientemente armados e se a eles caberá, como é lógico, intuitivo, sensato e necessário à própria dignidade nacional, o direito — que é um dever — de defenderem o solo pátrio. E mais: quais as medidas concretas

tomadas no sentido de nos serem concedidos auxílios ponderáveis para um desenvolvimento rápido da nossa economia ainda incipiente, pois, embora discordemos frontal e fundamentalmente da velha e rígida tese marxista, de que as condições morais e políticas nada têm a ver com o curso da história pois são efeitos e não causas aceitamos o princípio mitigado e ponderado de que a economia tem função preponderante e importância decisiva nos fatos sociais e nos acontecimentos históricos, e assim, conseqüentemente, chegamos à conclusão de que um povo economicamente fraco, em estado de quase pauperismo, vivendo num país subdesenvolvido, dificilmente pode ter uma grande capacidade de resistência e de luta. É óbvio que a recíproca é verdadeira, isto é, um povo rico, econômica e financeiramente, não será suficientemente forte e invulnerável se não contar com a armadura de uma moral sadia.

A presente propositura visa, acima de tudo, o debate de tão palpitante e momentoso problema, vez que não é concebível que os destinos do Brasil sejam decididos em ambientes fechados e secretos. É preciso falar claro à Nação. O povo brasileiro tem fibra e consciência e por isso não deve e não pode marchar como autômato, sem rumo, sem bússola, sem destino. Exigimos que os grandes temas e os grandes problemas sejam amplamente discutidos, com sinceridade e equilíbrio, para que a opinião pública dê cobertura ao Governo e possa marchar com segurança, decisão e firmeza para a realização dos grandes ideais do povo brasileiro, que se resumem em liberdade, trabalho, dignidade e justiça. Aliás, a Comissão terá uma amplitude maior, vez que poderá examinar, nos seus diversos ângulos, nos seus múltiplos aspectos, toda a política externa do País. Não resta a mais leve sombra de dúvida de que a maioria maciça do Poder Legislativo brasileiro deseja que perdure e mesmo se solidifique a aliança do Brasil e Estados Unidos, mas em moldes diferentes dos que vêm sendo usados. Devemos exigir tratamento diferente, em pé de igualdade, como aliados, e não e nunca como vassalos.²⁴³

Expressões como "não atinamos como possa um hermeneuta, por mais sutil que seja, dar uma interpretação tão elástica como certos internacionalistas a serviço do Itamarati" ou ainda "a Comissão investigará também a veracidade da afirmação do Sr. Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Macedo Soares, quando propalou em tom alarmista que estávamos no limiar da terceira guerra mundial" podem denotar uma série de significados, mas nenhum deles relacionados a uma apatia ou subserviência do Legislativo diante da competência constitucional do Poder Executivo em matéria de política externa.

Anos depois, imbuídos do mesmo espírito, os congressistas decidiram instaurar Comissão de Inquérito para "(i) investigar os resultados da reforma introduzida pela Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, e leis subsequentes, no sistema das tarifas alfandegárias, especialmente no tocante ao desenvolvimento e à eficiência do parque industrial brasileiro;

²⁴³ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 29 de março de 1957, p. 1.491.

(ii) sugerir as alterações e as medidas complementares que se revelarem necessárias ou convenientes ao progresso econômico do país".²⁴⁴

A prerrogativa de instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito não foi utilizada apenas pela Câmara dos Deputados. Em 1965, por exemplo, por meio da Resolução nº 24, o Senado Federal instaurou Comissão de Inquérito para levantar o custo de fabricação de veículos pela indústria nacional.

RESOLUÇÃO Nº 24 – DE 1965

Institui Comissão Parlamentar de Inquérito para o levantamento do custo de fabricação de veículos pela indústria automobilística nacional.

Artigo único. Nos termos do art. 53 da Constituição Federal e do art. 149, letra a, do Regimento Interno, é constituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito, de 11 membros, para apurar, até o fim da presente Sessão Legislativa, os custos de produção dos veículos fabricados pela indústria automobilística nacional, apurando-se os benefícios fiscais, cambiais, creditícios e comerciais, através de importação de máquinas e equipamentos como investimentos de capitais isentos dos impostos alfandegários e de consumo, e ainda o estudo comparativo dos preços desses veículos desde que a indústria foi implantada até a presente data, estendendo-se a investigação não somente às empresas montadoras de automóveis, caminhões e de tratores, como também à indústria de autopeças.

Sala das Sessões, em 24 de março de 1965²⁴⁵

O interesse da instauração desta Comissão Parlamentar não está na natureza do seu objeto em si — distante da seara das relações internacionais do Brasil — mas pelo fato de o Senado dispor, e se utilizar, de instrumento importante para se aprofundar em qualquer assunto de seu interesse.

Apesar dessa potencial utilização das Comissões de Inquérito em temas de política externa, dos cerca de duzentos requerimentos solicitando a instalação dessas

²⁴⁴ Resolução da Câmara dos Deputados nº 186, de 1966 (BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 30 de março de 1966, p. 1.386). As conclusões da CPI foram aprovadas no ano seguinte, por meio da Resolução da Câmara dos Deputados nº 51 (BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 1º de dezembro de 1967, p. 8.484), tendo "cópia dos citados relatórios e conclusões serão encaminhadas aos Ministérios da Fazenda, das Relações Exteriores, da Indústria e do Comércio e do Planejamento". A Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, introduziu ampla reforma relativa às "tarifas das alfândegas". A tramitação teve início com o projeto de lei nº 883, de dezembro de 1955, de iniciativa do Executivo. Tratava-se de alteração que obrigou o Brasil a renegociar compromissos assumidos em Genebra. Tanto é que a própria lei determinou, em seu artigo 72, a abertura de "crédito especial de Cr\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de cruzeiros) para ocorrer às despesas com [...] ajuda de custo, passagens e diárias dos integrantes da delegação brasileira encarregada de promover novas negociações com as partes contratantes do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT)".

²⁴⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de março de 1965, p. 516.

Comissões entre 1946 e 1967, apenas dez estiveram relacionados, ainda que remotamente, com política externa. É esta a razão que leva Paulo Roberto de Almeida a concluir que:

A ausência de CPIs sobre temas de política exterior parece assim indicar o caráter consensual da política externa governamental durante a maior parte do regime de 46. Na verdade, excetuando-se o notável entendimento congressual e partidário observado durante a maior parte do Governo Kubitschek [nota de rodapé omitida], o período em tela foi altamente polêmico e fértil em debates parlamentares, aos quais não estiveram ausentes os temas de política externa. As relações econômico-financeiras externas e, em especial e com extrema ênfase, as relações bilaterais de caráter econômico e político com os Estados Unidos dominam evidentemente a pauta dos debates.²⁴⁶

Para os objetivos desta tese, contudo, o número de Comissões propriamente dito não é tão relevante quanto o fato de que este poderoso instrumento estava à disposição dos congressistas para imiscuírem-se em temas de política externa, se fosse essa a intenção.

III.2.3 Artigo 54: convocação de Ministros

O terceiro dispositivo da Constituição de 1946 que estabelece um canal entre o Congresso Nacional e os temas de política externa é o artigo 54, de seguinte teor:

Os ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

Parágrafo único. A falta do comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

Embora uma leitura apressada possa sugerir tratar-se de previsão desprovida de maiores ambições, este dispositivo, sobretudo em razão da penalidade imposta em caso de descumprimento da regra — crime de responsabilidade em casos de não comparecimento injustificado —, teria sido a verdadeira causa por detrás do pedido de exoneração do Ministro da Fazenda, Correia e Castro, sob o governo Dutra, no ano de 1948, por ter-se recusado a atender a uma convocatória da Câmara dos Deputados.²⁴⁷

A importância do dispositivo fica evidente ao se constatar que, em pelo menos duas ocasiões, o Ministro das Relações Exteriores se antecipou à convocação e se voluntariou para prestar esclarecimentos aos Senadores. Foi o que ocorreu, por exemplo, em 17 de abril de 1958, tendo o Senador Gomes de Oliveira reportado aos colegas o resultado de uma

²⁴⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto. *Op. cit.*, (1986), p. 192.

²⁴⁷ ALENCAR, Ana Valderez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 251.

convocação da Comissão de Relações Exteriores. Nas palavras do Senador: "S. Excelência, o Sr. Embaixador Macedo Soares, houve por bem convocar a Comissão de Relações Exteriores desta Casa, a fim de inteirá-la e, através dela, o Senado, das *démarches* por S. Excelência promovidas no sentido de acertar as condições dos Tratados subscritos pelas duas partes — Brasil e Bolívia".²⁴⁸

Um bom exemplo de como a convocação do Ministro de Estado das Relações Exteriores ao Senado constituía ocasião privilegiada para debates substantivos sobre política externa pode ser encontrado nas discussões relativas ao Acordo de Garantia de Investimentos, assinado com os EUA em 1965²⁴⁹. Trata-se da ida do Chanceler Vasco Leitão da Cunha ao Senado, em razão da convocação do Senador José Ermírio de Moraes, "para prestar esclarecimentos sobre os motivos que levaram o Poder Executivo a negociar e concluir o Acordo de Garantia de Investimentos com os Estados Unidos da América".

A presença do Chanceler no Senado constituiu autêntica "sabatina", com questões de toda sorte sendo formuladas. A leitura do relato da sessão, assim como das discussões envolvendo os pareceres necessários à aprovação do Decreto Legislativo correspondente, demonstra densidade insuspeita em matéria de política externa pelos representantes da Casa Alta.

Ao final, foi aprovado o Decreto Legislativo nº 69, aprovando o referido Acordo:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 69, DE 1965

Aprova o Acordo de Garantia de Investimentos entre os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América, assinado em Washington, em 6 de fevereiro de 1965.

Art. 1º Fica aprovado o Acordo de Garantia de Investimentos entre os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América, assinado em Washington, em 6 de fevereiro de 1965.

Art. 2º Ressalva-se que por denegação de justiça, nos termos do art. VI, § 3º, se entende: a inexistência de tribunais regulares, ou de vias normais de acesso à justiça; a recusa de julgar, de parte da autoridade competente; o retardamento injustificável da decisão judicial, com violação da lei processual interna.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 15 de julho de 1965

Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal

²⁴⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1958), p. 240.

²⁴⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1965), p. 41 *et. seq.* A Mensagem presidencial e a exposição de motivos constam da página 150 *et. seq.* A discussão sobre os pareceres da diferentes Comissões do Senado pode ser encontrada em BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 8 (1965), p. 238 *et. seq.*; p. 390 *et. seq.*

Mais do que levar, eventualmente, à antecipação da ida do Ministro de Estado ao Senado antes mesmo da convocação formal, a importância deste dispositivo constitucional está na possibilidade de que o Congresso Nacional, em geral, e a Comissão de Relações Exteriores, em particular, pudessem convocar o Ministro de Estado das Relações Exteriores, por exemplo, para prestar esclarecimentos sobre temas afeitos à política externa. Tendo em vista o que se imagina ser o interesse de Senadores em participar de delegações em conferências internacionais — como transparece da análise das Resoluções do Senado e da Câmara dos Deputados autorizando parlamentares a compor a delegação brasileira presente a diversas reuniões internacionais, conforme assinalado anteriormente —, poder-se-ia supor que caso algum senador tivesse objeção à posição defendida pelo Brasil em reuniões internacionais estaria prevista a possibilidade de convocar o Ministro para esclarecimentos. Ainda que tal convocação não tenha sido desenhada para necessariamente alterar a posição do Brasil, trata-se claramente de um canal à disposição dos senadores para manifestar suas reflexões a respeito do tema.²⁵⁰

III.2.4 Artigo 63: aprovar chefes de missão diplomática

O artigo 63 da Constituição de 1946 constitui o quarto dispositivo que estabelecia canal entre o Congresso Nacional e os temas de política externa. Nele, determinou-se que competia privativamente ao Senado aprovar os chefes de missão diplomática de caráter permanente, cabendo à Comissão de Relações Exteriores deliberar, em sessão secreta, e opinar sobre as indicações feitas pelo Poder Executivo. Não apenas dispunha o Senado da capacidade de rejeitar a indicação de Chefes de Missão Diplomática — poder utilizado, por exemplo, quando da recusa do candidato do governo de Jânio Quadros, Senador José Ermírio de Moraes, para o cargo de Chefe de Missão Diplomática na República Federal da Alemanha, em 1961, escolhido nos termos da Mensagem presidencial n. 88/61²⁵¹ —, como também de

²⁵⁰ Clarita Maia e Susan Cesar salientaram a importância do mesmo dispositivo na Constituição federal de 1988: "Outras prerrogativas constitucionais conferidas ao Parlamento, passíveis de serem utilizadas para influenciar a política externa, encontram-se referenciadas no artigo 50 da Carta Magna [de 1988]. Seu *caput* trata da possibilidade da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de qualquer uma de suas comissões de, na forma de audiência pública, "convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada". MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. *Op. cit.*, (2004), p. 370.

²⁵¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 9 de maio de 1961, p. 687. Merece registro o fato de a sessão secreta em que o plenário do Senado ratificou a rejeição, nos termos do parecer da Comissão de

utilizar o ensejo para proceder a uma reflexão acerca dos interesses brasileiros em termos das relações internacionais do País, por exemplo.

Ana Valderez de Alencar chama a atenção para a redação do dispositivo, pois, diferentemente dos artigos correspondentes nas Constituições de 1891 e 1934, a Carta Magna de 1946 determinou que a escolha do candidato fosse submetida à apreciação do Senado, e não a nomeação em si. Pela sistemática anterior, um nomeado poderia tomar posse e, em seguida, sofrer o dissabor de enfrentar a rejeição dos senadores.²⁵²

Na sessão de 1º de outubro de 1946, o Senador João Villasbôas, demonstrando preocupação com a prerrogativa histórica do Senado de levar a cabo a sabatina de Chefes de Missão Diplomática indicados pelo Executivo — mas que foi suspensa durante a vigência da Constituição federal de 1937 —, solicitou que a Presidência fornecesse lista de todos os Embaixadores nomeados sem autorização legislativa.

REQUERIMENTO Nº 2

Requeiro à Mesa solicitar ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República as seguintes informações:

[...] 2º Quais os chefes de missão diplomática de caráter permanente, em exercício, disponibilidade ou desempenho de outras funções, cujas nomeações não foram aprovadas pelo Senado e os números e as datas das respectivas atas.

Sala das Sessões do Senado Federal, 1º de outubro de 1946²⁵³

Esse mesmo zelo pela correta interpretação das competências constitucionais do Senado pode ser observado na eloquente manifestação do Senador Arthur Santos, na sessão de 9 de setembro de 1947. O objetivo do parlamentar era oferecer ao plenário do Senado

Relações Exteriores, durou cerca de 10 minutos apenas, denotando algo grau de convergência entre os Senadores na matéria (BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 151). Com relação à motivação dos Senadores para rejeitar o nome proposto pelo Presidente da República, é interessante recuperar notícia do jornal O Estado de São Paulo, publicada na edição de 7 de junho de 1961, relatada pelo Senador Victorino Freire ao plenário: "Os Senadores da Maioria, aliás dos quais apenas o Senhor Victorino Freire trabalhou pela aprovação e a indicação do novo embaixador, não escondiam o fato de que haviam desejado dar ao seu voto um sentido de uma advertência ao Presidente da República, ante os rumos que vem adotando na orientação da nossa política externa". A razão para este discurso está na sugestão, contida na referida matéria, que a decisão do Senado havia sido motivada, em parte, pela rejeição dos Senadores ao papel que o Senador Victorino Freire estava desempenhando como "porta-voz" do Presidente Jânio Quadros: "Entre os fatores que mais teriam influenciado o Senado, com efeito, centro do clima generalizado de desconfiança em relação ao Governo, estaria a posição que assumiu officiosamente o Senador Victorino Freire, hoje transformado à revelia dos seus companheiros e da própria Bancada governista, em porta-voz do Senhor Jânio Quadros e articulador dos interesses do Governo, na Câmara Alta" (BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 172). Outros exemplos de Chefes de Missão Diplomática recusados nas últimas décadas pelo Senado Federal podem ser encontrados em MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. *Op. cit.*, (2004), p. 377.

²⁵² ALENCAR, Ana Valderez Ayres Neves de. *Op. cit.*, (1976), p. 252.

²⁵³ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 2 de outubro de 1946, p. 86.

reflexões decorrentes de consulta submetida à Comissão de Constituição e Justiça a respeito da aplicação do inciso I do artigo 63 da Carta Magna às indicações de representantes brasileiros junto a organizações internacionais de que o Brasil era parte.

A Constituição de 1946 inovou, em parte substancial, o preceito anterior e restringiu-o, por outro lado.

O teor do texto vigente, o Senado não é chamado a aprovar ou desaprovar as designações dos chefes de missão, mas sim opinar, previamente, sobre a escolha desses titulares.

Mas, já não falará sobre as designações de todos os chefes de missão diplomática, no exterior e somente sobre os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

De resto — o que vale assinalar é a colaboração do Senado na escolha dos representantes do estado brasileiro, com função política, permanentemente acreditados junto a governos ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte.

A *contrário sensu*, chegar-se-ia ao absurdo de admitir a necessidade da aprovação do Senado para a designação do agente diplomático brasileiro junto ao Paquistão ou ao Iraque e dispensar essa exigência para o nosso representante no Conselho de Segurança das Nações Unidas ou na União Pan Americana. Entretanto, naqueles países, pouca ou nenhuma será a consequência advinda dos atos praticados pelo nosso Delegado; nestas organizações, ao revés, elas dispensam comentários.

O mandamento constitucional é genérico e impõe a colaboração do Senado sempre que se tratar de prover chefia de missão diplomática permanente.

A razão é óbvia. Resulta daquela cautela [...] para evitar abusos e facilidades na escolha, por cujos males responderia o Brasil. E se "um mau diplomata, nomeado por simpatia pessoal ou amizade de família, pode envolver o Brasil em um conflito, expondo-o à humilhação e à ruína" — como advertia Carlos Maximiliano ao dar o verdadeiro sentido do inciso constitucional, essas cautelas são muito mais de ser exigidas dos titulares credenciados nos Conselhos Diretores das Organizações Internacionais ou das Comunidades de Estados Organizados, que junto a governos de secundária ou nenhuma expressão política ou econômica.

[...] A aprovação do Senado é dispensada somente para as nomeações, diplomáticas ou não, de delegados brasileiros a assembleias internacionais. É que dessas assembleias resultam tratados e convenções sobre os que o Parlamento Nacional resolverá, em definitivo, dentro de sua competência exclusiva, *ex-vi* do disposto no artigo 66 da Constituição Federal.

Pelo exposto, quer pelo elemento histórico, quer examinada a espécie pelo critério político dos interesses nacionais, quer dentro de exata exegese da lei constitucional vigente, o Senado Federal terá de opinar sobre a escolha dos chefes de missão diplomática, de caráter permanente, junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte.²⁵⁴

Mais uma vez, testemunha-se o oposto de qualquer "delegação" de competência, conclusão particularmente sólida quando se observa o registro da reação dos demais

²⁵⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1947), p. 157.

Senadores em plenário às palavras do Senador Arthur Santos: "*Muito bem; muito bem. Palmas demoradas.*"

A importância do dispositivo fica clara com o anúncio do Senador Moura Andrade informando, na sessão de 28 de fevereiro de 1956, que iria protocolar projeto de Resolução "restaurando" a importância do inciso I do artigo 63:

Todavia a praxe — que encontra apoio nos dispositivos do nosso Regimento Interno — transformou o mandamento constitucional num princípio formal e vago, de artificiosa cerimônia, que acabará certamente por invalidar uma das mais importantes prerrogativas do Senado.

[...] Ao estabelecer — em termos imperiosos — o indispensável comparecimento dos indicados às comissões competentes, a proposição objetiva instituir um mecanismo de aferição direta dos valores individuais, um sistema de controle de planos e programas, um processo de verificação de propósitos e princípios e, sobretudo, um regime de autenticidade no julgamento e na escolha das expressões mais legítimas do poder civil.²⁵⁵

No mesmo ano de 1956, nova demonstração da importância do inciso I do artigo 63 pode ser observada na manifestação do Senador Rui Palmeira, na sessão de 13 de junho:

Sr. Presidente, causa estranheza que antes de o Senado pronunciar-se sobre a Mensagem nº 51, já o Diário Oficial publique ato da designação do diplomata José Cockrane de Alencar para nosso Embaixador Extraordinário Plenipotenciário na Índia.

Por mais urgente que seja a necessidade de o Brasil ter naquela grande Nação um representante diplomático, não se justifica a designação sem o pronunciamento do Senado. A resolução presidencial fere frontalmente a Constituição e minha vinda à tribuna foi justamente no sentido de expressar a estranheza — não apenas minha, mas acredito de todo o Senado — ante essa precipitada designação.²⁵⁶

Mesmo o Senador Rui Palmeira tendo assinalado que a aprovação da indicação do Poder Executivo seria certa, ainda assim o Presidente Juscelino Kubitschek tornou insubsistente a portaria de remoção, conforme deixam claro as palavras do Senador Filinto Muller:

Quando levei o fato ao conhecimento do Senhor Presidente da República, S. Ex.^a. manifestou seu descontentamento. Imediatamente — é a satisfação que devo dar ao Senado em nome de S. Ex.^a. — telefonou para a Imprensa Nacional e mandou logo tornar insubsistente aquele decreto.²⁵⁷

²⁵⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1956), p. 557.

²⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 6 (1956), p. 359.

²⁵⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 6 (1956), p. 359.

Não é outra a razão para que os termos das mensagens presidenciais submetendo as nomeações de chefes de missão diplomáticas ao escrutínio parlamentar fossem vazadas nos seguintes termos:

MENSAGEM Nº 43 – DE 1960

Senhores Membros do Senado Federal:

De acordo com o preceito constitucional, tenho a honra de submeter à vossa aprovação a nomeação que desejo fazer do Senhor Hugo Gouthier de Oliveira Gondim para exercer a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil Junto ao Governo da Itália.²⁵⁸

Em junho de 1961, o plenário do Senado testemunhava discussão acerca de diversas mensagens presidenciais, nas quais o Presidente solicitava à Câmara Alta o arquivamento de mensagens anteriores, por meio das quais vários Chefes de Missão Diplomática haviam sido indicados. Numa clara mostra de compreensão da relação entre a transição política pelo qual passava o Brasil e as indicações de Chefes de Missão Diplomática, o Senado acatou todos os pedidos. A única exceção disse respeito ao pedido de desconsideração da indicação do Embaixador Manoel Pio Corrêa Júnior para o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo do México, pois, quando da análise da Mensagem presidencial nº 116/90 — contendo a indicação do Embaixador Henrique de Souza Gomes para o mesmo cargo —, o Embaixador Pio Corrêa já havia assumido suas funções.²⁵⁹

Por fim, merece ser recuperado o pronunciamento do Senador Bernardes Filho acerca da importância da convocação para sabatina dos Chefes de Missão Diplomática indicados pelo Presidente:

Sr. Presidente, a insistência com que alguns teimam em considerar "humilhação" o que eles consideram, por ignorância ou má-fé, exorbitância do Senado este, através da Comissão de Relações Exteriores, convida um Ministro de primeira classe, que o Presidente da República pretende nomear embaixador em qualquer país, para comparecer perante a referida Comissão. [...] mas já que insistem em que eu exerça neste caso da convocação dos Embaixadores, não me oponho. Vou mostrar não ter havido qualquer exorbitância da parte da Comissão a que tenho a honra de pertencer, quando deliberou convocar para que a ela ontem comparecessem dois dos Ministros de primeira classe, cuja designação para as chefias das nossas representações

²⁵⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1960), p. 238. (grifo meu)

²⁵⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 122.

diplomáticas em Buenos Aires e Assunção o Sr. Presidente da República pretende fazer, consultando previamente o Senado.²⁶⁰

Para sustentar o seu ponto de vista, o Senador Bernardes Filho passa em revista as prerrogativas constitucionais e regimentais que facultam à Câmara Alta proceder à convocação. Evidencia-se, assim, o zelo e o interesse no fiel cumprimento das funções do Senado nesse aspecto relacionado à política externa.

III.2.5 Artigo 66: resolver definitivamente sobre tratados e convenções

O quinto dispositivo constitucional vinculando Congresso Nacional aos temas de política externa consta do inciso I do artigo 66, que reza: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República”. Assim, embora a Lei Maior de 1946 tenha estabelecido, em seu artigo 87, inciso VII, que “compete privativamente ao Presidente da República [...] celebrar tratados e convenções internacionais”, os constituintes, no mesmo dispositivo, acrescentaram que tal competência se daria “*ad referendum* do Congresso Nacional”. Dessa forma, somando-se essa ressalva do artigo 87 ao disposto no artigo 66, inciso I, evidencia-se que a Constituição Federal de 1946 outorgou papel de relevo ao Legislativo brasileiro no que diz respeito à definição da política externa brasileira.²⁶¹

O inciso I do artigo 66 da Constituição de 1946 constitui, em certa medida, o principal elo — seguramente o mais evidente — entre o Legislativo e o Executivo em matéria de política externa. Por meio deste inciso, determinou-se que qualquer ato internacional do Brasil resultaria, no plano interno, de um ato jurídico complexo entre os Poderes Executivo e

²⁶⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1953), p. 332.

²⁶¹ Referindo-se especificamente ao contexto posterior à Constituição Federal de 1988, o então Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Sebastião do Rego Barros, assinalava: “Cumprir também ao Itamaraty a função de informar o Congresso a respeito dos temas da agenda internacional. Cabe ao Legislativo acompanhar a execução da política externa e, por vezes, aprovar alguns de seus atos específicos; é o caso, por exemplo, da ratificação de acordos celebrados pelo Brasil. Por outro lado, várias normas internas repercutem no relacionamento externo do País. Isto cria para o Itamaraty a tarefa de subsidiar constantemente o trabalho da Câmara e do Senado, enquadrando discussões tópicas no contexto de nossa inserção internacional. Fora este apoio a atividades permanentes do Congresso, é preciso responder também a solicitações pontuais, feitas por parlamentares com base em comunicações recebidas de eleitores, associações profissionais e outros núcleos de organização comunitária. A meta do MRE é a de garantir transparência em seu diálogo com a sociedade, o que torna o relacionamento com os representantes legítimos da população um fator de capital importância”. BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, 1998, p. 22. A observação é relevante, visto que a competência do Poder Legislativo em matéria de política externa foi vazada, na Constituição Federal de 1998, em termos bastante similares aos da Carta Magna de 1946.

Legislativo²⁶². Se competia privativamente ao Presidente da República celebrar tratados e convenções internacionais (art. 87 da Constituição), tais iniciativas se dariam *ad referendum* do Congresso Nacional, a quem cabia resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República. Em suma, a vigência de qualquer ato internacional no plano jurídico interno dependia necessariamente da aquiescência legislativa.

Embora seja cristalina a necessidade de conjugação de vontades entre o Legislativo e o Executivo, o alcance exato do inciso I do artigo 66 suscitou reiteradas dúvidas ao longo das décadas, tendo sido objeto de acirradas controvérsias quanto ao seu significado. Para se ter uma ideia, Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, atual Consultor Jurídico do Itamaraty, opinava, em 1985, que "o Congresso só decide definitivamente sobre atos internacionais quando os rejeita, impedindo o Presidente de ratificá-los". Isso porque "a aprovação dada pelo Poder Legislativo não torna os tratados obrigatórios, pois o Executivo tem ainda a liberdade de ratificá-los ou não".²⁶³

Poder-se-ia considerar serem duas as causas principais das desavenças. A primeira delas estava relacionada à possibilidade de que determinados diplomas legais internacionais negociados pelo Brasil, em razão de sua natureza, não tivessem de ser submetidos ao escrutínio legislativo²⁶⁴. A segunda fonte de discórdia dizia respeito à possibilidade de que textos negociados internacional pudessem ser objeto de emendas ou ressalvas por parte dos parlamentares brasileiros.²⁶⁵

²⁶² "[...] é dito **ato complexo** por exigir formação por etapas, e mediante manifestações integrativas, no caso, dos dois Poderes da República, como exigido pela Constituição para o aperfeiçoamento dele". RAMALHETE, Clovis. *Op. cit.*, (1976), p. 126. (grifo no original)

²⁶³ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O controle legislativo dos atos internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 22, n. 85, jan./mar. 1985, p. 210.

²⁶⁴ Uma descrição da referida polêmica doutrinária pode ser obtida em MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Poder Legislativo e os tratados internacionais. O *treaty-making power* na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 150, abr./jun. 2001.

²⁶⁵ Não se está levando em conta, naturalmente, os casos em que o próprio diploma legal internacional permitia a aposição de ressalvas ou reservas, o que permitiria acomodar sugestões parlamentares relativas a não-aplicação de determinado dispositivo negociado internacionalmente. É o caso, por exemplo, da Convenção relativa às condições de emprego com trabalhadores de fazendas, concluída em Genebra, em 1958, por ocasião da XLII Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, que é aprovada "ressalvados os artigos 15 e 20, itens 2 e 3, cuja ratificação é denegada com fundamento na autorização da própria Convenção" (Decreto Legislativo nº 33, de 5 de agosto de 1964).

III.2.5.1 Necessidade de escrutínio legislativo

Com relação à primeira questão, convém recuperar a opinião de Paulo Roberto de Almeida:

[a] polêmica doutrinária foi especialmente ativa durante o regime da Constituição de 1946, tendo sido resolvida, na prática, pela adesão do Itamaraty — *et partant* do Executivo — às teses de Hildebrando Accioly favoráveis ao tratamento expeditivo — isto é, sem apreciação congressual — dos "acordos em forma simplificada", segundo o modelo norte-americano dos *executive agreements*.²⁶⁶

O debate revestia-se de forte natureza teórico-jurídica, embora uma das motivações para a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a política externa brasileira, aludida na seção anterior (Resolução do Senado nº 87/57), tenha sido precisamente a instalação de uma base de lançamento de foguetes em Fernando de Noronha ao amparo de uma troca de notas entre as chancelarias brasileira e norte-americana:

Agora, através de notas diplomáticas sem a necessária audiência do Congresso, o Poder Executivo permite que em território nacional (Fernando Noronha) se instale uma base para foguetes. Parece juridicamente errado que um simples ajuste a guisa de desdobramento de um acordo possa, em verdade, concordar com a instalação de uma base de guerra para armas desconhecidas no Brasil em 1952.²⁶⁷

Em razão de a Carta Magna de 1946 fazer referência apenas a *tratados e convenções*, houve quem entendesse, à época, que a redundância terminológica tinha por objetivo indicar que todo o universo dos referidos diplomas estaria coberto pela obrigação de aprovação congressual. Nas palavras de Cachapuz de Medeiros:

até entrar em vigor a Constituição de 1946, nenhum jurista jamais admitiu, no Brasil, que certos atos internacionais fiquem dispensados de aprovação legislativa, exceção feita, unicamente, aos pactos transitórios, ou de curta duração, que, pela força das circunstâncias, os comandantes de exército podem acordar com o inimigo.²⁶⁸

Não eram apenas os juristas que esposavam tal interpretação. O mesmo ponto de vista era compartilhado pelos parlamentares. Veja-se o exemplo recolhido por Cachapuz de Medeiros, a respeito da opinião do Senador Ferreira de Souza:

²⁶⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Op. cit.*, (1990), p. 63.

²⁶⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 29 de março de 1957, p. 1.491. (grifo meu)

²⁶⁸ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. cit.*, (1985), p. 212. A avaliação de Cachapuz de Medeiros não é corroborada por Cristina Alexandre: "Com o retorno à democracia, em 1946, extinguiu-se a possibilidade de vigência de acordos internacionais sem a aprovação do Poder Legislativo, em claro retorno ao marco republicano de 1891". ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *Op. cit.*, (2006), p. 52.

Nesse sentido entre outras manifestações [favoráveis à tese da absoluta necessidade da aprovação do Legislativo para os acordos internacionais do País], sobressai o parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, nº 1.091, de 11 de setembro de 1953, relatado pelo Senador J. Ferreira de Souza, que mereceu a aprovação do plenário, na sessão de 7 de outubro de 1953 [nota de rodapé: *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), 8 de outubro de 1953, p.967].

Depois de demonstrar a sinonímia dos vocábulos ajustes, convenções, acordos, tratados e outros, o parecer entende que todos eles, sem restrições, estão sujeitos à aprovação do Congresso, para que o Governo possa ratificá-los e promulgá-los.²⁶⁹

A mesma interpretação foi acolhida pelo Senador Attilio Vivacqua quando da discussão relativa ao Ajuste para a utilização de Fernando de Noronha, assinado entre o Brasil e os EUA ao amparo do Acordo de Assistência Militar, assinado no Rio de Janeiro, em 15 de março de 1952, entre ambos os países²⁷⁰:

[...] na reunião da Comissão de Relações Exteriores desta Casa, convocada para ouvir o Sr. Ministro Macedo Soares, as restrições do Senado constantes da declaração de voto e de uma emenda interpretativa, importaram numa séria reserva ao Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, e sobretudo envolveram o compromisso do Governo de que os ajustes para execução do Acordo não poderiam ser sonogados à apreciação do Congresso Nacional.

[...] O ajuste sobre Fernando de Noronha, um dos mais comprometedores da responsabilidade e destino do país, foi, também, elaborado e consumado à revelia da opinião pública, dos partidos e dos líderes parlamentares. Estes últimos apenas tomaram conhecimento do seu texto minutos antes da solenidade de sua assinatura, na Casa de Rio Branco, quando ali convocados pelo Sr. Ministro do Exterior para uma reunião, e já na impossibilidade de colaborar em qualquer sugestão, ponderação ou crítica. Colhidos de surpresa e impossibilitados de ponderar e criticar combinações secretas e ignoradas, não nos cabe, pois, qualquer responsabilidade quanto à celebração do ajuste sobre Fernando de Noronha. Demais, disto, achando-se em recesso o Parlamento, nem nos restava a Tribuna do Congresso para advertir o Governo com relação ao gravíssimo passo que iria dar na história de nossa política internacional.

[...] A Comissão de Relações Exteriores do Senado não aceitou a interpretação do Itamaraty de que este ajuste escapa à aprovação do Congresso Nacional.²⁷¹

²⁶⁹ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. cit.*, (1985), p. 157. Não foi possível localizar a referida edição do *Diário do Congresso Nacional* referida pelo autor.

²⁷⁰ A Exposição de Motivos foi publicada no **Diário do Congresso Nacional**, em sua edição de 26 de novembro de 1952, na página 13.757. A aprovação legislativa, sem qualquer emenda ou ressalva, constou do Decreto Legislativo nº 9, de 30 de abril de 1953.

²⁷¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1957), p. 288. Esclarece Cachapuz Medeiros que "o Acordo para a instalação de posto de controle de teleguiados em Fernando de Noronha foi, em seguida, revogado pelo Governo brasileiro, certamente em consequência das objeções do Legislativo, não tendo chegado a produzir quaisquer efeitos" (MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. cit.*, (1985), p. 158).

Outros, contudo, numa interpretação literal, estimavam que qualquer ato internacional que não fosse denominado *tratado* ou *convenção* estaria livre do escrutínio parlamentar.²⁷²

Com a entrada em vigor da Constituição federal de 1946, surgiu, pela primeira vez no País,

manifestação favorável à tese de que nem todos os atos internacionais necessitam de aprovação legislativa. O entendimento foi expressado por um de nossos mais ilustres especialistas em direito internacional público, o embaixador Hildebrando Accioly, que, [...] sustentou que nosso País pode ser parte em atos internacionais que não dependam de aprovação do Congresso Nacional.²⁷³

O que se terá iniciado como manifestação pessoal de Accioly²⁷⁴ — que, entre 1952 e 1960 ocupou o cargo de consultor jurídico do Itamaraty — terminou tornando-se a posição do Itamaraty, em razão de

despacho do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado, de 24 de novembro de 1949, aprovando as conclusões do parecer do Excelentíssimo Senhor Embaixador Secretário-Geral interino, no sentido de se admitir [em certos casos] o acordo por notas reversais, independente de aprovação pelo Congresso Nacional.²⁷⁵

²⁷² REZEK, Francisco. *Op. cit.*, (2004).

²⁷³ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. cit.*, (1985), p. 213.

²⁷⁴ "[...] o Brasil poderá ser parte em atos internacionais que não dependem de aprovação do Congresso Nacional. São eles, essencialmente, os que não exigem ratificação. Dizer que há tratados que não exigem ratificação poderá parecer contraditório com o preceito de direito internacional segundo o qual a ratificação constitui um dos requisitos para a validade de tais atos, até na ausência de cláusula expressa que a estipule. Trata-se, porém, ainda aqui, de um princípio de ordem geral, que admite exceções [...]. Elas se fundam principalmente na natureza do ato internacional e, às vezes, nas circunstâncias que o cercam ou em que é firmado. Alguns autores mencionam também a forma do ato, como elemento suscetível de tornar dispensável a ratificação; mas, a nosso juízo, a forma nada significa, no caso; o que, na verdade, importa é a matéria do pacto [...]. Se a matéria sobre que versa o tratado é da competência exclusiva do Poder Legislativo, está claro que o aludido ato não se pode tornar válido sem a aprovação legislativa; e, se depende de tal aprovação, deve ser submetido à ratificação". ACCIOLY, Hildebrando. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, n. 7, jan./jun. 1948.

²⁷⁵ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty**. Brasília: Senado Federal, v. IV (1946-1951), 2000, p. 401. O despacho do Ministro de Estado, datado de novembro de 1949, conflita com a informação constante do parecer do Consultor Jurídico do Itamaraty, de setembro de 1949, segundo a qual o Secretário-Geral do MRE teria afirmado que "desde janeiro deste ano [1949], [o Itamaraty] não mais permite que sejam firmados atos internacionais sem a cláusula de que assim se faz *ad referendum* do Congresso Nacional e de que só com a aprovação dele entrarão em vigor". MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. IV (1946-1951) (2000), p. 323. O despacho conflita igualmente com o registro da opinião do Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Ciro de Freitas Valle, que, em meados de 1949, perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, afirmou "que se tratava de praxe errada [a entrada em vigor imediatamente após a assinatura de acordos internacionais], contra a qual se rebelava, e, bem assim, que, de agora em diante, nenhum tratado firmado pelo Ministério das Relações Exteriores entraria em vigor sem prévia aprovação pelo Congresso Nacional, nos termos desta Constituição". *Diário do Congresso Nacional*, de 3 de setembro de 1949, p. 7.978 a 7.984 (*apud* MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.).

As situações que prescindiriam de aprovação parlamentar, na visão de do Embaixador Accioly, eram as seguintes: a) os acordos que versassem sobre assuntos de competência privativa do Poder Executivo; b) os concluídos por agentes ou funcionários com competência para tanto, sobre assuntos de interesse local ou de importância restrita; c) os que tão somente consignam a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente; d) os que decorressem, lógica e necessariamente, de algum tratado vigente e fossem como que o seu complemento; e) os de *modus vivendi*, na medida em que tivessem por objetivo apenas deixar as coisas no estado em que se encontram ou estabelecer simples bases para futuras negociações; f) ajustes para a prorrogação de tratados antes de sua expiração; e g) as promessas de reciprocidade em matéria de extradição.²⁷⁶

Accioly recordava que, mesmo sob os auspícios da Lei Maior de 1891, diversos haviam sido os atos internacionais ratificados sem escrutínio legislativo:

Ainda no regime da Constituição de 1891, — que era, nesse ponto, talvez mais exigente do que as posteriores, pois não se limitava a mencionar tratados e convenções, falando também em ajustes, — numerosos são os acordos bilaterais concluídos pelo Governo brasileiro com Governos estrangeiros e que vigoraram sem o preenchimento daquela condição. Percorra-se, por exemplo, o "Código das Relações Exteriores", publicado em 1900, e lá se encontrarão vários exemplos de tais acordos. Entre outros, podemos aqui referir: ajustes bilaterais, respectivamente, com a Alemanha (de 10 e 29 de julho de 1899), a Argentina (de 9 de agosto de 1895), a Áustria-Hungria (de 4 de junho e 24 de setembro de 1891), a Bélgica (de 4 e 9 de julho de 1897), a Bolívia (de 10 de maio de 1895 e de 30 de outubro de 1899), o Chile (de 10 de janeiro de 1896), França, Itália, Peru, Portugal, Suíça. Um dos acordos com Portugal (o de 9 de maio de 1898) dizia respeito a assunto que, à primeira vista, deveria talvez passar pelo Congresso Nacional: era a permutação de encomendas postais sem valor declarado. De datas posteriores a 1900, mas ainda sob a vigência da Constituição de 1891, poderíamos mencionar vários outros exemplos, inclusive alguns acordos para a demarcação de fronteiras e outros sobre a troca de correspondência diplomática em malas especiais. [...] Seja como for, o que principalmente desejávamos era esclarecer que, entre nós, o costume já de muitos anos — ainda que se pretenda estabelecido *extra-legem* — é o de não se exigir a aprovação do Congresso Nacional para certos atos internacionais, e mostrar que, nisto, acompanhamos a corrente moderna e a melhor doutrina.²⁷⁷

Evidência do quanto à interpretação de Accioly afastava-se da interpretação aceita foi a consulta formulada pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Raul Fernandes,

Op. cit., v. IV (1946-1951) (2000), p. 325). É de se supor, portanto, que o despacho de novembro de 1949 alterou a prática que vinha sendo observada pelo Ministério das Relações Exteriores no começo daquele ano.

²⁷⁶ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. IV (1946-1951) (2000), p. 401.

²⁷⁷ ACCIOLY, Hildebrando. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, n. 13-14, jan./dez. 1951.

ao Consultor-Geral da República sobre o restabelecimento da validade do *Acordo de Pagamento entre o Brasil e França* por meio de troca de notas e a necessidade de que esse arranjo fosse objeto de escrutínio parlamentar. Tal consulta, deve ser assinalado, foi feita por ordem do próprio Presidente da República.

Em seu parecer, Haroldo Valladão confirmou a interpretação dada pela lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, segundo a qual, pela Constituição vigente à época, todos os atos internacionais celebrados pelo Executivo deveriam ser aprovados pelo Legislativo.

A primeira interpretação, logo após a promulgação da Carta Magna de 24 de fevereiro de 1891, dada, ainda pelos antigos constituintes, vamos encontrar na Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, que reorganizou os serviços da administração federal, e ainda em vigor no que não foi expressamente revogada. Eis o que prescreve o § 3º do seu art. 9º: "§3º Os ajustes, convenções e tratados celebrados pelo Presidente da República, em virtude das atribuições que lhe confere o art. 48, n. 16, da Constituição, serão sujeitos à ratificação do Congresso, mediante um projeto de lei formulado pelo Poder Executivo, nos termos do art. 29 da Constituição". Nem outro foi o modo de ver do insigne João Barbalho ao justificar a necessidade de aprovação pelo Congresso dos atos internacionais bilaterais: "Mas os tratados são uma troca de concessões e estabelecem reciprocidade de obrigações; ora não é da alçada do poder executivo empenhar *motu* próprio a responsabilidade da nação, criar-lhe compromissos, obriga-la, ainda que em permuta de vantagens, a ônus e encargos. Por isso ficou reservada ao Congresso Nacional a ratificação dos ajustes, convenções e tratados feitos pelo Presidente da República o que redundava em corretivos e garantia contra possíveis abusos, contra a má compreensão e comprometimento dos altos interesses nacionais".²⁷⁸

Embasava o parecer a opinião de que a redação da Lei Maior de 1946, apesar de fazer referência exclusiva a *tratados e convenções* internacionais, não alterava a interpretação vigente:

Teriam os artigos da Constituição de 1934 e da atual, de 1946, já referidos, alterado aquela orientação do direito pátrio pelo fato de nos textos referentes ao Presidente da República falarem apenas em "convenções internacionais" (1934, art. 56, 6º) ou "Tratados e Convenções Internacionais" (1946, art. 87, VII) na forma empregada nos dois diplomas básicos quanto ao Poder Legislativo (1934, art. 40, a, e 1946, art. 66, I). O elemento histórico desautoriza uma resposta afirmativa [...]. A expressão "tratados e convenções" vinha sendo usada desde 1891 no sentido amplo, de quaisquer atos jurídicos bilaterais de caráter internacional. Não fala, apenas, em tratados, mas em tratados e, convenções, com largueza de expressão. Há de ser, assim, mantida a interpretação clássica que subordina à aprovação do

²⁷⁸ VALLADÃO, Haroldo. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Rio de Janeiro, v. 11-12, jan./dez. 1950.

Congresso Nacional todo e qualquer tratado ou convenção, ainda que com a simples denominação de acordo, ajuste, convênio, etc.²⁷⁹

Apesar das opiniões contrárias, Cachapuz de Medeiros reporta que,

na prática, em que pese às opiniões contrárias, inclusive do Consultor-Geral da República, o Itamaraty manteve o entendimento defendido por Accioly e tem concluído vários atos internacionais em forma simplificada, enquadráveis nas categorias preconizadas por este jurista.^{280, 281}

Tendo em vista o escopo desta tese, convém assinalar que a possibilidade de que certos acordos internacionais, por sua natureza, prescindissem de aprovação congressional não incluía os resultados de negociações conduzidas ao amparo do GATT. Deixou claro este entendimento Haroldo Valladão, já na função de Consultor Jurídico do Itamaraty, quando foi instado, em 10 de maio de 1961, a pronunciar-se acerca da necessidade de que concessões negociadas pelo Brasil no âmbito do GATT e protocolos de acessão de novos países ao GATT. Baseado no artigo 65 da Constituição (competências privativas do Congresso Nacional, com anuência do Presidente da República) e pelo rito seguido quando da aprovação e promulgação dos Protocolos de Ancey e de Torquay (respectivamente, Decreto Legislativo nº 76, de 20 de fevereiro de 1951, promulgado pelo Decreto nº 30, de 3 de setembro de 1951, e Decreto Legislativo nº 80, de 15 de dezembro de 1952, promulgado pelo Decreto nº 31.600, de 17 de abril de 1953), Valladão foi taxativo quanto à necessidade de aprovação parlamentar.

Dois foram os exemplos de organismos internacionais dos quais o Brasil tornou-se membro sem que os correspondentes atos internacionais tivessem sido submetidos à análise

²⁷⁹ *Ibid*, p. 12.

²⁸⁰ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. cit.*, (1985), p. 215. Embora a reflexão se aplique a período posterior ao recorte temporal deste trabalho, é interessante recuperar a observação de Medeiros: "a partir de 1973, talvez despertado pelo fato de que os tratados negociados pelo Itamaraty, que chegavam para ser apreciados, incluíam, cada vez com maior frequência, disposição no sentido de que os mesmos poderiam ser complementados ou modificados, por simples 'trocas de notas diplomáticas', o Congresso Nacional começou a adotar medidas concretas para impedir tais ajustes. As providências consistem em fazer constar, nos decretos legislativos, dispositivo expresso, proclamando que quaisquer atos de que possam resultar revisão, modificação ou reforma dos acordos aprovados ficam sujeitos ao consentimento do Congresso" (MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. *Op. cit.*, (1985), p. 217). Vê-se, assim, não apenas que o Congresso dispõe de controle sobre as atividades do Poder Executivo em matéria de política externa e que tais controles são passíveis de refinamento, com vistas a assegurar sua eficácia. Portanto, eventual inação parlamentar no controle de atos internacionais firmados pelo Brasil não pode ser atribuída a questões de competências.

²⁸¹ Em 1950, em extenso parecer intitulado "Acordos por troca de notas. Quando é necessária a aprovação pelo Congresso Nacional", o consultor jurídico do Itamaraty, Levi Carneiro, encampa formalmente as categorias sugeridas por Accioly como aquelas para as quais a aprovação legislativa não é necessária, embora não deixe de registrar o seguinte alerta: "quaisquer que sejam as facilidades e as vantagens decorrentes da simples troca de notas, parece-me que nos devemos desabituair dessa prática, de que se tem abusado, e restringi-la aos casos em que é cabível sem ulterior pronunciamento do Congresso. Reconheço, aliás, que, do mesmo passo, o Congresso Nacional abrevie, em cada caso, o seu pronunciamento sobre os tratados que o Presidente da República lhe apresente" (MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. IV (1946-1951) (2000), p. 414).

parlamentar: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Explica a situação o fato de, à época da assinatura dos referidos acordos, ainda vigir a Constituição de 1937. Mas nem por isso o Congresso Nacional abriu mão da prerrogativa de, tão logo terminado o Estado Novo, se informar da situação. Trata-se precisamente do objetivo do Senador Ferreira de Souza, relator do parecer nº 273 da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, que determina pedido de informação para os Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores:

Tendo o Senado aprovado as emendas supressivas dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 1ª parte, 5º, 6º e 12, 3ª parte, oferecida por esta comissão a projeto nº 7, de 1947, sob a alegação de inconstitucionalidade, ficou ele reduzido aos artigos 4º, 2ª parte, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14 e 15, sobre cujo mérito há que opinar agora. Impõe-se, portanto, de saída, mudar a numeração.

Os três primeiros adotam diversas providências relativas ao Fundo Monetário Internacional (fixação do valor-ouro do cruzeiro, e cota do Brasil), reportando-se o terceiro ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Trata ainda o artigo 11 da denúncia de acordos comerciais que envolvem abertura de crédito em moeda estrangeira.

Como, em relação ao Fundo Monetário, ao Banco e a diversos acordos comerciais não se tenha manifestado o Congresso, resolve a comissão converter o seu estudo em diligência, a fim de requisitar dos Ministérios do Exterior e da Fazenda os seguintes elementos:

- a) teor do tratado, convenção ou acordo criador do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento;
- b) indicação ou teor dos Decretos-leis ou leis que os aprovaram, bem como dos decretos de promulgação, se houve;
- c) teor dos acordos comerciais com aberturas de crédito e cotações de moeda estrangeira e as leis ou Decretos-leis e decretos que os aprovaram e promulgaram.
- d) situação atual desses acordos.²⁸²

Semanas após a requisição de informações a respeito do BIRD e do FMI, na sessão de 11 de maio de 1948, o Senador Andrade Ramos fez duras críticas aos compromissos assumidos pelo Brasil junto a ambos os órgãos. Raciocinava o Senador que não fazia sentido enviar vultosos recursos, da mesma forma que os países europeus em reconstrução, também não passava o Brasil por bons momentos.

Quer dizer que o acordo de Breton Woods trouxe para o Brasil vultosas obrigações. Na ocasião, é possível que tivéssemos visto as coisas com óculos cor de rosa, que fôssemos capazes de subscrever sem sacrifício quantias tão elevadas e que hoje reconhecemos bem acima das nossas conveniências e possibilidades econômicas e financeiras. E se agora sentimos as consequências, é porque vemos a diluição das nossas divisas e quem sabe mesmo parte do ouro que possuímos no estrangeiro.

²⁸² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1948), p. 330.

[...] Sr. Presidente, desejo recordar ao Senado que este assunto não nos tinha escapado no momento oportuno. Quando apresentamos o projeto de emergência com diversas medidas em relação à política cambial que precisava ser modificada, também colocamos no referido projeto nº 7, de 18 de abril de 1947, o seguinte artigo de cautelosa providência:

"Art. 8º O Governo Federal desde agora negociará o reajustamento da quota do Brasil no fundo monetário internacional, de cento e cinquenta milhões de dólares, para cinquenta milhões de dólares e reduzirá a subscrição, no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, de cento e cinquenta milhões de dólares para dez milhões de dólares.

Acrescenta o artigo:

"Se houver dificuldade na obtenção dessa modificação, pedirá o Governo o desligamento da participação na forma da cláusula nº 15 do art. 1º do acordo de Bretton Woods".

[...] (*Muito bem; muito bem. Palmas. O orador é cumprimentado.*)²⁸³

Tendo em vista a natureza deste discurso, é lícito inferir que, caso consultados, os Senadores poderiam não se ter mostrado favoráveis à adesão do Brasil aos atos internacionais que criaram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Na sessão de 12 de julho de 1948, o assunto volta à baila com o Senador Andrade Ramos questionando novamente a conveniência de continuar com os pagamentos às duas instituições. Ao longo do debate, não apenas considerou-se a possibilidade de que os pagamentos passassem a ser condicionados a empréstimos para empresas brasileiras, mas também se cogitou simplesmente o não pagamento dos valores restantes das contribuições devidas²⁸⁴. É o que deixa claro o Senador:

Se conseguir do Banco condições que julgo capazes de fazer bem ao meu país, perfeitamente; se não, não teria dúvida em retirar nossa participação no Banco.²⁸⁵

Em mais uma mostra do quanto os recursos despendidos com as duas instituições contrariavam o interesse nacional, na visão do Senador Andrade Ramos, o parlamentar retoma o assunto na sessão de 26 de julho do mesmo ano, questionando firmemente a adesão do Brasil ao Fundo Monetário Internacional em razão de nem mesmo ter sido constituído um Banco Central no País.

Sem termos, pois, incorporado o nosso Banco Central, sem termos votado a Lei Monetária e a Reforma Bancária, enterramo-nos no Fundo Monetário Internacional, de mãos e pés atados. O que temos a fazer agora é vermos os

²⁸³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1948), p. 63.

²⁸⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 236.

²⁸⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 243.

nossos compromissos e utilizarmos a nossa qualidade na melhoria possível das condições, especialmente dentro desse Banco Internacional, o qual aparece com o seu primeiro negócio com o Brasil, o Brasil, aliás, tendo de figurar na posição de garantia para um empréstimo a terceiros.

[...] Realmente não sendo acionista o Banco pode declarar que não quer tratar do empréstimo. Agora ele tratando do empréstimo — e é este o ponto do aparte do nobre Senador Ribeiro Gonçalves — não oferece nenhuma vantagem e garantia melhor do que ofereceram em outros tempos Rotschild & Dillon Read e outros banqueiros. O Banco vai jogar com o crédito da Nação com a sua posição econômica e financeira.

E como todo o crédito é limitado, cheguei à conclusão [Senador Ribeiro Gonçalves] — e a isso conduz o discurso proferido por V. Ex.^a anteriormente — de que o Brasil, sendo avalista do empréstimo da Light, estará naturalmente reduzindo seu crédito para futuros empréstimos em benefício do seu reequipamento, etc.

Penso [Senador Andrade Ramos] que o Brasil adotando esse critério, está mais que reduzindo seu crédito, diminuindo mesmo sua soberania política. Lastimo discordar da maioria da nobre Câmara dos Srs. Deputados, da Comissão de Finanças, e principalmente do nobre Presidente que conduziu o assunto. Acredito que o Brasil, procedendo assim, estará diminuindo sua posição no crédito financeiro internacional.²⁸⁶

Em síntese, a participação do Brasil no FMI e no BIRD constitui exemplo de tema em que o Senado demonstra possuir opinião própria sobre os melhores interesses do País. Embora não estejam todos reproduzidos nesta tese, o tema foi objeto de inúmeros e detalhados discursos, substitutivos e projetos os mais diversos.

III.2.5.2 Emendas ou ressalvas a acordos internacionais

A segunda fonte de discórdia a respeito da interpretação do inciso I do artigo 66 da Constituição de 1946 dizia respeito à possibilidade de os textos negociados internacionalmente poderem ser objeto de emendas ou ressalvas por parte do Congresso Nacional uma vez assinados.

Em termos concretos, as questões que se apresentavam eram a possibilidade de aceitar ou rejeitar, na íntegra, o diploma legal negociado pelo Executivo, porquanto não competia aos congressistas renegociar com interlocutor estrangeiro os termos de um acordo já negociado, ou de apor reservas ou ressalvas, iniciativa não apenas possível, como perfeitamente em linha com a competência constitucional do Congresso Nacional de aprovar, definitivamente, acordos internacionais. Em parecer datado de 2 de abril de 1962, Haroldo

²⁸⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 483.

Valladão, consultor jurídico do Itamaraty, afastou as eventuais dúvidas quanto às possibilidades existentes: "Em face da Constituição Federal [de 1946] parece-me ser possível ao Congresso Nacional tomar quanto aos tratados e convenções celebrados pelo Poder Executivo, três atitudes: aprovação total, rejeição total, aprovação com emendas".²⁸⁷

E, efetivamente, a História registra, no período em exame, exemplos das três situações, embora a rejeição total e a aprovação com emendas sejam exceções. Senão, vejamos.

A) Aprovação total de acordos internacionais pelo Congresso Nacional

Trata-se da quase totalidade dos casos. Nessas situações, o texto dos Decretos Legislativos correspondentes é bastante simples, como se pode ver no seguinte exemplo:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 49, DE 1948

Art. 1º - São aprovados os Atos do XI Congresso da União Postal Universal, assinados na cidade de Buenos Aires, em 23 de maio de 1939, pelos delegados do Brasil e demais países participantes da Convenção, de acordo com o nº I do art. 66 da Constituição Federal.

Art. 2º - Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 11 de dezembro de 1948.
Nereu Ramos, Presidente do Senado Federal.

No caso dos resultados das negociações realizadas ao amparo do GATT, os Decretos Legislativos correspondentes não registram particularidades, exceto o de nº 14, de 1960, tratado mais adiante.

DECRETO LEGISLATIVO Nº 43, DE 1950

Art. 1º São aprovados os atos concluídos na Segunda Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, realizada em Genebra no período de agosto-setembro de 1948.

Art. 2º Os atos referidos no artigo anterior são os constantes dos Protocolos que modifica a Parte I e o artigo XXIX, a Parte II e o artigo XXVI, do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; do Protocolo referente à adesão de signatários da ata final de 30 de outubro de 1947; o Acordo relativo à aplicação da cláusula de nação mais favorecida às zonas da Alemanha Ocidental, sob ocupação militar; e o Anexo que contém as Notas Interpretativas.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 20 de junho de 1950

²⁸⁷ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. VI (1961-1971) (2002), p. 88.

Fernando de Mello Vianna, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência

DECRETO LEGISLATIVO Nº 30, DE 1951

Art. 1º É aprovado o texto do Protocolo Modificativo do artigo XXVI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, assinado em Annecy, França, a 13 de agosto de 1949, pelo Brasil e outros países.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 3 de setembro de 1951
Alexandre Marcondes Fillow, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência

DECRETO LEGISLATIVO Nº 76, DE 1951

Art. 1º É aprovado o texto do Protocolo de Annecy sobre os Termos de Adesão ao Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio, concluído entre o Brasil e vários países, e datado de 10 de outubro de 1949.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 20 de dezembro de 1951
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

DECRETO LEGISLATIVO Nº 80, DE 1952

Art. 1º É aprovado, nos termos da cópia a este anexa, o texto do Protocolo ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, firmado pelo Brasil na cidade de Torquay, Inglaterra, em 21 de abril de 1951.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 15 de dezembro de 1952
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

DECRETO LEGISLATIVO Nº 32, DE 1964

Art. 1º São aprovados os Protocolos de Negociações Tarifárias, realizados com a Áustria, Austrália, Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Japão e Suécia, sobre o Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), no período de novembro de 1960 a junho de 1961.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 5 de agosto de 1964
Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal

DECRETO LEGISLATIVO Nº 8, DE 1966

Art. 1º É aprovado o Protocolo que insere, no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, uma parte IV relativa ao comércio e desenvolvimento, assinado em Genebra a 8 de fevereiro de 1965.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 30 de março de 1966
Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal

O único aspecto que suscitou controvérsia diz respeito ao embasamento constitucional dos Decretos Legislativos de aprovação dos acordos internacionais. Se é certo que o inciso I do artigo 66 determina que a resolução definitiva sobre acordos internacionais é de competência do Congresso Nacional, não é menos verdade que o artigo 71 — "Nos casos do art. 66, considerar-se-á com a votação final encerrada a elaboração da lei, que será promulgada pelo Presidente do Senado" — estabelece que a aprovação parlamentar de matéria afeita ao artigo 66 constitui a etapa final da elaboração da lei, pendente apenas de sua promulgação pelo Presidente do Senado. Ou seja, um Decreto Legislativo que tenha o artigo 71 como base legal já é lei quando de sua promulgação, ao passo que um mesmo Decreto Legislativo sustentado pelo artigo 66 indica simplesmente que está cumprida a exigência de aprovação congressional. Na prática, a maior parte dos Decretos Legislativos aprovando acordos internacionais amparou-se no artigo 66 da Carta Magna, embora em algumas ocasiões tenha sido feita referência ao artigo 71 da Constituição — vide, por exemplo, o Decreto Legislativo nº 14, de 1960.

Embora de natureza técnica, o tema justificou artigos na imprensa brasileira, no ano de 1954, nos quais o Itamaraty era criticado por um suposto erro de entendimento acerca dos preceitos constitucionais. Nas palavras do Consultor Jurídico do Itamaraty, Hildebrando Accioly:

2. Desta vez é o *Jornal do Brasil* que chama a atenção de seus leitores para o erro em que estaríamos incorrendo, por havermos feito publicar no *Diário Oficial*, como atos de promulgação, decretos que mandam executar acordos ou tratados celebrados pelo Brasil e já aprovados pelo Congresso Nacional.
3. Argumenta-se, novamente, como o artigo 71 da Constituição federal, que, ao ver dos críticos de nossa praxe nessa matéria, é completamente ignorado por nós, do Itamaraty, pois tal artigo — dizem eles — determina "que os convênios internacionais sejam promulgados pelo Presidente do Senado".²⁸⁸

Accioly, contudo, não hesita em esclarecer a situação: a aplicação do artigo 71 diz respeito a todas as matérias relativas ao artigo 66 que não demandem nenhum ato adicional para que se tornem completos; como nos casos dos acordos internacionais é necessária ainda a ratificação para que o ato seja considerado perfeito e acabado, a promulgação da aprovação

²⁸⁸ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. V (1952-1960) (2001), p. 224.

congressual pelo Presidente do Senado, pela via do Decreto Legislativo, não se pode dar ao amparo do artigo 71 da Constituição, e sim do artigo 66 do mesmo diploma legal.²⁸⁹

Mais do que isso, o Embaixador Accioly manifesta opinião de que "o Senado, no entanto, adotou a prática, a meu ver errônea e nociva, de fazer publicar o texto do tratado aprovado, como anexo ao decreto [legislativo] de promulgação firmado por seu Presidente". E esclarece: "Emprego tais qualificativos com relação a essa prática, porque a mesma dá a impressão de que o ato internacional passa a vigorar, quando sabemos que esse não é o caso, estabelecendo assim certa confusão, pelo menos entre os leigos, e, também, porque dá lugar a uma duplicata na publicação do ato em causa".²⁹⁰

B) Rejeição total de acordos internacionais pelo Congresso Nacional

Se a aprovação total de acordos internacionais, por ser a regra, parece diminuir a relevância da aprovação congressual, esta seria notória no caso de rejeição total a um acordo internacional assinado pelo Poder Executivo, o que impediria a ratificação do diploma legal. Em que pese ao fato de que a rejeição de um tratado não equivale a influenciar construtivamente o estabelecimento de uma agenda de relações externas, não caberiam dúvidas do quanto o gesto é claro em termos da sinalização da posição do Congresso em determinada área da política externa.

São apenas três os registros desta situação extrema ao longo do período de 1946 a 1967, embora as razões subjacentes para as decisões sejam distintas. Dois casos envolveram convenções da Organização Internacional do Trabalho.

O primeiro deles disse respeito à Convenção nº 102, assinada em 1952 em Genebra, e submetida ao Congresso Nacional para aprovação em 1959, por meio da mensagem presidencial nº 214. O parecer da Comissão de Legislação Social é claro a respeito da origem da decisão de não se aprovar o mencionado diploma legal: "o Ministério das Relações Exteriores desaconselha a ratificação"²⁹¹. É precisamente o que registra a Exposição de Motivos, datada de 9 de junho de 1959, que acompanha a Mensagem Presidencial nº 214:

Desaconselhando [o Ministério das Relações Exteriores] a ratificação da Convenção em apreço, cumpre salientar ainda a circunstância de estar em

²⁸⁹ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. V (1952-1960) (2001), p. 225.

²⁹⁰ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. V (1952-1960) (2001), p. 222.

²⁹¹ BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Senado*, livro 8 (1964), p. 196.

fase final de estudos pelo Senado Federal, a Lei Orgânica da Previdência Social, que viria modificar profundamente o sistema previdenciário brasileiro.²⁹²

Não é outra a razão para o desfecho que teve o projeto de Decreto Legislativo nº 30:

O projeto não pode ser aprovado. O próprio Governo recomendou a desaprovação da Convenção na mensagem que enviou ao Congresso Nacional. Os órgãos governamentais pronunciaram-se contra a Convenção, cujas normas foram ultrapassadas e superadas pela Lei Orgânica da Previdência Social, direito positivo interno que regula a matéria, segundo as conveniências do interesse nacional.

Assim, a Comissão de Constituição e Justiça opina pela rejeição do projeto de decreto legislativo nº 30, de 1964, negando-se, em consequência, aprovação à Convenção concernente às normas mínimas de previdência social, adotada em Genebra, em 1952, por ocasião da 35ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho.²⁹³

A rejeição, nesse caso, demonstra concordância do Congresso Nacional com a posição do Poder Executivo, e não o contrário.²⁹⁴

O segundo exemplo de rejeição de uma Convenção da OIT ocorreu em 1965. Na sessão de 26 de abril, foram discutidos os pareceres das diferentes Comissões consultadas acerca do projeto de Decreto Legislativo nº 113, de 1964, proveniente da Câmara dos Deputados, que englobava 12 Convenções adotadas entre 1926 e 1957 em sucessivas reuniões da Organização Internacional do Trabalho. Constava do projeto a recomendação da aprovação das Convenções de nºs 21, 22, 91, 93, 97, 103, 104, 105, 106 e 107 e a rejeição da de nº 90. Além disso, a aprovação das Convenções de nºs 103 e 106 era recomendada com a aposição de ressalva. Assinalava o Parecer nº 349, datado de novembro de 1964, da Comissão de Constituição e Justiça:

A injuridicidade [da Convenção nº 90] invocada decorre da incompatibilidade da convenção (trabalha noturno de menores na Indústria) com o art. 404 da Consolidação das Leis do Trabalho, que o proíbe.

A Comissão de Legislação Social aprovou emenda do Relator, restringindo a aplicação das Convenções nºs 103 e 106 (amparo à maternidade e relativo ao repouso semanal no comércio e nos escritórios), §§ 1º e 2º do art.1º do projeto.

²⁹² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 8 (1964), p. 195.

²⁹³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 8 (1964), p. 195.

²⁹⁴ As fontes do Senado não esclarecem as razões para a assinatura de uma Convenção a respeito da qual o próprio Poder Executivo se coloca contrário à aprovação legislativa. Pode-se especular que o desgaste em informar a não aprovação legislativa seria menor do que não participar da negociação ou negar-se a assinar a Convenção. A referida Convenção nº 102 foi aprovada pelo Congresso Nacional apenas em 2009, em razão de não mais colidir com as regras nacionais em matéria de previdência social.

[...] Pela enumeração das convenções, temas que elas envolvem e tempo decorrido, entendemos que o Senado não deve apreciá-las sem o prévio pronunciamento do Poder Executivo.²⁹⁵

No Parecer nº 350, de 9 de abril de 1965, a mesma Comissão de Constituição e Justiça manifestava sua concordância com a posição defendida pelo Ministério das Relações Exteriores:

São procedentes os argumentos do Sr. Ministro das Relações Exteriores para infirmar as restrições e negativa constantes do decreto legislativo ora em exame, com referência às Convenções nºs 90, 103 e 106 §§ 1º e 2º do art. 1º e art. 2º.²⁹⁶

Efetivamente, o Decreto Legislativo que aprovou as mencionadas Convenções não incluiu a de nº 90:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 20, DE 1965

Aprova as Convenções de nºs 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107, e rejeita a de nº 90, adotadas pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho.

Art. 1º - São aprovadas as Convenções de nºs 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107, adotadas pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho.

§ 1º - A Convenção de nº 103 não será aplicada às categorias de trabalho enumeradas no seu artigo VII, alíneas b e c.

§ 2º - A Convenção de nº 106 aplicar-se-á às categorias relacionadas no seu artigo 3º, excetuadas as constantes da alínea b.

Art. 2º - É rejeitada a Convenção nº 90, adotada pela 31ª Sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, reunida em 1948, em São Francisco.

Art. 3º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 30 de abril de 1965

Camillo Nogueira da Gama, Vice-Presidente, no exercício da Presidência.

O terceiro exemplo de rejeição é o Acordo Comercial Brasil-Tcheco-Eslováquia, firmado no Rio de Janeiro, em 1946. Em seu artigo 10, o Acordo previa que "as Altas Partes Contratantes concordam, entretanto, em fazê-lo executar, a título provisório, a partir de 15 de novembro de 1946". Trata-se precisamente do que consta da mensagem do Presidente Dutra a respeito da situação do País, em discurso proferido no Congresso Nacional na sessão solene de 15 de março de 1948:

Ainda como indício do esforço que estamos desenvolvendo o sentido de ajudar, dentro de nossas possibilidades, as nações vitimadas pela guerra,

²⁹⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1965), p. 438.

²⁹⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1965), p. 439.

ressalta o Tratado de Comércio com a Tchecoslováquia, em que o Brasil dispensou àquele país tratamento incondicional e sem restrições, de nação mais favorecida. Foi o tratado firmado pelo prazo de dois anos, tendo início sua vigência provisória a partir de 15 de novembro de 1946.²⁹⁷

Quando da discussão do Decreto Legislativo que deveria resultar na aprovação legislativa do referido acordo,

o Senado Federal, conhecendo do projeto de decreto legislativo que aprovava o tratado [Acordo Comercial Brasil-Tcheco-Eslováquia, firmado no Rio de Janeiro, em 1946], rejeitou-o. [...] Afora outras considerações sobre os aspectos financeiros do acordo, a impugnação fundou-se, principalmente, na cláusula de vigência imediata, antes da aprovação pelo Congresso.²⁹⁸

Em seu parecer, o consultor jurídico do Itamaraty à época, Levi Carneiro, opinou que "o voto do Senado consagra interpretação da Constituição, que me parece acertada, e da qual resultou a invalidade imediata do acordo". No relato do consultor jurídico:

No curso dos debates, o relator da Comissão de Diplomacia, Sr. Senador Alfredo Neves afirmou:

"Em todos os tratados dessa natureza, aqui aprovados, existe, sistematicamente, a cláusula pela qual se estabelece que entra em vigor, imediatamente. Ela consta de todos os tratados firmados pelo Itamaraty."

Entretanto, o Sr. Senador Arthur Santos logo contrapôs esta outra observação:

"Há pouco tempo, à Comissão de Relações Exteriores, que o nobre Senador Alfredo Neves integra com autoridade, compareceu o Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Ciro de Freitas Valle. S. Ex.^a afirmou que se tratava de praxe errada, contra a qual se rebelava, e, bem assim, que, de agora em diante, nenhum tratado firmado pelo Ministério das Relações Exteriores entraria em vigor sem prévia aprovação pelo Congresso Nacional, nos termos da Constituição."

O ilustre Senador Sr. Ivo de Aquino também teria expendido algumas observações no sentido de acentuar que, cabendo ao Congresso Nacional aprovar "definitivamente" os tratados, não estaria excluída a aplicação "provisória", antes dessa aprovação.

Mas, a votação final — por 24 votos contra 16 — parece ter significado a recusa de tal prática.²⁹⁹

De qualquer forma, o antecedente serviu para que o Itamaraty revisse seu entendimento na matéria, conforme assinalou o Consultor Jurídico:

²⁹⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 158.

²⁹⁸ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. IV (1946-1951) (2000), p. 325.

²⁹⁹ *Ibid*, p. 325. A versão do Diário do Congresso Nacional, edição de 3 de setembro de 1949, de que dispõe o Congresso Nacional vai das páginas 7.925 a 7.968. As demais devem ter-se perdido quando da mudança do Rio de Janeiro para Brasília. Assim, pareceu útil recuperar os excertos do Consultor Jurídico do Itamaraty que, escrevendo seu parecer em 26 de setembro de 1949, deverá ter tido acesso às referidas páginas do Diário do Congresso Nacional.

O Exmo. Sr. Secretário-Geral recorda, aliás, que 'desde janeiro deste ano', o Itamaraty 'não mais permite que sejam firmados atos internacionais sem a cláusula de que assim se faz *ad referendum* do Congresso Nacional e de que só com a aprovação dele entrarão em vigor'.³⁰⁰

C) Aprovação parcial de acordos internacionais pelo Congresso Nacional

No período 1946-1967, há alguns poucos exemplos de Decretos Legislativos contendo ressalvas ao texto internacional negociado pelo Executivo.

Quando da ratificação do "Acordo de Garantia de Investimentos entre os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América", em 1965, o Congresso Nacional solicitou ao Executivo que uma ressalva hermenêutica relativa ao artigo sobre "denegação de benefícios" constituísse, da parte do Brasil, sua interpretação oficial do referido Acordo, no que foi atendido pelo Executivo³⁰¹. É precisamente o que consta do Decreto Legislativo nº 69:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 69, DE 1965

Aprova o Acordo de Garantia de Investimentos entre os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América, assinado em Washington, em 6 de fevereiro de 1965.

Art. 1º Fica aprovado o Acordo de Garantia de Investimentos entre os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América, assinado em Washington, em 6 de fevereiro de 1965.

Art. 2º Ressalva-se que por denegação de justiça, nos termos do art. VI, § 3º, se entende: a inexistência de tribunais regulares, ou de vias normais de acesso à justiça; a recusa de julgar, de parte da autoridade competente; o retardamento injustificável da decisão judicial, com violação da lei processual interna.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 15 de julho de 1965

Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal

No caso do Acordo de Comércio e Pagamentos entre Brasil e a Tcheco-Eslováquia, assinado em 24 de junho de 1960, os congressistas determinaram a inclusão de parágrafo único ao texto do acordo assinado e uma alteração no artigo 49 do Acordo:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 17, DE 1961

Aprova o Acordo de Comércio e Pagamentos entre os Estados Unidos do Brasil e a República da Tcheco-Eslováquia, firmado no Rio de Janeiro, a 24 de junho de 1960.

³⁰⁰ *Ibid*, p. 323.

³⁰¹ RAMALHETE, Clovis. *Op. cit.*, (1976), p. 127.

Art. 1º Fica aprovado o Acordo de Comércio e Pagamentos entre os Estados Unidos do Brasil e a República da Tcheco-Eslováquia, firmado no Rio de Janeiro, a 24 de junho de 1960.

Art. 2º Acrescente-se ao art. 14 do Acordo de Comércio e Pagamentos o seguinte parágrafo:

"Parágrafo único - As alterações nas listas de mercadorias dos produtos brasileiros previstas no art. 49, sempre que incluam **materiais básicos para o desenvolvimento da economia nacional**, só serão válidas após a aprovação, pelo Congresso Nacional, na forma da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil."

Art. 3º Da lista de mercadorias dos produtos brasileiros, organizada na forma do art. 49 do Acordo de Comércio e Pagamentos, suprima-se a expressão: "[...] minério de manganês".

Art. 4º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 15 de dezembro de 1961

Auro Moura Andrade, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência

Questionado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores a respeito da validade das emendas sugeridas, Haroldo Valladão foi taxativo:

[...] em face dos termos do Decreto Legislativo nº 17 [...] verifica-se que o Congresso Nacional aprovou ato internacional com emendas, que não podem, sem violação do texto constitucional, art. 66, I, deixar de ser consideradas pelo Poder Executivo. Representam tais emendas "reservas" que poderão ser levadas ao conhecimento da outra parte contratante quando da ratificação [...] e se por ela aceita, integrarão o tratado, definitivamente, que entrará pois em vigor sem necessidade de nova apreciação pelo Poder Legislativo do Brasil.³⁰²

Neste contexto, o Poder Executivo, quando da ratificação, incorporou as duas emendas que haviam sido apresentadas pelo Congresso Nacional brasileiro.³⁰³

Dois outros exemplos de aprovação de atos internacionais com reservas são as Convenções nºs 103 e 106 da Conferência Geral da OIT, aprovadas, por meio do Decreto Legislativo nº 20, de 1965, com duas emendas específicas, conforme registrado anteriormente.

A mesma situação pode ser observada quando da aprovação da Convenção da OIT, relativa às condições de emprego com trabalhadores de fazendas, concluída em Genebra,

³⁰² MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. VI (1961-1971) (2002), p. 94.

³⁰³ JARDIM, Tarcisio Dal Maso. Condicionantes impostas pelo Congresso nacional ao Executivo federal em matéria de celebração de tratados. In: MENEGUIN, Fernando B. (Org.). **Agenda Legislativa para o desenvolvimento Nacional**. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, p. 332.

em 1958. A Convenção foi aprovada "ressalvados os artigos 15 e 20, itens 2 e 3, cuja ratificação é denegada com fundamento na autorização da própria Convenção".³⁰⁴

A mensagem deu origem ao presente Projeto de Decreto Legislativo, já aprovado, sem emenda, pela Câmara dos Deputados, onde recebeu pareceres favoráveis das Comissões de Legislação Social e de Economia. [...] Muito bem procedeu o Governo brasileiro declarando suas ressalvas quanto aos arts. 15 e 20, itens 2 e 3. Assim se manifestou nosso Governo a respeito do art. 15:

"De acordo com o repatriamento, ressalvando-se, contudo, que atualmente o ônus desse ato compete ao Consulado do país de que o alienígena é nacional".

E sobre os itens 2 e 3 do art. 20:

"Colidem com o art. 455 da Consolidação das Leis do Trabalho que determina o prazo de 4 anos para o contrato individual de trabalho, e com o art. 40 do Decreto-lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, que dispõe: "É lícito contratar o serviço de cientistas e técnicos estrangeiros com funções específicas e *por tempo certo e não superior a quatro anos*. Esses contratos só poderão ser celebrados com prévia e expressa autorização do Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça, mediante justificação da necessidade de ser o serviço atribuído ao estrangeiro indicado, de comprovada competência na especialidade. A autorização não será concedida quando se tratar de função de caráter administrativo, ou, ainda, de funções técnicas que não envolvam especialização definida". O artigo 160 do Decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938, impunha, igualmente, aos agricultores ou técnicos em indústrias rurais o exercício da profissão durante 4 anos consecutivos, a partir da data de desembarque".³⁰⁵

No caso dos "Instrumentos resultantes das negociações para o estabelecimento da nova Lista III – Brasil, do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, realizadas em Genebra e encerradas em 23/05/59", o texto foi aprovado parcialmente:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 14, DE 1960

Aprova, com as restrições constantes do art. 2º, os instrumentos resultantes das negociações para o estabelecimento da nova Lista III - Brasil, do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, e dá outras providências.

Art. 1º São aprovados, com as restrições constantes do art. 2º deste Decreto Legislativo, os instrumentos resultantes das negociações para o estabelecimento da nova Lista III - Brasil, do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), realizadas em Genebra e encerradas em 23 de maio de 1959.

Art. 2º É negada aprovação às negociações relativas aos seguintes itens da tarifa a que se refere a Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957:

15.01 - Banha e qualquer outra gordura, prensada ou fundida, líquida ou não;
001 - Em bruto;

³⁰⁴ Decreto Legislativo nº 33, de 5 de agosto de 1964.

³⁰⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1964), p. 225.

- 002 - Refinada;
- 22.05 - Vinho e mistela;
 - 002 ex - Champanha com certificado de origem;
- 22.09 - Aguardente, licor ou qualquer outra bebida espirituosa;
 - 003 ex - Uísque escocês (scotch);
 - 003 ex - Uísque Bourbon e Rye;
 - 004 ex - Cognac e Armagnac com certificado de origem;
- 41.02 - Pele ou couro, de bovino, inclusive búfalo, e de equídeo, preparado, exceto o dos itens:
 - 41.06 a 41.08, com ou sem pelo;
 - 001 - Couro de bezerro curtido ao cromo (box-calf);
- 53.01 - Lã;
 - 003 - Bruta, de 64,s (merina) ou mais fina;
 - 006 - Lavada, desengordurada, carbonizada, ou não, branqueada ou de cor natural, mais fina que 64,s;
- 54:01 - Linho bruto ou preparado, estopa e resíduo;
 - 001 - Linho bruto, estopa ou resíduo;
 - 002 - Linho preparado;
- 54.03 - Fio de linho não acondicionado para venda a varejo;
 - 002 ex I - Singelo, de uma só perna ou cabo, alvejado ou branqueado, de título de 20 até 33 léa;
 - 002 ex II - Singelo, de uma só perna ou cabo, alvejado ou branqueado, de título acima de 20 até 33 léa;
 - 002 ex III - Singelo, de uma só perna ou cabo, cru, alvejado ou branqueado, de título acima de 33 léa;
 - 004 ex I - Singelo, de uma só perna ou cabo, estampado ou tinto, de título acima de 20 até 33 léa;
 - 004 ex II - Singelo, de uma só perna ou cabo, estampado ou tinto, de título acima de 33 léa;
- 68.11 - Artefato e obra de amianto puro ou com mistura de qualquer outra fibra, impregnada ou não;
 - 005 ex - Junta de asbesto;
- 70.03 - Folha, lâmina ou placa de vidro plano, não trabalhado:
 - 001 - Liso, em bruto, até 1 mm (um milímetro) de espessura;
 - 002 - Liso, em bruto, de mais de 1 mm (um milímetro) até 10 mm (dez milímetros) de espessura;
 - 003 - Liso, em bruto, de mais de 10 mm (dez milímetros) de espessura;
 - 004 - Estriado, ondulado, martelado, raiado, estampado e semelhante;
 - 005 - Armado com tela de arame;
- 82.02 - Ferramenta manual para arte e ofício, exclusive a de relojoaria:
 - 016 - Grosa e lima;
- 82.11 - Ferramenta e utensílio para máquina, mesmo com ponta de diamante ou ponta ou parte de carbureto metálico de abrasivo ou qualquer outra matéria, não especificada nem compreendida em outra parte:
 - 003 - Ponta, não montada, de carbureto metálico;
- 84.24 - Aparelho pulverizador de fungicida, inseticida e semelhante:
 - 001 - Automotor;
- 84.77 - Rolamento de esfera, rolete, cone ou agulha para mancai:
 - 001 - Rolamento completo;

002 - Esfera;
003 - Agulha e rolete cônico ou cilíndrico para rolamento;
004 - Anel, banda, carcaça, presilha ou qualquer outra parte de rolamento;
87.01 - Trator:
001 - De esteira:
002 - De roda.
35.29 - Lâmpada e, tubo para iluminação ou qualquer outro fim, válvulas e tubo eletrônico, exclusive célula fotoelétrica;
023 - Qualquer outro.
68.11 - 003 - fios e cordoarias de amianto;
39.07 - 002 - Acetato de celulose, sem adição de carga, matéria corante, plastificante ou qualquer outra matéria.
31.02 - 001 - calconitrato de amônio, sulfonitrato de cálcio e amônio ou qualquer outro amonitrato;
008 - Sulfato de amônio;
31.03 - 005 - Fosfato de cálcio natural (fosfato tricálcico), inclusive apatita e giz fosfatado, moído;
008 - superfosfato, com teor de P205 igual ou inferior a 22%;
009 - superfosfato, com teor de P205 de mais de 22%;
73.09 - 003 - e 006 - ex - II (Aço ligado tendo até 13% de cromo e até 2,5% de tungstênio).
Art. 3º - Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 25 de agosto de 1960.

Cunha Mello, 1º-Secretário do Senado Federal, no exercício da Presidência.

Em perfeita sintonia com os termos do Decreto Legislativo, o Presidente da República, no Decreto de promulgação correspondente³⁰⁶, determina que os instrumentos resultantes das negociações da nova Lista III contendo os compromissos de desgravação do Brasil, realizadas ao amparo do GATT e encerradas em 23 de maio de 1959, sejam executados e cumpridos, tal qual aprovados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 14, "com as restrições nele contidas".

A autoria da negação às concessões negociadas a que faz referência o artigo 2º do Decreto Legislativo nº 14 não é clara. No projeto de lei remetido pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, não consta tal dispositivo³⁰⁷. As discussões motivadas pelos pareceres das Comissões da Câmara dos Deputados consultadas tampouco deixa claro ter sido esse dispositivo sugestão de algum deputado em particular³⁰⁸. No entanto, o projeto de Decreto

³⁰⁶ Decreto nº 48.911, de 31 de agosto de 1960.

³⁰⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 13 de maio de 1960, p. 3.019.

³⁰⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 13 de maio de 1960, p. 3.004 *et seq.* Em 1964, na discussão dos pareceres relativos ao Protocolo de negociações tarifárias realizadas com a Áustria, Austrália, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Japão e Suécia, o Senador Aloysio de Carvalho, relator do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, sugere que a decisão se teria originado no Congresso Nacional:

Legislativo nº 7, distribuído para as Comissões de Relações Exteriores, de Economia e de Finanças do Senado Federal, na sessão de 25 de agosto de 1960, o referido artigo já se encontra incorporado ao projeto.³⁰⁹

Em 19 de setembro de 1962, era publicada a Lei nº 4.132, de seguinte teor:

LEI Nº 4.138, DE 17 DE SETEMBRO DE 1962

Autoriza o Poder Executivo a assinar os protocolos relativos à aceitação do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras de Cooperação Comercial.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que O CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a assinar, (VETADO) os protocolos constantes do texto anexo, relativos à aceitação de modificação do referido acordo, a que o Brasil aderiu em 30 de outubro de 1947 e foi aprovado pela Lei nº 313, de 30 de julho de 1948.

Art. 2º Fica, igualmente, o Poder Executivo autorizado a assinar o acordo de constituição da “Organização de Cooperação Comercial”, com sede em Genebra, Suíça, conforme texto anexo, e cuja principal missão será administrar o Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário

Brasília, em 17 de setembro de 1962; 141º da Independência e 74º da República.
João Goulart³¹⁰

Foi vetada, no artigo 1º, a seguinte expressão: “[...] com reserva das obrigações indicadas no art. VIII do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio”³¹¹. Trata-se, contudo, de veto aposto pelo Presidente da República ao Projeto de Lei da Câmara nº 594-B-1955 (no Senado, projeto nº 197-1961)³¹². Tal veto já havia constado da exposição de motivos elaborada pelo Ministério da Fazenda, quando do encaminhamento da mensagem presidencial ao Congresso Nacional.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Exposição nº 689

Em 25 de agosto de 1955

Exmo. Sr. Presidente da República:

Tenho a honra de remeter, em anexo, cópia da exposição de motivos que acaba de ser submetida à alta consideração de V. Ex.^a pelo meu ilustre

"Ocorreu, porém, que tais negociações [decorrentes da reconsolidação tarifária motivada pela lei nº 3.244/57] não lograram integral aprovação do Congresso Nacional, o qual pelo Decreto Legislativo nº 14, de 25 de agosto de 1960, achou por bem rejeitar vários itens do mesmo ato legislativo indicados". BRASIL. Congresso Nacional.

Anais do Senado, livro 7 (1964), p. 243.

³⁰⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 12 (1960), p. 135.

³¹⁰ BRASIL. **Diário Oficial da União**, 19 de setembro de 1962, p. 9.703.

³¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, 13 de novembro de 1962, p. 2.343.

³¹² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, 13 de novembro de 1962, p. 2.342.

colega da Pasta das Relações Exteriores, Sr. Ministro Raul Fernandes, relativa à aprovação das emendas introduzidas no Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT).

2. Manifestando meu apoio à iniciativa em questão, desejo, entretanto, de acordo com entendimentos havidos com o Ministério das Relações Exteriores, solicitar que a mensagem ao Congresso Nacional contenha, em relação ao artigo VIII do acordo, reserva explícita quanto às obrigações ali contidas.

3. Efetivamente, considerou este Ministério que as consequências ligadas à tradição legal administrativa consagrada e já de há muito em vigência no País, referente ao registro das faturas consulares e comerciais e de legalização do manifesto, impediam ao Governo aceitar, na íntegra, o novo texto adotado na IX Reunião do GATT.

4. Conforme a Delegação brasileira manifestou em momento oportuno, embora estivéssemos de acordo com alguns dos princípios e objetivos visados pelas emendas adotadas, o fato é que não poderíamos garantir, nem mesmo prometer formalmente, a aplicação, "em prazo determinado", da nova linha de orientação seguida.

5. Por isso, a Delegação fez indispensável reserva, durante os trabalhos da IV Sessão, reserva esta que deverá ser reiterada e mantida no ensejo da adesão formal do Brasil, quando da assinatura em Genebra, provavelmente em outubro próximo futuro, dos protocolos respectivos.³¹³

A leitura da Exposição de Motivos elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores — a que faz referência a Exposição de Motivos do Ministério da Fazenda — é interessante por vários aspectos que serão explorados em detalhe na próxima seção³¹⁴. Pelo momento, basta assinalar que não há menção à reserva a que fez referência o Ministro da Fazenda. Como o documento do Itamaraty antecede cronologicamente o da Fazenda, e é este que, em entendimento com a própria Chancelaria, sugere a aposição de reserva, infere-se que a iniciativa — ou ainda, a responsabilidade — na matéria é do Ministério da Fazenda. Sendo esse o caso, nota-se que, a despeito de ser o Ministério das Relações Exteriores o órgão do Poder Executivo responsável pela condução da política externa — incluindo-se aí a negociação e a assinatura de atos internacionais e o posterior depósito do instrumento de ratificação —, o Ministério da Fazenda tem papel de relevo na definição da posição final do Brasil a respeito de um ato internacional.

Se existiram controvérsias a respeito de se todos os atos internacionais deveriam, necessariamente, passar pelo jugo do Congresso Nacional e de se o Parlamento poderia apor reservas ou emendas a atos internacionais negociados pelo Poder Executivo, num aspecto, contudo, não havia desinteligência: aquilo que Haroldo Valladão referiu-se como "as fases"

³¹³ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 31 de agosto de 1955, p. 5.542.

³¹⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 31 de agosto de 1955, p. 5.543.

pelas quais passam, normalmente, os tratados e as convenções e as correspondentes competências em matéria dos Poderes: negociações e assinatura; aprovação; e ratificação³¹⁵. Se as primeira e terceira fases são de competência do Poder Executivo, a segunda é claramente da alçada do Poder Legislativo. Assim, como o artigo 66 da Constituição inclui a expressão *ad referendum* do Congresso Nacional para a resolução definitiva sobre "os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República", a aprovação parlamentar é condição *sine qua non* para que sejam cumpridas todas as exigências constitucionais para que um acordo internacional passe a produzir efeitos no âmbito jurídico interno.

Tendo como pano de fundo esse entendimento, o Consultor Jurídico do Itamaraty, Embaixador Hildebrando Accioly, foi chamado a opinar, num parecer de 29 de abril de 1958, a respeito de um problema associado à assinatura de "três atos internacionais relativos a tarifas aduaneiras"³¹⁶. O problema se originou pelo fato de não ser possível assinar o resultado de negociações amparadas pelo GATT de forma não definitiva. Ou seja, seria impossível para que o representante permanente do Brasil assinasse os tais resultados *ad referendum* do Congresso Nacional, em estrita observância do estabelecido no artigo 66 da Constituição Federal. Para Accioly, a única flexibilidade possível seria alterar a "ordem" das "fases" a que fazia referência Valladão, expediente que permitiria o "Poder Legislativo declarar, antecipadamente, que um ato já concluído merece sua aprovação; e, portanto, se o Poder Executivo entender então de o aceitar, o ato em causa poderá receber a devida ratificação". Prevendo, contudo, que, "no Congresso Nacional, muitas vezes se levantarão contra o processo insinuado", Accioly foi muito claro quanto ao desfecho do problema: "se tais vozes prevalecerem, a única solução será a de abandonar a ideia de participação do Brasil no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, — apesar de julgado de utilidade para nós".³¹⁷

Embora compreensível o receio de Accioly, o fato é que em pelo menos quatro ocasiões o Senado Federal, baseado no mesmo inciso I do artigo 66 da Constituição, autorizou o Poder Executivo a assinar ou a aderir a acordo internacional, numa clara inversão da "ordem" das "fases" a que fazia referência Valladão:

³¹⁵ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. VI (1961-1971) (2002), p. 81.

³¹⁶ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Op. cit.*, v. V (1952-1960) (2001), p. 388.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 389.

DECRETO LEGISLATIVO Nº 2, DE 1954

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a dar a adesão do Brasil à Convenção Internacional para a Marcação de Ovos no Mercado Internacional, celebrada em Bruxelas, na Bélgica, em 11 de dezembro de 1931.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 26 de fevereiro de 1954
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

DECRETO LEGISLATIVO Nº 1, DE 1959

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a assinar a Convenção Internacional de 1º de dezembro de 1954, relativa ao Instituto Internacional do Frio, celebrada para substituir a de 21 de junho de 1920, modificada em 31 de maio de 1937.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 31 de janeiro de 1959
Apolônio Salles, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da
Presidência

DECRETO LEGISLATIVO Nº 17, DE 1962

Autoriza o Poder Executivo a assinar a adesão do Brasil à Convenção Internacional para Criação da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental.

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a assinar a adesão do Brasil à Convenção Internacional para Criação da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental, concluída em Genebra, no ano de 1948, por ocasião da Conferência Marítima das Nações Unidas.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 28 de novembro de 1962
Rui Palmeira, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da
Presidência

DECRETO LEGISLATIVO Nº 66, DE 1965

Autoriza o Governo brasileiro a aderir à Convenção sobre a Escravatura, assinada em Genebra em 25 de setembro de 1926 e emendada pelo protocolo aberto à assinatura ou à aceitação em 7 de setembro de 1953, e à Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, firmada em Genebra a 7 de setembro de 1956.

Art. 1º É o Governo brasileiro autorizado a aderir à Convenção sobre a Escravatura, assinada em Genebra em 25 de setembro de 1926 e emendada pelo protocolo aberto à assinatura ou à aceitação em 7 de dezembro de 1953, e à Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, firmada em Genebra a 7 de setembro de 1956.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 14 de julho de 1965

O mesmo tipo de redação pode ser encontrado na Lei nº 4.138, de 17 de setembro de 1962, citada anteriormente, pela qual o Poder Executivo fica autorizado "a assinar os protocolos relativos à aceitação do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras de Cooperação Comercial".

Ainda que o emprego das palavras "aderir" e "assinar" pareça pouco rigoroso, não há dúvidas de que a redação escolhida diz respeito a uma autorização concedida ao Poder Executivo para aderir ou para assinar um ato internacional. Caso a autorização fizesse referência ao depósito do instrumento de ratificação, poder-se-ia considerar que se trata da aprovação parlamentar do ato internacional.

A análise das decisões tomadas pelo Congresso Nacional ao amparo do inciso I do artigo 66 da Constituição federal de 1946 sugere que o dispositivo era "poderoso" o bastante para que os parlamentares pudessem fazer valer seus pontos de vista em matéria de política externa, caso divergissem das linhas seguidas pelo Poder Executivo. Além disso, embora tenha prevalecido o entendimento de que certos tipos de atos internacionais prescindem de aprovação legislativa — diminuindo o "poder" do inciso I artigo 66 da Carta Magna —, cristalizou-se a percepção de que não apenas reservas e emendas são possíveis — ainda que representem grandes dificuldades político-diplomáticas, sobretudo no caso de acordos multilaterais —, mas também que a ausência de aprovação parlamentar para os atos internacionais para os quais ela seja necessária é suficiente para que o ato deixe de produzir efeitos no ordenamento jurídico interno. Tendo em vista o entendimento de que os temas afeitos ao SMC dependiam necessariamente de aprovação congressual, pode-se considerar que tanto as regras quanto a jurisprudência eram favoráveis ao controle por parte do Congresso.³¹⁸

III.3 Senado e política externa: reflexões sobre diferentes temas

Nas seções precedentes, buscou-se esmiuçar de que maneira as competências constitucionais e regimentais serviram — ou foram um impedimento — para que os

³¹⁸ Trata-se, precisamente, da conclusão a que chega Clarita Maia. MAIA, Clarita Costa. O poder-dever de revisão das questões de política externa pelo Parlamento. In: MENEGUIN, Fernando B. (Org.). **Agenda Legislativa para o desenvolvimento Nacional**. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

Senadores pudessem desenvolver massa crítica própria a respeito da agenda internacional do Brasil. Embora o objetivo desta tese esteja vinculado ao nascimento e aos primeiros anos de funcionamento do sistema multilateral de comércio, a pesquisa, conforme assinalado na introdução deste Capítulo, não deixou de incluir outros temas de política externa. A intenção foi aquilatar, da maneira mais precisa possível, o "funcionamento" das regras que vinculam o Congresso Nacional, em geral, e o Senado, em particular, à seara das relações exteriores do Brasil.

Nesta seção, o objetivo é recuperar opiniões, discussões e reflexões dos Senadores a respeito de temas de política externa de maneira geral. Isso porque, se os parlamentares foram capazes de demonstrar massa crítica a respeito de outros assuntos internacionais, fica reforçada — de forma indireta — a inexistência de óbices para que os mesmos Senadores refletissem sobre os interesses do Brasil no âmbito do sistema multilateral de comércio. Para tanto, cada uma das subseções que se seguem está devotada a um tema em torno do qual foram encontradas manifestações por parte dos Senadores.

III.3.1 Competências do Legislativo em matéria de política externa

Em diferentes ocasiões os Senadores manifestaram preocupação com o correto entendimento a respeito das competências do Congresso Nacional e do Poder Executivo em matéria de política externa.

Veja-se, por exemplo, o discurso do Senador Ferreira de Souza, na sessão ordinária do Senado Federal de 30 de abril de 1947. O tema era a solicitação do Poder Executivo para que o Congresso Nacional autorizasse a renovação da adesão do Brasil à Corte Internacional de Justiça. Em sua alocução, o parlamentar procede a uma exegese das competências dos Poderes Executivo e Legislativo em matéria de atos internacionais. Sua conclusão é claríssima a respeito:

Consequentemente, não é lícito ao Presidente da República tomar a iniciativa, ou melhor, oferecer ao Legislativo proposições ou projetos referentes a tratados ou convenções com Estados estrangeiros, nem visando a autorizá-lo a declarar a guerra e a fazer a paz, nem a permitir o trânsito ou a permanência de forças estrangeiras pelo ou no território nacional. [...] No caso, o Governo, que tem, no Ministério do Exterior, um jurista que nos honra, observou rigorosamente a norma constitucional, pois não ofereceu projeto de espécie alguma. Limitou-se a solicitar do Congresso as necessárias providências para obter a autorização. Qualquer senador,

deputado ou comissão pode organizar e apresentar o projeto, assumindo, destarte, a verdadeira iniciativa parlamentar.³¹⁹

Numa demonstração de que os Senadores não encaravam passivamente a atribuição de aprovar tratados e acordos internacionais assinados pelo Poder Executivo, o Senador Vivaldo Lima, na sessão de 9 de fevereiro de 1954, fez apelo para que o Poder Executivo enviasse, sem demora, os textos de quatro convenções assinadas pelo Brasil em 1949 e que ainda não haviam sido submetidas ao Congresso.³²⁰

No que nos diz respeito, Sr. Presidente, temos envidado os maiores esforços no sentido de que o Brasil não retarde seu beneplácito oficial a esses acordos de alcance incalculável.

As gestões feitas junto ao Itamarati não deixam dúvidas quanto ao interesse da Sociedade brasileira de Cruz Vermelha pela sua ratificação, dentro do mais breve prazo, considerado que a ela cabe, na eventualidade de um conflito armado ou de uma guerra declarada, a aplicação dos seus claros e humanos princípios.

Não obstante, em 1952, quando da realização da XVIII Conferência Internacional da Cruz Vermelha, em Toronto, não foi possível levar ao conhecimento daquele importante conclave a adesão oficial do nosso País, através da manifestação do seu Parlamento, que, face ao preceito constitucional, é o Poder competente para tal.

[...] Já são decorridos quatro anos e meio que o representante diplomático do Brasil, credenciado especialmente para tal fim, após, em Genebra, a 12 de agosto de 1949, a sua assinatura a esses importantes e transcendentos documentos e, no entanto, até a presente data o Ministério das Relações Exteriores ainda não pôde encaminhá-los ao Congresso Nacional para o necessário estudo e aprovação.

O Brasil alinha-se, destarte, Sr. Presidente, entre os países que infelizmente não consideram tais assuntos, de tanto alcance e benefício, aliás, para os povos, com a devida seriedade.

[...] Nenhuma dúvida ou restrição aos textos foi formulada posteriormente pela nossa Chancelaria, bem como qualquer reserva lhes ofereceu o esclarecido Chefe de Estado.

Restaria tão somente ao Itamarati apressar-lhes a tradução, que é de francês ou espanhol e não do grego antigo, fenício, latim, hebraico ou sânscrito, encaminhando-os, sem maiores delongas, com a mensagem presidencial, à consideração do Congresso Nacional.

[...] Em todo o caso, Sr. Presidente, no ensejo desta breve oração, endereço ao ilustre titular das Relações Exteriores o meu cordial apelo no sentido de que determine providências decisivas em prol de um rápido andamento do assunto no Ministério entregue à sua brilhante inteligência, uma vez que, estou certo, lhe não será embaraçada a tramitação nas Casas do Parlamento

³¹⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1947), p. 476.

³²⁰ a) Convenção de Genebra para a melhoria da sorte dos feridos e doentes das forças armadas em terra; b) Convenção de Genebra para a melhoria da sorte dos feridos, doentes e náufragos das forças armadas do mar; c) Convenção de Genebra relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra; e d) Convenção de Genebra relativa à proteção dos civis em tempos de guerra.

Nacional, em cujos nobres membros se reconhecem alto espírito público e sentimento humanitário.³²¹

É bem verdade que a preocupação estava atrelada ao fato de o Senador ter integrado a delegação brasileira às reuniões da Cruz Vermelha em que as convenções haviam sido negociadas. Ou seja, a participação de parlamentares nas delegações brasileiras presentes em reuniões internacionais acabava fazendo com que surgisse certa responsabilidade com o destino do acordo ou convenção negociado e assinado pelo Brasil. Daí a cobrança para que o Itamaraty enviasse os textos para aprovação legislativa.

Há que se assinalar o fato de os Senadores terem ciência de que o trâmite legislativo da aprovação de tratados era longo. Não foi outra a razão para que o Senador Bernardes Filho elaborasse, em 1953, projeto de Resolução por meio do qual seria estabelecido o prazo de 30 ou 40 dias para o Congresso Nacional analisar acordos comerciais³²². A opinião do Senador Alfredo Neves, contudo, era bastante distinta:

Sr. Presidente, não vejo como conciliar as duas situações: um tratado comercial, com vigência de um ano, e a exigência de o mesmo seguir os trâmites regimentais do Congresso, o que demandará dois anos de estudo e apreciação.

As providências propostas são as mais bem intencionadas, mas, na prática, não vejo como possam surtir o efeito desejado.

[...] Por esta Casa, mensalmente, passam ajustes e Convênios com Nações estrangeiras, envolvendo matéria de suma gravidade. Já temos, por mais de uma vez, sido acusados de não examinarmos, detalhadamente, esses assuntos; de havermos, nas suas entrelinhas, permitido a ocorrência de portas falsas, verdadeiros alçapões de onde nos projetamos no espaço. Já fomos censurados por não nos determos cumpridamente — como seria para desejar — na verificação desses ajustes, aos quais se ligam aspectos mais graves da economia nacional.³²³

A opinião era compartilhada pelo Senador Kergivaldo Cavalcanti. Não tendo sido possível superar a diferença de visões, o projeto acabou sendo rejeitado nos termos do artigo 323, §3º, do Regimento Interno.³²⁴

Embora associada a aspectos procedimentais, a questão da demora (i) do Poder Executivo em enviar acordos assinados ao Congresso e (ii) até mesmo da Câmara em enviar projetos relativos aos acordos internacionais ao Senado tinha implicações importantes. Tenha-se presente, a esse respeito, o Acordo Militar celebrado entre o Brasil e os EUA em 1948 e

³²¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1954), p. 114.

³²² BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 24 de outubro de 1953, p. 1.173.

³²³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1954), p. 155.

³²⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 13 de outubro de 1959, p. 2.380.

que somente chegou ao Senado apenas em 1964, anos depois de expirado. O tema foi discutido na sessão ordinária de 28 de maio de 1965 e o Parecer do Senador Pessoa de Queiroz, da Comissão de Relações Exteriores, circunscreve o problema com precisão:

Em 29 de julho de 1948, o Governo brasileiro firmou um Acordo com os Estados Unidos do América para o estabelecimento de uma Missão Militar Norte-Americana no Brasil. Em 13 de abril de 1955, esse Acordo sofreu uma revisão de que resultou a modificação dos artigos 6, 12 e 15. Posteriormente, o Acordo foi prorrogado até 29 de julho de 1958. É oportuno observar dois aspectos que merecem a atenção do Senado: **a)** a mensagem do Senhor Presidente da República está datada de 5 de setembro de 1956 mas começou a tramitar na Câmara dos Deputados em 25 de junho de 1958, dois anos mais tarde; **b)** mesmo que se tome por base a data da mensagem presidencial, foi o Acordo submetido à consideração do Congresso Nacional oito anos depois de sua assinatura, quatro da prorrogação e um ano e meio depois da modificação; **c)** configura-se-nos ainda mais grave o fato de a mensagem ter sido lida no Expediente da Câmara no dia 25 de junho de 1958, quatro dias antes de expirar o prazo de vigência do Acordo, que foi de 10 anos, contada a prorrogação. A Câmara enviou o processo ao Senado no dia 13 de maio de 1964, ou seja, seis anos depois que o Acordo deixou de vigorar. Nessas condições, parece-nos, **data venia**, que esta Casa nada mais tem a fazer em relação à matéria, o não ser que ainda esteja em vigor por meio de outra prorrogação de que não temos conhecimento. Resta-nos propor seja ouvido o Ministério das Relações Exteriores, para saber se ainda há interesse na homologação do Acordo.³²⁵

É importante assinalar que a preocupação dos Senadores não se restringia à simples ritualística do relacionamento entre Poderes no que se refere ao trâmite de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Vários são os exemplos de que o Senado via a questão de um ponto de vista mais amplo.

Vejamos a manifestação do Senador Sérgio Marinho — aparteado diversas vezes em seu pronunciamento, por diferentes Senadores — por ocasião da aprovação de San Tiago Dantas para chefiar a Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em 1961, a respeito do papel do Senado em matéria de política externa:

SÉRGIO MARINHO — Senhor Presidente, congratulo-me com o Senado pelo seu pronunciamento aprovando com maioria expressiva de 35 votos, num "quorum" de 41 a indicação feita pelo Senhor Presidente da República, do nome do Senhor San Tiago Dantas para chefiar nossa Missão permanente junto à Organização das Nações Unidas. Todos sabemos — e isto eu lembrei ao encaminhar a votação, no curso da sessão secreta, de terça-feira última — que a Missão permanente, junto àquele Organismo internacional, reveste-se de significação à parte, pois excede, em teor político e em possibilidades de alcance internacional, às outras Missões, por nós acreditadas, junto a Governos estrangeiros.

³²⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1965), p. 1.070.

[...] Constitucionalmente, entendo que é inalienável a responsabilidade do Senado Federal, no que diz respeito aos rumos e à execução da política externa. Se a competência para manter relações com Estados estrangeiros é, como não podia deixar de ser, do Presidente da República, o Senado Federal, está permanentemente presente, através de relevantes atribuições, no estabelecimento, na manutenção ou no rompimento dessas mesmas relações. Não se diga que, aprovado o nome que o Presidente indicou para a chefia da missão diplomática, cesse a participação e interrompa-se a responsabilidade do Senado, no fixar e no manter a linha da política externa.

[...] s. Ex.^a. [Senador Padre Calazans] tem toda a razão e está carregado de todos os motivos quando junta a sua voz autorizada à minha humilde voz, preconizando a necessidade de esta alta Casa do Parlamento retomar a responsabilidade tradicional e as atribuições que a Constituição Federal lhe confere, no sentido de manter-se vigilante no traçar e executar a política externa no nosso País.

[...] Dizia eu, Senhor Presidente, que a responsabilidade e a participação do Senado no fixar e no executar a linha da política externa do País estavam presentes. Essa participação e essa responsabilidade poderão e deverão ser continuadas, seja através de debates pertinentes, com seus reflexos inevitáveis na imprensa e na opinião pública; seja através de exposições feitas pelo Ministro executor da política externa, convocado para tal fim; seja ainda com a utilização de informes que lhe possam trazer observadores parlamentares. Como veem V. Ex.^{as}, ao alcance do Senado estão os elementos necessários para o controle e a fiscalização eficiente da política externa do Brasil.

[...] Só não seremos partícipes nos rumos da política externa do Brasil, se nos despirmos, voluntariamente, de atribuições que a constituição a nós conferiu.

[...] *Paulo Fender* — Vossa Excelência, ainda há pouco, se referiu, com a propriedade de palavras que lhe é comum, ao papel do Senado em política exterior. Citou a Constituição Federal, para dizer que essa política deve ser traçada pelo Senado. Se não estou enganado, V. Ex.^a. assim se expressou. Na realidade, a Constituição Federal dá ao Senado apenas o direito de homologar ou recusar indicações do Senhor Presidente da República para cargos permanentes de Embaixadas no exterior. Mas o nobre colega, espírito aberto a considerações de toda a ordem nas questões que versa, vê, na letra Constitucional, menos uma restrição geral à ação do Senado do que uma outorga ampla à Câmara Alta para analisar todas as questões de política exterior, no sentido de sensibilizar o Governo a fim de que faça tais indicações.

[...] SÉRGIO MARINHO — Não afirmei que cabia ao Senado o traçado da política exterior. O Poder Executivo é que está constitucionalmente investido dessa atribuição, de manter relações com os Estados estrangeiros. Portanto, ao Presidente da República compete fixar a linha da política internacional. O que eu disse — e me inclino admitir que o tenha dito justificada e precedentemente — foi que a responsabilidade no traçar e no executar a linha da política internacional é de tal ordem — e a essa responsabilidade se vincula o destino da coletividade inteira — é tão grande, tão esmagadora, que o Presidente da República, ao traçá-la e executá-la deve ter a seu lado, vigilante, o Poder Legislativo.

[...] Acho que, dentro das atribuições constitucionais, o Senado pode mostrar-se ativo, operante, eficaz no fiscalizar a execução da política externa do País. Exemplificando: pode aceitar ou rejeitar candidato apresentado pelo Poder Executivo, pelo Presidente da República. Pode convocar, quando entenda necessário, em sessão pública ou secreta, o Ministro executor dessa mesma política. Pode, em face de elementos que lhe tenham sido trazidos ou através dos contactos com os dirigentes do Poder Executivo ou de informes trazidos por seus observadores, ficar dono de determinada situação e, assim baseado, esboçar pronunciamento dentro desta casa que, adquirindo densidade, refletirá, inevitavelmente, na opinião pública, na imprensa, na televisão. A esse pronunciamento nem o Presidente Jânio Quadros nem nenhum Presidente poderá tornar-se insensível, sob pena de ameaçar o próprio regime.

[...] O que impede que o Senado da República, compenetrado da gravidade de determinada atitude do Presidente da República adotada em política externa, fomite nesta casa, dentro das suas quatro paredes com reflexo em todo o País, movimento de opinião que, crescendo venha a alterar os rumos adotados pelo Poder Executivo?³²⁶

O mesmo tipo de visão a respeito da capacidade de o Congresso *discutir* acordos internacionais — e não apenas chancelá-los — foi manifestada pelo Senador Vasconcelos Torres, na sessão de 30 de abril de 1965, quando da discussão a respeito do Acordo sobre Garantia de Investimentos assinado entre o Brasil e os Estados Unidos:

É de estranhar que não tenha sido aceita a sugestão de V. Ex.^a, porque o Congresso não é um mero chancelador, no meu modo de entender, desses acordos internacionais. Não vêm eles aqui para ser aprovados apenas: vêm para ser discutidos. E há precedentes. Queria citar a V. Ex.^a, um deles em que tomei parte direta, quando se discutiu o acordo do GATT. Era eu Deputado federal. E nós o alteramos. As partes contratantes aceitaram. Essa ideia de V. Ex.^a tem que ser ponderado. E eu lhe pergunto, como jurista, consagrado que é, se não seria o caso de justamente aqui no Congresso — no Senado ou na Câmara — acrescentarmos esse aditivo, que iria purificar, tornar bem clara e resguardar os interesses das partes contratantes, nesse aspecto tão oportunamente abordado por Vossa Excelência.³²⁷

Outra demonstração de que o papel do Senado em matéria de política externa tinha natureza ativa pode ser observada nas palavras do Senador Vasconcelos Torres, proferidas na sessão de 17 de junho de 1965. Nelas, evidencia-se, por parte dos parlamentares, consciência de que o Senado não é o ator principal em matéria de política externa, o que não justifica falta de transparência por parte do Itamaraty, nem a necessidade de que o Senado constitua base de dados e informações sobre política externa, de maneira a, precisamente, contar com massa crítica em matéria de política externa sempre que necessário. A mensagem

³²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1961), p. 827.

³²⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1965), p. 620.

foi transmitida diretamente ao Ministro de Estado das Relações Exteriores quando de sua presença na Comissão de Relações Exteriores para explicar o Acordo de Garantia de Investimentos assinado com os EUA:

Repetidamente, nesta Casa do Congresso Nacional, tenho atuado no sentido de promover maior intercâmbio entre o seu Ministério e o Senado, já que temos responsabilidades constitucionais no que tange à política externa do País, e não quero ver a nossa Casa simplesmente a homologar, ou a não aceitar os nomes submetidos à sua apreciação, por um imperativo da Carta Magna, para chefia de missões no exterior, ao sabor das conveniências. Entendo que, neste País, ser contra o Itamarati é ser contra o Brasil, mas não abduco do direito de formular críticas, às vezes as mais candentes, no sentido de que haja um efetivo acesso aos relatórios apresentados pelos Embaixadores, pelos Ministros, até aqueles que, na linguagem diplomática, se denominam "maços". Necessitamos compulsar esses "maços", a fim de, em momentos de votação, estar devidamente preparados para exercer este direito constitucional.³²⁸

Trata-se da mesma tecla em que o Senador Vasconcelos Torres havia batido, meses antes, na sessão de 1 de abril de 1965:

E o Senado estará cumprindo seu dever constitucional relativo à política externa do País se fizer o mesmo; porque não nos podemos cingir, simplesmente, nas sessões secretas, o apertar o botão do dispositivo eletrônico para aprovar ou rejeitar embaixadores. O Itamarati precisa manter contato mais direto com esta Casa, nos informando acerca do que se passa nas Embaixadas, para que não sejamos, de um momento para outro, apanhados de surpresa para aprovação de determinada matéria.

É preciso que o Ministro Vasco Leitão da Cunha tome iniciativa de mandar para o Senado as cópias que no Itamarati chamam de maços. Não há necessidade de fazermos lei a respeito, temos, porém, de tomar as providências devidas para que as fichas de todos os diplomatas fiquem sigilosamente guardadas na Comissão de Relações Exteriores, num cofre, para que, quando examinarmos uma indicação deste ou daquele embaixador possamos saber de quem se trata.

Os relatórios dos diplomatas também deverão, obrigatoriamente, ser enviados para o Senado — e me parece que lá, em alguns setores, eles sequer são lidos. Mas nós, que somos chamados a opinar quando o Brasil realiza um tratado ou convenção, devemos compilá-las para saber a opinião do Embaixador encarregado de tais negócios. Assim, Sr. Presidente, deixo bem clara minha posição, para que não fique a impressão de que sou maldizente, mesmo porque brigar com o Itamarati é sair perdendo, porque ele dispõe de meios para fazer com que nossas palavras não circulem. Trata-se de gente às vezes de *Society*, às vezes perigosa, às vezes gente boa, mas diria como Nilo Peçanha: "não se deve brigar com aqueles que usam saias — padre, mulher e juiz". Acrescento que também não se deve brigar com o diplomata, muito embora reconheça que os diplomatas brasileiros da nova geração saberão apreciar e aceitar nossas críticas, no bom sentido, pois tudo

³²⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1965), p. 50.

é feito para que o Itamarati seja cada vez maior e para que não fique de "fofoca" nacional e "fofoca" internacional.³²⁹

Essa alocução traz um elemento que não raro aparece nos discursos dos Senadores: avaliações críticas — algumas vezes vazadas em tom duro e nem sempre elegante — do quadro pessoal do Itamaraty, incluindo o Ministro de Estado.

É o que se vê, por exemplo, na sessão de 20 de março de 1959, quando o Senador Victorino Freire fez uso da palavra para tratar do pedido de asilo feito pelo general português Humberto Delgado. Solicitava o Senador o auxílio do Ministério das Relações Exteriores, pois Oliveira Salazar se havia comprometido a deixar o General sair da Embaixada brasileira para sair de Portugal, embora não estivesse concedendo o salvo-conduto necessário. Diante do impasse — intransponível para o Embaixador brasileiro Álvaro Lins — foi enviado a Lisboa o Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Mendes Vianna. A respeito deste episódio, assim manifestou-se o Senador Freire:

Não devemos dar força ao Embaixador Álvaro Lins, cujo temperamento e atitudes desatinadas bem conheço. É necessário que o Ministério das Relações Exteriores resolva o incidente de maneira pacífica. [...] O nosso Embaixador naquele país é um homem absolutamente inábil, desajustado para a função que exerce. Provocou incidentes entre vários membros da nossa Embaixada, que de lá se retiraram. Não se admite que a Embaixada do Brasil, em Lisboa, seja um foco de reação contra o regime português. Bom ou mau, cabe aos portugueses decidirem da sorte do seu regime. Não nos cabe envolvermos no assunto.³³⁰

Na sessão de 4 de maio de 1965, o alvo das críticas do Senador Vasconcelos Torres é o Chanceler Vasco Leitão da Cunha:

Sr. Presidente, encaminhei à Mesa um requerimento — já que estou tratando de assunto do Itamarati — relativo à pretensão de refazer a decoração, mobiliário e equipamento das embaixadas e consulados no exterior. O Embaixador Vasco Leitão da Cunha é uma figura simpática, versátil. Embaixador em Cuba, foi grande amigo de Fidel Castro. Em Moscou, teve ligações as mais estreitas com o Kremlin. Ministro das Relações Exteriores, vai aos Estados Unidos e vem de chapéu texano, como um **cowboy**, o primeiro **chanceler cowboy** desta República. Agora — sem nenhum menoscabo e sem nenhum desejo de fazer críticas a esta figura inteligente, e artista do Itamarati que qualquer peça pode representar a caráter —, tomo conhecimento de que, no Itamarati, contrariando a política traçada pelo Governo, no sentido de fazer economia, o Sr. Vasco Leitão da Cunha quer refazer todo o mobiliário e toda a decoração das embaixadas do Brasil no exterior.

³²⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1965), p. 70.

³³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1959), p. 111.

[...] O Sr. Vasco Leitão da Cunha veste-se de revolucionário em Cuba, veste-se de moscovita no Kremlin, veste-se de cowboy nos Estados Unidos e agora de sul-americano, com a visita que faz a Buenos Aires e que — devo dizer — cobriu de ridículo a nossa terra.³³¹

O tom, evidentemente, não traduz o espírito do Senado como um todo. É o que fica evidente nas palavras do Senador Eurico Rezende:

É tão raro no Parlamento fazer críticas ao Ministério do Exterior! Em regra, é ele poupado. E V. Ex.^a, de repente, desce do automóvel brasileiro do seu discurso e começa a criticar o Ministro das Relações Exteriores sem razão alguma, sem um noticiário da imprensa, sem apontar fatos!³³²

Mas ainda assim, outros Senadores não se eximem de fazer críticas. É o que se vê nas palavras do Senador Arthur Virgílio:

No momento em que se faz uma convocação, ao orador, para a serenidade do debate na apreciação da personalidade do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, peço permissão para interferir, a fim de dizer das restrições que faço, restrições candentes, veementes, restrição total à atuação desse Ministro, que está conduzindo o Brasil à condição de satélite dos Estados Unidos da América.³³³

Seguem-se numerosas e acaloradas intervenções. No bojo da discussão, os Senadores Eurico Rezende e Vasconcelos Torres acabam reconhecendo que a participação em reuniões internacionais nem sempre é motivada inteiramente pelo desejo de acompanhar de perto aspecto substantivos das relações internacionais do Brasil:

O Sr. Eurico Rezende — Tal posso afirmar porque a viagem que fiz foi às vizinhanças do nosso País. Atravessei os Andes; estive no Peru. V. Ex.^a sabe que o varejo das viagens é para nós outros, pobres favelados do Senado, o atacado dos grandes atrativos internacionais, este, pertence aos "frades-maiores", aos "deuses" parlamentares.

[...] O SR. VASCONCELOS TORRES — Quero dizer que não estou irritado. Não há razão para isso. Não pedi nenhuma viagem ao Sr. Leitão do Cunha. Então, por que V. Ex.^a diz que estou irritado, Senador Mem de Sá?³³⁴

A opinião negativa que tinha o Senador Vasconcelos Torres a respeito da chancelaria brasileira não se restringia à chefia do Ministério e englobava o quadro de pessoal como um todo:

³³¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1965), p. 69.

³³² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1965), p. 71.

³³³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1965), p. 79.

³³⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1965), p. 76.

Sr. Presidente, Senhores Senadores, nesta Casa, assim como o fiz na Câmara, nos longos anos em que lá permaneci, tenho focalizado com insistência os problemas e as omissões da máquina diplomática brasileira. Tão constante vem sendo essa minha preocupação, Sr. Presidente, com os desajustes instrumentais e com a flagrante desatualização de nossa estrutura diplomática, que, há algum tempo, ilustre Embaixador me perguntou — esforçando-se para entender minha posição, gentileza que me sensibilizou — se eu tinha qualquer coisa de pessoal contra o Itamarati.³³⁵

Evidentemente, existiam Senadores que tinham visão diametralmente oposta a respeito do Itamaraty e de seu corpo funcional. É o que demonstra, por exemplo, a manifestação do Senador Novaes Filho:

Senhor Presidente congratulo-me com o Senado pela aprovação do projeto da Câmara dos Deputados, que reforma o Ministério das Relações Exteriores no que concerne ao Corpo Diplomático. Por haver sido, durante vários exercícios, relator dos assuntos da Pasta das Relações Exteriores na Comissão de Finanças desta Casa, fácil me foi conhecer de perto os trabalhos do Itamarati e a maneira inteligente, culta e correta como procedem os seus servidores.³³⁶

Em síntese, ainda que as críticas — que, em alguns casos, soam mais como problemas pessoais — se acabem concentrando em certos momentos e em determinadas personalidades, ficam esmaecidas teses que procurem vincular eventual apatia dos Senadores em matéria de política externa com um *esprit de corps* entre Senadores e diplomatas.

III.3.2 Desafios da participação brasileira em reuniões internacionais

Os Senadores demonstram ainda visão muito lúcida a respeito da participação do Brasil em reuniões internacionais, não se furtando a identificar os problemas que deveriam ser corrigidos. Na sessão ordinária de 13 de agosto de 1958, o Senador Lima Teixeira, tendo participado como delegado brasileiro à 42^a Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, assinalou a existência de diversos "erros a corrigir e críticas a formular"³³⁷. Em síntese, a demora na designação da delegação brasileira fez com que "quando designada a Delegação do Brasil, já os trabalhos preliminares da reunião se haviam realizado. Tanto assim que do 3^o Boletim não consta a relação dos Delegados brasileiros à aludida Conferência". Por essa razão, pontuava o Senador: "Sr. Presidente, tive o cuidado de anotar nossas falhas, e ao

³³⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 11 (1965), p. 359.

³³⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1961), p. 103.

³³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1958), p. 259.

fazer esta crítica, deixo nos Anais do Senado também sugestões para corrigirmos os erros e nos apresentarmos àquela conferência, no futuro, com mais autoridade".³³⁸

A análise do parlamentar é cristalina:

Mandar, como atualmente fazemos, caravanas de inexperientes aos trabalhos da OIT, significa apenas facilitar viagens de turismo. Não sendo o português língua oficial na conferência, é essencial que a metade pelo menos da Delegação governamental brasileira seja capaz de falar e discutir em um dos idiomas oficiais da Organização Internacional do Trabalho.

As confederações de classe no Brasil precisariam, igualmente, organizar-se, a exemplo de suas congêneres estrangeiras, para uma participação mais ativa nas sessões das Conferências e nas reuniões das Comissões de Indústria da OIT. Não me parece impossível que elas possuam também uma seção especializada em assuntos internacionais, de modo que sua participação nessas reuniões passe a ser realmente eficiente. As delegações de empregadores e de trabalhadores deveriam ser integradas de, pelo menos, dois tradutores perfeitamente fluentes no idioma inglês, ou no francês, a fim de possibilitar a seus integrantes real participação nos trabalhos das diversas comissões.³³⁹

Trata-se de clara demonstração de consciência de que, sem o devido preparo, a participação do Brasil em reuniões internacionais fica seriamente comprometida:

No momento, a impressão que reina entre os representantes dos países mais adiantados é a de que o Brasil ainda não está preparado para colaborar de maneira eficiente nos organismos internacionais.³⁴⁰

Sobre a questão do idioma das negociações multilaterais não incluir o português, merece registro a observação feita pelo Senador Álvaro Maia quando da aprovação dos atos concluídos na Conferência Internacional da Saúde, realizada em 1946:

Com a mensagem nº 258 submete o Exmo. Sr. Presidente da República à aprovação do Congresso os atos concluídos na Conferência Internacional de Saúde, convocada em Nova York em 19 de junho de 1946, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

[...] Sobre a matéria já se manifestou a Câmara dos Deputados, opinando pela aprovação ora objeto da proposição nº 253, de 1947, oriunda do projeto no 585, do mesmo ano, iniciado na outra Casa do Congresso. Com este foram remetidos os documentos indispensáveis à apreciação, tais como a Exposição de Motivos do Sr. Ministro das Relações Exteriores a cópia autêntica dos citados atos, ou sejam da constituição da Organização Mundial de Saúde, o acordo concluído pelos governos representados na Conferência, o protocolo relativo ao "Office Internacional D'Hygiene Publique" e um anexo contendo a relação de todas as convenções, acordos e protocolos internacionais realizados de 1924 a 1944.

³³⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1958), p. 259.

³³⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1958), p. 261.

³⁴⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1958), p. 260.

[...] Uma circunstância, entretanto, merece reparo: os textos originais foram escritos nos idiomas chinês, espanhol, francês, inglês e russo. Não se compreende que qualquer conferência no continente americano, da qual participe o Brasil, possa excluir o idioma brasileiro nas suas deliberações. Com esta ressalva, opinamos pela aprovação do projeto em apreço.³⁴¹

III.3.3 Canais de comunicação com o Itamaraty

O fato de o Congresso Nacional ser cioso de suas prerrogativas e de não deixar de assinalar insatisfação com o desrespeito para o com a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa não deve ser interpretado como comprovação de descaso pelos parlamentares por parte do Poder Executivo. Pelo menos no que diz respeito ao Ministério das Relações Exteriores.

Em 31 de julho de 1958, o Ministro de Estado das Relações Exteriores envia Aviso para o Senado, por meio do qual informava a substituição do diplomata encarregado das relações entre o Itamaraty e o Congresso Nacional. O Aviso constou da agenda da sessão de 25 de agosto do mesmo ano:

Senhor Primeiro Secretário:

Tenho a honra de levar ao conhecimento de V. Ex.^a que o Ministro Lucillo Haddoek Lôbo, atual elemento de ligação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional, foi recentemente removido para a Delegação do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos, em Washington.

2. Para substituí-lo na referida função, designei o Primeiro Secretário Roberto Luiz Assumpção de Araújo que deverá ficar à disposição dos Srs. Membros do Senado Federal, para prestar-lhes as informações porventura necessárias à apreciação dos assuntos da alçada do Ministério das Relações Exteriores.³⁴²

Em 1959, o Itamaraty deu nova mostra da importância do Congresso Nacional ao criar o "Serviço de Relações com o Congresso", em substituição à simples prática de indicar um "elemento de ligação" entre o Ministério das Relações Exteriores e o Parlamento³⁴³. A iniciativa não passou despercebida. Na sessão ordinária de 3 de agosto de 1959, dia da

³⁴¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1948), p. 65.

³⁴² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1958), p. 533.

³⁴³ CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. **História da Organização do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983, p. 404. Na avaliação do diplomata, "[o] novo Serviço revelou-se de grande utilidade para o Itamaraty, que sempre necessitou manter contato estreito com as Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e também para os congressistas, em virtude de suas frequentes viagens, em caráter oficial ao exterior. Assim, a experiência ficou aprovada e o Serviço de Relações com o Congresso prosperou e transformou-se na atual *Secretaria de Assuntos Legislativos*, órgão de assessoria superior subordinado diretamente ao Ministro de Estado". *Ibid.*, p. 404. (grifo no original)

transmissão de cargo do Chanceler Negrão de Lima, o Senador Afonso Arinos fez uso da palavra para congratular o Chanceler a respeito do novo Serviço:

No dia em que S. Ex.^a. deixa o Itamarati, é-me agradável consignar perante o senado o acerto de uma das suas últimas providências, na Pasta das Relações Exteriores.

Refiro-me à criação do chamado Serviço de Relações com o Congresso.

A necessidade de melhor entrosamento entre o Poder Legislativo e o Ministério das Relações Exteriores tem-se feito sentir em muitas oportunidades, e tem sido objeto de reclamações e observações, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados.

Eu mesmo, ainda como Deputado Federal, atendendo a convite do Instituto Rio Branco para proferir aula, utilizei como tema de minha dissertação precisamente as relações entre o Executivo e o Legislativo, em matéria de política internacional. Pude, então, salientar as várias deficiências que se fazem sentir no trato dessa questão e que tornam difícil, e até mesmo algumas vezes inoperante, o entrosamento necessário estabelecido pela Constituição entre os dois Poderes — Executivo e Legislativo, particularmente ao senado, não apenas no que toca às providências administrativas do Ministério das Relações Exteriores mas, também, Senhor Presidente, naquilo que me parece ser da conveniência de ambos os Poderes. É da conveniência nacional uma espécie de entrosamento na própria formulação da política externa.

[...] o entrosamento necessário estabelecido pela Constituição entre os dois Poderes — Executivo e Legislativo, particularmente ao Senado, não apenas no que toca às providências administrativas do Ministério das Relações Exteriores mas, também, Senhor Presidente, naquilo que me parece ser da conveniência de ambos os Poderes. É da conveniência nacional uma espécie de entrosamento na própria formulação da política externa. O departamento recém-criado, se vier a preencher as finalidades para as quais foi convocado, será sem dúvida elemento valioso no estabelecimento do nexu indispensável entre o Congresso Nacional — principalmente a nossa Casa — e o Ministério das Relações Exteriores, em matéria de política internacional.³⁴⁴

Mesmo com o novo Departamento, manteve-se a prática de informar o Congresso da substituição dos diplomatas encarregados do Serviço, conforme se vê na sessão de 29 de junho de 1960, quando esteve na ordem no dia outro Aviso do Ministro de Estado das Relações Exteriores de mesmo teor:

AVISO

Do Ministério das Relações Exteriores, comunicando haver sido designado adjunto de Ligação do Serviço de Relações do Itamarati com o Congresso, o Secretário de Embaixada Joaquim de Almeida Berra.³⁴⁵

³⁴⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 6 (1959), p. 14.

³⁴⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 490.

Novo reforço na institucionalização do relacionamento entre os dois Poderes veio por meio de um Decreto presidencial, em 1960, formalizando algo que já era prática por parte da Chancelaria brasileira: convidar parlamentares a integrarem as delegações brasileiras em reuniões internacionais. Por meio das novas regras, a presença de parlamentares, na qualidade de observadores, tornava-se obrigatória quando das reuniões da Assembleia Geral das Nações Unidas:

Decreto nº 57.926, de 4 de Março de 1966

Dispõe sobre as Delegações do Brasil às Sessões da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando das atribuições que lhe confere o art. 87, inciso I, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º As Delegações do Brasil as Sessões da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas são designadas pelo Presidente da República e compõem-se dos seguintes membros:

- I - Chefe de Delegação;
- II - Delegados em número de 4(quatro);
- III - Delegados-Suplentes, em número de 5 (cinco);
- IV - Observadores-Parlamentares;
- V - Assessores.

[...]

III.3.4 Opiniões sobre política externa e a atuação do Itamaraty

O interesse parlamentar no campo das relações internacionais do Brasil não se restringia a questões formais do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Veja-se, por exemplo, o teor do Requerimento de nº 42, de autoria do Senador Lima Teixeira, por meio do qual solicitava informações ao Ministro das Relações Exteriores a respeito da Rússia. O destaque fica por conta dos *consideranda* do requerimento, pois coloca a solicitação de informações em contexto e demonstra clareza do Senador não apenas das competências legais de um e de outro Poder, como também a sensibilidade política do assunto:

Tendo em vista que, embora seja da atribuição privativa do Presidente da República (Const., art. 87, no VI) manter relações com estados estrangeiros, não pode o legislador conservar-se alheio à matéria, pois quando a Carta Magna lhe dá a atribuição de decidir em definitivo sobre tratados e convenções com países estrangeiros pelo Chefe do Executivo (art. 66, no I) e ao Senado compete aprovar ou não a escolha de chefes de missões diplomáticas de caráter permanente (art. 63, no I, *in fine*) lhe impõe responsabilidades no tocante à política externa do País;

Considerando que já se noticiou ser intenção do Presidente da República repartir, no caso, as responsabilidades da decisão com o Congresso, ouvindo-o sobre a matéria, o que, dados os termos imperativos do art. 87, número VI da Constituição só poderia ser de maneira informal, provocando manifestações no Plenário das duas Casas;

Considerando que, se o problema pela sua relevância é daqueles que aconselham os responsáveis pela sua solução a auscultar as correntes de opinião e ninguém mais autorizado a manifestar o pensamento do povo brasileiro que os seus legítimos mandatários no Congresso Nacional;³⁴⁶

No que se refere aos rumos propriamente da política externa, inúmeros são os exemplos que comprovam terem os Senadores opiniões claras e argumentos detalhados a respeito dos temas da agenda externa do País.

É o que se pode perceber interessante e aprofundado debate entre os Senadores Lima Teixeira e Mem de Sá a respeito da questão cubana, quando da sessão ordinária de 3 de julho de 1961.

Para o primeiro:

Hoje, vivemos um clima de indecisão sem saber quais os rumos do Brasil, na política internacional, nem quais os caminhos que segue o País.³⁴⁷

Já para o segundo:

Quero lembrar porém, que V. Ex.^a não pode dizer, sob pena de ficar muito mal perante a opinião pública, que ignora a política do Brasil, no campo internacional. Ela está reiteradamente definida, desde a Mensagem do Presidente da República até as declarações mais expressas e explícitas, e assim consubstanciada: primeiro o Brasil é contra a intervenção econômica, política, militar e ideológica de um País em outro; segundo é pelo reatamento das relações comerciais e diplomáticas com todos os países e povos do mundo. Não há coisa mais clara!³⁴⁸

Além da avaliação ampla quanto à existência de uma "política para Cuba", o debate englobava questões de princípios, como se pode notar no trecho que se segue:

O SR. Lima Teixeira — Acha então V. Ex.^a que não se pode aplicar o princípio da autodeterminação dos povos em Cuba, onde não há eleições, conforme declarou o ditador Fidel Castro?

O Sr. Mem de Sá — Devo corrigir. Entendo que não se deve invocar este princípio.

O SR. LIMA TEIXEIRA — Gostaria de saber se V. Ex.^a está contra a aplicação deste princípio em Cuba?

O Sr. Mem de Sá — Não devemos invocá-lo, porque onde há tirania e totalitarismo não há, evidentemente a autodeterminação dos povos. Concordo com a conclusão de não haver intervenção de um país em outro,

³⁴⁶ BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Senado*, livro 1 (1958), p. 735.

³⁴⁷ BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Senado*, livro 7 (1961), p. 23.

³⁴⁸ BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Senado*, livro 7 (1961), p. 24.

pois do contrário se estabeleceria um ambiente de conflagração que muito rapidamente, determinaria uma convulsão mundial. Se por exemplo, os Estados Unidos da América do Norte intervierem em Cuba, a Rússia poderia intervir na Grécia e na Turquia. Seria a Terceira Guerra mundial, seria o fim. De modo que sou contra a intervenção. Neste ponto, apoio, como todos, o princípio de autodeterminação.

O SR. Lima TEIXEIRA — Ainda bem que encontramos um ponto em comum, Senador Mem de Sá. Aliás, a pergunta que formulei ao Sr. Ministro Afonso Arinos, quando aqui estive, foi neste sentido, isto é, indaguei se se aplicava a Cuba o princípio de autodeterminação dos povos. Creio que estamos em bom caminho.

O Sr. Mem de Sá — Concordo com a conclusão do querido amigo, Chanceler Afonso Arinos, não com a premissa. Não diga, porém, V. Ex^a que não sabe qual a orientação do Brasil na política Internacional.

O SR. LIMA. TEIXEIRA — Neste particular, aliás, não há unanimidade nos Partidos.

O Sr. Mem de Sá — Claro.

O SR. LIMA. TEIXEIRA — Na União Democrática Nacional, por exemplo, o Sr. Carlos Lacerda defende uma posição diametralmente oposta ao Sr. Jânio Quadros.

O Sr. Novaes Filho — Aí está a beleza da democracia.³⁴⁹

As questões latino-americanas foram motivo para diferentes intervenções por parte de Senadores, todas elas contendo análise crítica em maior ou menor grau.

Em março de 1954, o Senador Kerginaldo Cavalcanti criticou o Chanceler Vicente Rao por sua participação na X Conferência Pan-americana. A razão foi a sua "subserviência" ao debate entre Estados Unidos e Guatemala, o que o impediu de ter levantado temas de interesse do Brasil:

O Sr. Ministro Vicente Rao, antes de seguir para essa conferência, deu uma entrevista aos jornais desta cidade, imprecisa em seus termos, em que parecia dar relevo aos problemas de ordem política sobre os de ordem econômica. O fato levou o nosso preclaro colega, Senador Othon Mäder, a pronunciar vigorosa oração neste plenário, na qual defendeu a necessidade de nos apresentarmos aparelhados para discutir, sobretudo, o problema econômico do café.

O que vemos, porém, em Caracas, Sr. Presidente, é o Sr. Vicente Rao centralizando as opiniões ou — direi melhor — refletindo a opinião do Brasil: em vez de tomar atitude decisiva, mostra-se meio tonto, como se fora uma das alegres comadres de Windsor a que se referiu Shakespeare. Não sei por que entendeu de ser a parteira da Conferência latino-americana para harmonizar o pensamento de Foster Dulles com o do chanceler da Guatemala.³⁵⁰

³⁴⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1961), p. 24.

³⁵⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1954), p. 59.

O envio de tropas brasileiras à República Dominicana, em 1965, mereceu longas e detalhadas manifestações por parte dos Senadores. As discussões a respeito da autorização para o envio de tropas trazem numerosos exemplos de posições embasadas em argumentos e opiniões claras a respeito do tema. Registrem-se, a título de exemplo, as palavras do Senador Aurélio Vianna:

É que o Governo solicita do Parlamento Nacional a autorização devida para o envio de um contingente militar.

Conciliar comunistas com democratas, se o luta na República Dominicana é entre um grupo comunista, que deseja apossar-se da Poder, e um grupo democrata? Como, então, o Governo propõe o envio de uma força para conciliar o irreconciliável? Então, admite que há conciliação possível entre democratas e comunistas?! Também não manifesta o seu aplauso à atitude do Governo norte-americano no intervir, sem consulta prévia, naquele país; pelo contrário, infere-se da leitura do que se passou na X Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, que houve uma condenação e um desejo de retificar o erro cometido e que recebeu repulsa de quase todos os povos democráticos deste mundo.³⁵¹

Cabe mencionar que o registro da sessão plenária em que o tema foi tratado — 20 de maio de 1965 — traz as declarações de voto de cinco Senadores, com os argumentos pertinentes, algumas favoráveis e outras contrárias ao envio das tropas brasileiras:

DECLARAÇÃO DE VOTO

Declaro haver votado a favor do Projeto de Decreto Legislativa nº 19, de 1965, com ressalva, no artigo 2º, na parte final, a contar das expressões "e à restauração do ambiente de paz social", visto que esse enunciado final extravasa inteiramente da finalidade pacificadora, única que autoriza, nas presentes circunstâncias, a expedição de Força militar brasileira.

Por esse mesmo fundamento, votei favoravelmente à emenda.

Sala das Sessões, em 20 de maio de 1965
Aloysio de Carvalho.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votaram contra a mensagem que dispõe sobre o envio de tropas brasileiras para a República Dominicana. Através de pronunciamentos anteriores, um dos quais desta tribuna, tivemos a oportunidade de salientar, ao analisarmos o que ora se desenrola na República Dominicana, que a ação do Governo dos Estados Unidos feriu em cheio a Carta da OEA e a ONU, sem que a ele fossem aplicadas as sanções decorrentes desse ato, expressas e previstas naqueles tratados.

Somos e seremos sempre fiéis à tradição brasileira de respeito à autodeterminação dos povos e aos princípios da não-intervenção nos negócios internos das demais nações. Grande parcela do povo americano se manifestou contra a medida adotada por seu Governo, conforme se vê em

³⁵¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1965), p. 802.

artigos publicados num dos maiores jornais daquele país, o *New York Times*. E também um dos seus mais eminentes líderes, o Senador Kennedy, irmão do saudoso Presidente Kennedy, mostrou-se contrário à política externa adotada pelo Presidente Johnson.

Somos, por isso, Senhor Presidente, contrários ao envio de tropas brasileiras para intervir na crise da República Dominicana, porquanto falece à OEA autoridade para a constituição da força, ora proposta, pois seu primeiro dever deixou de ser cumprido, que era a caracterização de uma intervenção consumada, e a exigência de sua imediata cessação.

Sala das Sessões, em 20 de maio de 1965
Aarão Steinbruch³⁵²

A manifestação de opinião a respeito dos rumos da política externa se materializava igualmente por meio de congratulações à ação do Poder Executivo. É o que se vê, por exemplo, nas palavras do Senador Novaes Filho parabenizando o Poder Executivo pela assinatura do Tratado de Amizade e Consulta entre o Brasil e Portugal:

Estão de parabéns os dois povos e ambos os governos pelo acertado passo que representa eficiente cooperação para que mais ainda se estreitem e ofereçam maior e melhor rendimento as relações de tanto interesse político e econômico entre os dois países.³⁵³

No caso do Acordo de Garantia de Investimentos, celebrado entre o Brasil e os EUA em 1965, os Senadores José Ermírio de Moraes e Vasconcelos Torres demonstram, por meio, respectivamente, dos requerimentos nº 112 e nº 284, ambos de 1965, o vivo interesse em inteirar-se das motivações e de todas as informações relativas ao assunto. Além disso, cobram o envio tempestivo do Acordo para a necessária análise parlamentar:

Requerimento nº 112

Requeremos à Mesa, nos termos do Regimento Interno, e depois de ouvido o plenário, sejam solicitadas do Ministério das Relações Exteriores, as seguintes informações:

- 1) Quem autorizou nosso Embaixador nos Estados Unidos da América a assinar o "Acordo sobre garantia de investimentos", datado de 6 de fevereiro de 1965?
- 2) Sobre o mesmo opinaram, antecipadamente, todos os órgãos técnicos do Ministério das Relações Exteriores? Houve opiniões divergentes? Quais?
- 3) Com base nas cláusulas desse "Acordo" já foi assumido algum compromisso, já foi dada alguma garantia? Em caso afirmativo, enumerá-las uma a uma.
- 4) Quando o Governo cumpriu o dispositivo constitucional (art. 66, nº I, da Constituição Federal) que dá competência exclusiva ao Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República? Em outras palavras,

³⁵² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1965), p. 813.

³⁵³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1954), p. 106.

será encaminhado o aludido "Acordo" para o necessário exame por parte do Congresso Nacional?

Justificação:

Apesar de, pelo citado dispositivo de nossa Carta Magna, ser da competência exclusiva do Congresso Nacional, toda a imprensa noticiou a assinatura, em 6 de fevereiro do corrente ano, pelo nosso Embaixador nos Estados Unidos, de um "Acordo de garantia de investimentos". Tudo indica que, pelo texto de suas cláusulas, bem como do que tem sido afirmado pelos responsáveis pela nossa política exterior, esse acordo já esteja em pleno funcionamento.

Da mesma forma, foi noticiado que mais de um órgão do Ministério das Relações Exteriores teria opinado contrariamente ao mesmo. Parece que é chegado o momento de serem esclarecidos todos os pormenores desse acordo, que urge ser encaminhado ao Congresso Nacional, ainda mais quando existem sérias divergências sobre o seu alcance, como se pode verificar na entrevista dada ao "O Cruzeiro", desta data, pelo Ministro da Fazenda.³⁵⁴

Requerimento nº 284

Na forma regimental, requeiro ao Poder Executivo, através do Ministério das Relações Exteriores, as seguintes informações:

- 1) texto completo dos pareceres elaborados pelo Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Professor Haroldo Valadão, sobre os recentes acordos firmados com a Alemanha e os Estados Unidos, para garantia de investidores no Brasil;
- 2) texto completo do parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, sobre a posição que interessaria ao Brasil, com referência à criação de um órgão de arbitramento no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), nos termos em que o assunto acabou sendo aprovado na última reunião desse organismo, em Tóquio.

Justificação

As presentes indagações estão na linha de coerência com a tese que sempre defendi, de que o Parlamento e a opinião pública devem manter-se bem informados do que se passa na área da política externa, inclusive com o conhecimento das razões que prevaleceram para que o País adotasse determinadas posições na dita área, e não outras.

O Brasil atingiu uma fase histórica, cabe acrescentar, em que não mais se justifica a prática de atos, no plano das relações diplomáticas e de cooperação, que mantém com os demais povos, passíveis de interpretação como contrários a seu interesse. Devem sempre existir razões claras e fortes, observe, relacionadas com, os superiores interesses do País, fundamentando cada uma das posições que, os nossos diplomatas vierem a assumir, em negociações bilaterais ou multilaterais.

E é por não estarem mesmo essas razões muito evidentes nas posições assumidas pelo Brasil nos casos da garantia para os investidores e da criação do órgão de arbitramento no BIRD, que estou formulando o presente requerimento de informações.³⁵⁵

³⁵⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1965), p. 126.

³⁵⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1965), p. 1.038.

Na sessão de 9 de junho de 1954, o Senador Hamilton Nogueira sobe à tribuna para criticar a atuação do Governo brasileiro por ter "aceitado" a "perda da posição do Brasil no corpo governamental da Organização Internacional do Trabalho. Cedemos o lugar à Rússia, sem protesto, aceitando passivos o argumento insuficiente de que aquele país é mais industrializado do que o nosso".

Sr. Presidente, para que o Congresso Nacional não seja acusado de cumplicidade nesse ato que envergonha a política externa do Brasil, é que nestas rápidas palavras lanço o meu veemente protesto (*Muito bem, muito bem*).³⁵⁶

Exemplo eloquente de como o Senado tinha maneiras de fazer valer seus pontos de vista em matéria de política externa foi a negativa ao pedido do Ministério das Relações Exteriores para a "abertura, pelo Ministério da Fazenda, de um crédito de CR\$ 50.000.000,00 — como contribuição do Brasil ao esforço de guerra das Nações Unidas para a defesa da República da Coreia", mesmo tendo a justificativa para a solicitação sido alterada para "contribuição do Brasil ao programa de reconstrução da República da Coreia", em virtude de a guerra ter terminado quando da análise do pedido pelo Congresso.³⁵⁷

Mais do que a negativa em si, dois aspectos chamam a atenção. Em primeiro lugar, trata-se de situação ímpar em que a Comissão de Relações Exteriores exarou parecer favorável ao pedido do Itamaraty — conforme se observa no Parecer do Senador Djair Brindeiro³⁵⁸ — e um de seus membros, o Senador João Villasbôas, pediu vistas do Parecer e fazer constar que deixava de aceitar o Parecer, votando pela rejeição da abertura de crédito para a Coreia. Em segundo lugar, tanto o Senador Villasbôas quanto a Comissão de Finanças — que rejeitou igualmente o pedido — mostram indisposição para aceitar determinadas justificativas para ações de política externa. O primeiro deixou claro quais deveriam ser as prioridades quando se têm recursos escassos: "Acontece, porém, que o Brasil também vem sofrendo as consequências de sérias calamidades, destruidoras de vidas e de bens, à semelhança da guerra"³⁵⁹; a segunda baseou-se em extremo realismo e bom senso para assinalar uma "perda do objeto do pedido de abertura":

São decorridos quase sete anos da data da apresentação do projeto inicial e quase quatro anos da cessação das hostilidades na Coreia. Se, logo após a assinatura do Armistício em julho de 1953 era aguda a crise coreano por

³⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1954), p. 160.

³⁵⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 658.

³⁵⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 659.

³⁵⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 659.

efeito de uma guerra devastadora, o mesmo não se pode dizer agora. Com a ajuda financeira e econômica de numerosos das Nações Unidas, a Coreia pode ingressar numa fase de plena recuperação. A cessação da guerra não nos eximiu das nossas responsabilidades internacionais decorrentes da assinatura da Carta de São Francisco. A oportunidade, porém, de prestar ao povo coreano a assistência que se tinha em vista é que passou. São hoje outras as circunstâncias. Vivemos um novo momento histórico.³⁶⁰

III.3.5 Convocações do Ministro de Estado das Relações Exteriores

As sessões de maio e junho de 1961 registram número significativo de discursos voltados a diferentes temas de política externa. Diante deste cenário, o Ministro de Estado, Afonso Arinos, se antecipa a eventuais convocações e se prontifica espontaneamente a ir à Comissão de Relações Exteriores e prestar esclarecimentos³⁶¹. Embora o discurso do Chanceler tivesse por objetivo fazer um arrazoado dos principais temas de política externa, não há menção ao GATT.³⁶²

Mesmo sendo Arinos um ex-Senador, sua tarefa não foi fácil e o Chanceler sofreu uma verdadeira arguição por parte dos Senadores. Vejamos as palavras do Senador Jefferson de Aguiar, líder da oposição:

Seu colega na Câmara dos Deputados e nesta Casa do Congresso Nacional, sempre o vi vibrante, soberbamente sincero, e só agora sua Excelência articula um jogo de palavras para impedir o conhecimento real da política internacional. O requerimento que enderecei ao Senado, há algumas semanas, solicitava de Sua Excelência uma exposição ampla, detalhada e documentada e pedia que, se o Senado assim o desejasse, essa exposição fosse feita em sessão secreta.

No entanto, a exposição do ilustre Chanceler — como sempre desenvolvida com brilho excepcional — não esclareceu a diretriz fundamental do Governo na política internacional, sobretudo no que concerne ao problema de Cuba, sobre o qual Sua Excelência passou "*a vol d'oiseau*", sem respigar detalhes e esclarecer sequer os objetivos da visita do Subsecretário de Estado cubano.³⁶³

Sobre a assinatura de documento com a Alemanha Oriental pelo Embaixador João Dantas — e que levou ao Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador Vasco Leitão da Cunha, a pedir exoneração —, a posição de Aguiar tampouco era positiva:

Então temos este Governo a reconhecer dois Governos contraditórios e autônomos: o Governo da República Democrática da Alemanha e o Governo da República Federal Alemã. E os entendimentos ora levados a efeito se consubstanciarão através de investimentos e de acordos, dentro dos

³⁶⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 661.

³⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 56.

³⁶² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 276.

³⁶³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 289.

interesses recíprocos da Alemanha Ocidental e do Brasil através do Embaixador Roberto Campos; e o outro através de um papel que se crismou de "Protocolo de Conversação", sem batismo, porque continua pagão, em evidente colisão, colocando o nosso Governo e o nosso País numa situação negativa perante as outras nações. São dois embaixadores credenciados pelo Governo atual, que exercem atividade dispersiva e contraditória!

Reage a República da Alemanha Ocidental e até mesmo um jornal alemão, o "Die Welt", que hoje li, informa ter o Senhor João Dantas afirmado ao Governo de Pankow que as nossas relações com a República Democrática Alemã seriam muito maiores do que com a Alemanha Ocidental e, que nossas exportações para os países comunistas, dentro em breve, constituiriam cerca de um terço do nosso total.

Vemos, então, lamentavelmente, a absoluta perplexidade do Itamarati, que segue a orientação direta e pessoal do Senhor Presidente da República. Na verdade, é Sua Excelência quem determina a ação da nossa diplomacia e fixa a orientação do Itamarati em pormenores e ensaios, tentativas e erros, que não podem, absolutamente, ser acatados na nossa política exterior, sob pena de cairmos no ridículo e de não sermos sequer apreciados pelas outras nações.

Este incidente é bem uma demonstração da perplexidade que marca a política externa do Brasil.³⁶⁴

As perguntas do Senador Lima Teixeira traziam embutidas várias cobranças. Uma delas dizia respeito à Operação Pan-Americana:

Terceira indagação que formulo ao eminente Ministro das Relações Exteriores: Por que Sua Excelência, quando em oposição ao Governo, se manifestara de maneira mais favorável quanto à Operação Pan-Americana? Soube que Sua Excelência, num programa de televisão, teria dito que a Operação Pan-Americana estaria superada.

Gostaria de saber o que pensa Sua Excelência e o que pensa o Itamarati sobre o assunto, uma vez que, mercê da circunstância de ser opositor, Sua Excelência se manifestara solidário à atitude do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, ao levar a efeito tal cometimento, sobretudo na defesa dos países subdesenvolvidos.³⁶⁵

O Senador Argemiro de Figueiredo foi outro que registrou insatisfação com o que considerou serem explicações muito superficiais por parte do Ministro Arinos a respeito da orientação da política externa brasileira:

Senhor Presidente, o nosso desejo é exatamente esclarecer alguns pontos que me parecem confusos na orientação do Governo em relação à política externa do Brasil.³⁶⁶

Vários outros Senadores fizeram uso da palavra e reiteraram perguntas e questionamentos, muitas das vezes em termos bastante duros. Embora as respostas do

³⁶⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 289.

³⁶⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 296.

³⁶⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1961), p. 299.

Ministro de Estado sejam riquíssimas para os estudiosos das relações internacionais do Brasil, o que merece registro para os fins desse trabalho é a disposição do Senado em literalmente "sabatinar" o Ministro de Estado, numa arguição dura e sem meias palavras. Trata-se de demonstração clara de que o *front* externo era de interesse para os parlamentares e estes, quando insatisfeitos com os rumos da política externa ou com as explicações dadas, não hesitavam em cobrar explicações.

Em síntese, tanto a Constituição Federal quanto o Regimento Interno do Senado continham diversos dispositivos "conectando" os Senadores aos temas de política externa. Particularmente relevante é considerar que a combinação destes dispositivos poderia não apenas sinalizar uma elevada massa crítica do Senado em determinado tema, como também influenciar significativamente os rumos da política externa. Por exemplo, caso um Senador decidisse — por qualquer razão — dedicar-se a um tema específico da agenda internacional, ele poderia (i) integrar as delegações brasileiras nas reuniões sobre o tema; (ii) solicitar informações escritas detalhadas a esse respeito; (iii) sugerir moção de aplauso, caso estivesse de acordo com a posição brasileira manifestada pelo Executivo; (iv) convocar o Ministro de Estado das Relações Exteriores para, pessoalmente, prestar esclarecimentos sobre o assunto; (v) solicitar a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito; e (vi) caso seu ponto de vista fosse compartilhado por outros Senadores, dificultar, ou mesmo inviabilizar a indicações de Chefes de missão diplomática permanente.

A conclusão, portanto, é que os Senadores não estariam manietados de refletir sobre política externa em razão de limitações legais, nem tampouco impedidos de externar pontos de vista e reflexões — e mesmo exercer significativa influência no curso de certos temas da agenda externa do País. O registro das fontes primárias — no que toca a temas de política externa em geral — sugere que as prerrogativas regimentais e constitucionais não necessariamente se transformaram em instrumentos típicos de atividades de controle rotineiras e efetivas por parte dos Senadores.

Embora o teor das manifestações de parlamentares seja influenciado por questões pessoais — como a personalidade do Senador, por exemplo — e varie conforme a conjuntura política interna em sentido amplo — momentos políticos mais conturbados podem justificar discursos mais inflamados e palavras mais duras —, o fato é que os temas de política externa parecem suscitar o mesmo nível de atenção do que outras searas em que o Congresso não tem

competência legislativa plena. Ou seja, percebe-se um Parlamento com análise crítica razoável a respeito dos grandes temas de política externa, o que se traduz na utilização bastante frequente — ainda que nem sempre da forma mais eficiente — dos instrumentos regimentais e constitucionais à sua disposição. Os parlamentares não são capazes de dar a linha de atuação da política externa — nem se esperaria tal cenário —, mas tampouco se furtam a refletir sobre as questões, ainda que tais reflexões tenham natureza *ex post* e não se traduzam numa atuação proativa destinada a influenciar o curso futuro dos acontecimentos.

Diante da constatação acima, chama a atenção a avaliação de Rogério de Souza Farias a respeito da importância do Congresso Nacional em matéria de multilateralismo comercial no período de 1946 a 1967:

O Congresso Nacional foi uma das instituições mais relevantes na participação brasileira no multilateralismo comercial. Seja pelo papel na aprovação dos acordos negociados externamente, seja pela pressão sobre os delegados brasileiros, os parlamentares exerceram constante poder de veto sobre o executivo. A instância era, também, uma via secundária pela qual industriais poderiam reverter concessões tarifárias dadas externamente. A presença do parlamento no tema, contudo, diminuiu substancialmente por iniciativa própria ao final da década de 1950 e, posteriormente, em decorrência do regime militar.³⁶⁷

Tal análise, se correta, levaria à conclusão de que, para os parlamentares brasileiros, as questões de multilateralismo comercial teriam primazia com relação a outros temas de política externa. A comprovação desta avaliação, com base em fontes primárias, é o objeto dos capítulos que se seguem.

³⁶⁷ FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2012), p. 26.

IV — O PAPEL DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

Com vistas a contextualizar o objetivo deste capítulo, convém recuperar o percurso analítico desenvolvido nos capítulos precedentes.

O primeiro capítulo começou com o estudo amplo da separação de Poderes no Brasil republicano, de forma a que qualquer conclusão a respeito da relação entre o Senado e os Senadores com os temas de política externa, em geral, e do sistema multilateral de comércio, em particular, esteja inserido na perspectiva maior do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em seguida, deu-se o início do exame do Senado enquanto instituição. Para tanto, foi recuperada a sua história desde a Independência do Brasil até o final da vigência da Constituição de 1946. Por fim, revisitaram-se os vínculos do Senado Federal com a política externa brasileira ao longo das sucessivas Cartas Magnas.

O segundo capítulo tem como lastro a recuperação das interpretações existentes a respeito de se, como e porque o sistema multilateral de comércio teria constituído tópico de preocupação para os Senadores. No entanto, embora o Senado fosse uma instituição importante e respeitada e a despeito de a industrialização e o desenvolvimento do Brasil terem sido, no período de 1946 a 1967, temas de absoluta relevância para o País, os estudos existentes sugerem que o GATT e suas negociações não mereceram a atenção esperada da Câmara Alta. Talvez por serem carentes de confirmação pelas fontes primárias, as explicações para este fenômeno apresentam-se limitadas e pouco convincentes.

O capítulo três dá início ao exame das fontes primárias do Senado Federal. Nas duas primeiras seções, optou-se por estudar os debates suscitados pela utilização dos dispositivos regimentais e constitucionais que estabeleciam ligação entre os Senadores e a política externa em sentido amplo. Da análise, ficou evidente que não apenas existiam vários e importantes instrumentos à disposição dos Senadores, como também esses parlamentares fizeram uso deles, ainda que tal utilização não tenha sido de tal monta e natureza que pudesse caracterizar um efetivo controle institucional do Poder Legislativo com relação às iniciativas do Poder Executivo em matéria de política externa. A terceira e última seção do capítulo foi devotada ao exame das reflexões dos Senadores a respeito de temas de política externa em geral. O conjunto das três seções permitiu concluir que não existiram óbices para que os

Senadores desenvolvessem massa crítica razoável a respeito da agenda internacional do Brasil.

Este capítulo está dividido em duas partes. A primeira delas destina-se a delinear o que se poderia denominar de visão "tradicional" do papel do comércio exterior — em que o tema era reduzido à necessidade de equilíbrio do balanço de pagamentos, sendo o licenciamento de importações e a política cambial as variáveis-chave de qualquer ajuste. Na segunda seção, são recuperadas as primeiras manifestações em que a dimensão multilateral do comércio exterior — princípio da não-discriminação, compromissos comerciais internacionais, redução tarifária — passa a fazer parte da análise tanto do Legislativo quanto do Executivo.

IV.1 A visão "tradicional" de comércio exterior

Promulgada a Constituição federal em 18 de setembro de 1946, a primeira sessão ordinária da primeira Legislatura se reuniu em 24 de setembro. Os trabalhos voltaram-se, inicialmente, para a elaboração do Regimento Interno e para temas administrativos e institucionais, entre outros.

A primeira ocasião em que aprecem questões afeitas à política externa e ao comércio exterior do Brasil foi em 15 de março de 1947, ocasião em que, reunidos em sessão solene, Senadores e Deputados ouvem do Presidente Dutra sua mensagem a respeito da situação do País. Trata-se de extenso arrazoado de todos os temas de relevo para o País.

Na área de comércio exterior, há menção à participação brasileira na Comissão Preparatória da Conferência Internacional de Comércio e Emprego:

O Brasil foi convidado para integrar a Comissão Preparatória da Conferência Internacional do Comércio e Emprego, que se realizou em Londres, em outubro último, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU). Reafirmando seu propósito de colaboração internacional, nosso País aceitou o convite, enviando à capital do Reino Unido uma delegação, da qual fizeram parte representantes indicados pelas associações da Indústria e do Comércio, além dos escolhidos pelo Governo.³⁶⁸

O texto, contudo, não ultrapassa o factual. Não há registro, nas sessões legislativas subsequentes, de questionamentos sobre os resultados que se esperavam da Conferência, nem sobre as razões que justificariam a participação brasileira.

³⁶⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1947), p. 43.

Embora a participação brasileira na mencionada Conferência seja desprovida de explicação, a mensagem oferece interessante resumo de como o Poder Executivo via o assunto "comércio exterior" em 1947. O ponto central era a subordinação do tema ao esforço mais amplo de combate à inflação:

Antes de versar os problemas financeiros do País, cabe tratar da importante questão do comércio exterior, na qual a política do Governo se enquadra no plano geral econômico-financeiro de combate à inflação. [...] Quanto ao comércio exportador, de um lado, foram gradualmente adotadas providências restritivas, que se generalizaram com a promulgação de decreto-lei que proibia a saída de todos os gêneros considerados essenciais, excetuados os embarques em cumprimento a acordos internacionais anteriores ou os destinados à obra de assistência empreendida pela UNRRA; de outro lado, medidas estão sendo postas em prática, não só no que diz respeito a assegurar uma situação favorável a nossos produtos básicos de exportação, mas também no que se refere a assegurar a colocação dos excedentes exportáveis de produtos cujas disponibilidades transitoriamente aumentaram.³⁶⁹

Fica claro que, em grandes linhas, a decisão de exportar dependia do grau de abastecimento — ou desabastecimento — do mercado brasileiro. Apenas nos casos em que a produção nacional fosse maior do que a demanda interna, as exportações poderiam ser efetuadas sem contradizer a política comercial estabelecida pelo Governo. O objetivo desta condicionalidade era evitar que a eventual falta de produtos básicos — nos quais o Brasil possuía vantagens comparativas e era competitivo — acabasse se tornando fonte de inflação. Apesar da clareza do princípio geral, a mensagem presidencial não oferece maiores detalhes a respeito das implicações desta diretriz nem das medidas tomadas para sua implementação.

Apesar da exiguidade das explicações do Poder Executivo com relação à política de comércio exterior, o simples princípio de limitar as exportações causava de antemão reações adversas no Congresso Nacional. Veja-se, por exemplo, o discurso do Senador Roberto Simonsen, pronunciado em 18 de julho de 1948, em que demonstra preocupação com os efeitos de tal política oficial contrária às exportações:

A proibição generalizada da exportação de vários artigos se está fazendo sentir na perda de excelentes oportunidades no exterior, no retraimento do comércio distribuidor e no fechamento de muitas de nossas fábricas.³⁷⁰

Para o ilustre economista e incansável porta-voz da indústria brasileira, o problema central ultrapassava as simples proibições de exportação, caracterizando-se mais

³⁶⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1947), p. 102.

³⁷⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1947), p. 409.

como a falta de uma efetiva política comercial por parte do Governo brasileiro. Pela ótica do parlamentar, o baixo dinamismo das exportações seria reflexo não apenas das proibições internas, mas também das políticas comerciais das metrópoles imperialistas, que favoreciam produtos originados em suas colônias.

Assume dia a dia maior importância a necessidade de uma política comercial brasileira, bem definida. O nosso passado é fértil em lições que até hoje não soubemos aproveitar. Desde Cromwell e Colbert, há cerca de trezentos anos, que o Brasil só vende nos grandes mercados europeus o que esses países não conseguem importar de suas colônias. Foram as políticas comerciais da Inglaterra, França e Holanda e não a falta de nosso aparelhamento, que fizeram declinar nossas exportações de açúcar e de vários artigos que produzíamos desde os tempos coloniais. Houvesse mercados assegurados e esse aparelhamento não nos haveria de faltar.

Ainda hoje assistimos a fenômeno idêntico com o café, cuja produção está sendo estimulada em vários impérios coloniais. De que nos vale melhor aparelhamento e a supressão de impostos quando grandes países cobram direitos proibitivos sobre o café; em alguns deles, mais de oito vezes o valor do produto em nossos portos de embarque?³⁷¹

Para Simonsen, a notável exceção seriam os EUA, por não terem colônias, não teriam razão para preferir os produtos brasileiros.

Os mercados livres que os Estados Unidos oferecem à concorrência de todas as nações sul-americanas não são suficientes para assegurar a colocação de nossos produtos exportáveis. No entanto, o Brasil cresce rapidamente em população, mas o seu enriquecimento "*per capita*" está longe de acompanhar o dos povos mais progressistas.³⁷²

Note-se, contudo, que esse raciocínio desconsidera que, para vários produtos primários, os EUA eram igualmente produtores e que dispunham das tarifas de importação para protegerem sua produção nacional. É por esta razão que o Senador opina que a cláusula de nação mais favorecida não seria de interesse do Brasil:

Tratados de comércio tipo "standard", baseados na cláusula de nação mais favorecida, só convém aos grandes países capitalistas e industriais fortemente aparelhados, na aspiração de assegurar mercados em todas as regiões do universo. Condições de igualdade e reciprocidade nas lutas comerciais, entre um país como o nosso e outro fortemente aparelhado no terreno econômico, cerceiam inevitavelmente a nossa evolução no ritmo em que nos deveríamos manter.³⁷³

Duas observações se impõem. Em primeiro lugar, a essência da cláusula de nação mais favorecida é precisamente estender para outros parceiros comerciais o melhor tratamento

³⁷¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1947), p. 421.

³⁷² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1947), p. 421.

³⁷³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1947), p. 422.

concedido a um parceiro específico. Assim, se a França, por exemplo, concede tratamento tarifário particularmente favorável às importações de café originárias em alguma de suas colônias, um acordo celebrado com o Brasil que contenha uma cláusula de nação mais favorecida obrigaria a França a estender o mesmo tratamento tarifário para as importações de café originárias do Brasil. Em segundo lugar, se o Senador Simonsen lograsse convencer seus pares de que a cláusula de nação mais favorecida era efetivamente nefasta para os interesses comerciais brasileiros, seria de se esperar reação fortemente negativa do Senado à assinatura do GATT, que tem precisamente a cláusula de nação mais favorecida como um de seus pilares fundamentais. Sintomaticamente, o Senador não faz qualquer referência ao GATT, que, em julho de 1947, entrava em sua etapa final de negociação.

A diretriz do Poder Executivo, anunciada na mensagem presidencial de março de 1947, de subordinar o comércio exterior ao combate à inflação, colocando restrições às exportações, foi consubstanciada em um anteprojeto de lei submetido à Câmara dos Deputados (Mensagem do Presidente da República nº 278, de 17 de junho de 1947), cujo objetivo era implementar um regime de licenciamento prévio tanto para a importação quanto para a exportação. O tema foi apreciado pelos Deputados e enviado para a deliberação do Senado (Projeto nº 644-D, de 1947).

Mesmo tendo sido objeto de pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça, de Agricultura, Indústria e Comércio e de Finanças do Senado³⁷⁴, o Senador Andrade Ramos tinha ressalvas ao projeto de lei, não tanto pela intenção de se controlarem as exportações e as importações, mas a forma pela qual o Poder Executivo havia sugerido e a Câmara dos Deputados encampado a ideia. Pelo projeto em exame, seria implementado um regime de licenciamento prévio tanto para a importação quanto para a exportação, com a exclusão de determinados setores. Um deles era o de "gêneros alimentícios", para o qual não se aplicaria o regime. Para o parlamentar, esse era um equívoco a ser corrigido, conforme se observa em sua manifestação no plenário do Senado, datada de 6 de fevereiro de 1948:

Em nossos discursos e projetos apresentados neste Senado Federal, temos, em diversas ocasiões, nos manifestado favorável ao controle de nossas exportações e importações, salientando, entretanto, que o mais eficiente de todos os controles é o do câmbio, e daí a razão por que instituímos o projeto nº 7, de 18 de abril de 1947.

Pareceu-nos, pois que sendo o projeto nº 644, de 1947, da Câmara dos Srs. Deputados, de grande importância, não consulta entretanto, pelos seus

³⁷⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1948), p. 542.

artigos, aos interesses gerais da economia nacional, como está redigido. Pretender subordinar o regime da licença prévia do Poder Executivo intercâmbio de importação e exportação com o exterior, é instaurar uma intervenção permanente contra a liberdade de todo o comércio, hoje já tão difícil e dependente de condições de outros governos e de transportes marítimos.

Ora, Sr. Presidente, justamente no setor dos gêneros alimentícios é que nos parece necessário devermos evitar a todo transe a liberdade de importação como regra geral, e como quer e determina o art. 1º. Ao contrário, o Governo pode e deve providenciar pelos seus órgãos competentes os meios de desenvolver e transportar nossa produção de cereais, batatas, carnes, peixes, gorduras e etc., e dificultar e contingenciar a importação de tais artigos. E não como se tem feito, todas as facilidades de importar batatas do Canadá e da Holanda, bacalhau de toda parte, cebolas da Argentina, conservas americanas, a granel, doces, trutas, bebidas especiarias, enfim, uma série de coisas que só enquadram na exceção dada pelo artigo 1º, sem nenhum freio de licença prévia, enquanto tantos outros estão sujeitos a este óbice, como sejam ferramentas, combustíveis, lubrificantes, etc.

E assim, este art. 1º, nesta parte, iria excitar e facilitar tal comércio exterior, pois exclui da mesma licença a importação de gêneros alimentícios quando o interesse nacional é de que aumentemos a própria produção e mesmo substituamos por similares o que ainda não temos, e assim, por todos os meios, animemos e protejamos a lavoura, força fundamental da economia. Deveria antes, o projeto, na sua escala de licença prévia, excluir da livre exportação os gêneros alimentícios e os de que vivemos em carência como carnes, certos cereais e gorduras.

Esta nos parece a diretiva do nosso interesse e desta hora mundial.³⁷⁵

Além da coincidência de opinião com o Senador Roberto Simonsen — além das barreiras à exportação, os produtos brasileiros eram "dependentes de condições de outros governos" para serem exportados —, não fica inteiramente claro como o controle cambial produziria resultados muito distintos do regime de licenças prévias. Registra a História, contudo, que, apesar da manifestação do Senador Andrade Ramos e do apoio obtido, o projeto de lei 644-D foi aprovado, tornando-se, em 23 de fevereiro de 1948, a Lei nº 262, que subordinou a importação e a exportação ao regime de licenciamento prévio.³⁷⁶

³⁷⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1948), p. 329.

³⁷⁶ O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a subordinar ao regime de licença prévia o intercâmbio de importação e exportação com o exterior, excluída dessa autorização a importação de gêneros alimentícios de primeira necessidade, a de cimento e produtos farmacêuticos.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei dentro do prazo de trinta (30) dias e discriminará em ordem de prioridade, quais os produtos submetidos ao controle fixando normas para concessão das necessárias licenças, com antecipada publicidade das que forem outorgadas.

Parágrafo único. Qualquer alteração na lista de produtos submetidos a controle ou nos requisitos para a concessão das licenças será feita por ato do Poder Executivo.

Art. 3º As restrições à exportação dos produtos nacionais limitar-se-ão à quantidade consumida ou

Para justificar a razão de não ter objetado à aprovação do projeto de Lei, o Senador Andrade Ramos afirmou:

Aceitamos o projeto porque neste momento se o rejeitássemos ou o emendássemos com o substitutivo poderíamos, imediatamente, ser acusados de ter faltado ao Governo com as medidas de que necessita para o controle e defesa da nossa moeda e da nossa economia. (*Muito bem; Palmas*).³⁷⁷

Um ano depois de apresentadas as linhas básicas da política de comércio exterior pós-Estado Novo, em 15 de março de 1948, o Poder Executivo, por meio da mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional a respeito da situação do País, revisita, em detalhes, a política oficial em matéria de importação e exportação. Saliente-se, desde logo, que mais importante do que a política em si é o fato de tratar-se de ocasião em que o Poder Executivo informa o Poder Legislativo claramente das diretrizes relativas ao comércio exterior. Com base nela, os parlamentares poderiam manifestar apoio ou repúdio, mas jamais argumentar desconhecimento das linhas mestras seguidas pelo Poder Executivo na matéria. Em síntese, a mensagem presidencial permitia aos parlamentares posicionar-se a respeito da política de comércio exterior do País, inclusive no tocante ao nascente sistema multilateral de comércio.

Na visão do Presidente Dutra, um dos problemas basilares da economia brasileira era a necessidade de aumentar a produção de bens de consumo, a fim de atender às demandas da população. Trata-se precisamente do que consta do seguinte trecho da mensagem presidencial:

A urbanização crescente, que se verificou nas últimas décadas, trouxe ao povo brasileiro, em geral, a aspiração de aprimoramento de seu padrão de vida. [...] A melhoria desse padrão, no entanto, depende, antes de tudo, da possibilidade de incrementar em grau superior a produção de bens de consumo, sobretudo dos que se destinam à alimentação — o que a urbanização e o próprio surto industrial vêm perturbando sensivelmente, como é do conhecimento de todos. Urge, pois, favorecer essa maior produção de bens de consumo, sobretudo mediante um revigoramento do interesse pelas atividades agrícolas, mesmo que o Governo seja obrigado a

industrializada no país, durante o ano anterior acrescida de sete por cento (7%).

Parágrafo único. O Poder Executivo expedirá instruções para efetividade do disposto neste artigo, e, para que se guarde igualdade nas reservas e distribuição nos produtos e paridade entre os preços obtidos nos principais mercados externos e internos, deduzidas todas as despesas.

Art. 4^º Revogadas as disposições em contrário, esta Lei vigorará da data de sua publicação, até 30 de junho de 1949.

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 1948; 127^º da Independência e 60^º da República.

³⁷⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1948), p. 335.

interferir na ordem econômica para reconduzir a evolução do país à tendência que lhe é tradicional e espontânea.³⁷⁸

Para alcançar o objetivo de aumentar a produção de bens de consumo — inclusive gêneros alimentícios —, havia um gargalo a transpor: a falta de bens de capital, condição necessária para a produção de bens de consumo. No entanto, a natureza da economia brasileira — ainda eminentemente agrário-exportadora — era um obstáculo à produção dos bens de capital. Este era, em síntese, o círculo vicioso em que o País se encontrava em 1948.

O problema que nos é proposto se resume, destarte, em não podermos utilizar e dinamizar as riquezas do solo e do subsolo, por nos faltarem bens de produção na quantidade necessária. Forma-se então o círculo vicioso: a produção de bens de consumo em larga escala se ressentia da escassez dos instrumentos, que a tornarão maior e lhe darão mais vasto alcance. Enquanto isso a produção destes fica retardada porque a economia colonial, de que ainda não nos desvencilhamos, compromete ou paralisa a plena posse de nossas riquezas.³⁷⁹

Dutra, porém, não se restringiu a identificar o problema. A partir desse diagnóstico, o Presidente — na seção intitulada "comércio exterior" — delineou as diretrizes governamentais para lidar com o desafio colocado:

A política que o Governo procura manter relativamente ao nosso comércio exterior tem guardado, sempre que possível, justo equilíbrio entre as necessidades internas e as injunções da vida econômica internacional. Se, por um lado, se envidaram esforços no sentido de assegurar à produção pleno desenvolvimento, a fim de abastecer satisfatoriamente o mercado interno; por outro, procurou-se resguardar o comércio brasileiro da concorrência internacional, permitindo-se paralelamente que os excessos exportáveis de gêneros alimentícios ou matérias-primas essenciais melhorassem a situação de nossa balança de pagamentos. Não bastava, porém, a dotar essa política, que até certo ponto foi imposta pelas circunstâncias. Cumpria vitalizá-la administrativamente, isto é, tomar providências para que ela se convertesse em fatos e produzisse os frutos desejados.³⁸⁰

Esse trecho é ilustrativo de como a questão era encarada pelo Poder Executivo: o objetivo central da política de comércio exterior era evitar o desabastecimento do mercado interno. Para tanto, dois eram os instrumentos utilizados: (i) fomento à produção nacional, ainda que com as limitações apontadas anteriormente; e (ii) restringir a exportação apenas ao "excedente exportável", de maneira a não desabastecer o mercado interno, o que acabaria gerando inflação. Em síntese, a política de comércio exterior, do ponto de vista das

³⁷⁸ BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Senado*, livro 3 (1948), p. 87.

³⁷⁹ BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Senado*, livro 3 (1948), p. 89.

³⁸⁰ BRASIL. Congresso Nacional. *Anais do Senado*, livro 3 (1948), p. 150.

exportações, assemelhava-se a um "não-comércio", pois a exportação era apenas o resultado do "não-consumo". A mensagem de 1948 não diferia, assim, da de 1947 no tocante ao objetivo central da política de comércio exterior.

Para alcançar simultaneamente ambos os objetivos, a opção foi clara. Nos termos do próprio Presidente: "medidas de restrição".

Não havendo, a princípio, critério seletivo nessa importação, ao invés de nos concentrarmos em artigos que fossem bens de produção, despendemos parte apreciável de nossos créditos em bens de consumo. Não há dúvida que a importação de farinha de trigo e de trigo em grão constitui um índice do próprio desenvolvimento a que chegamos, mas se a sua compra é um imperativo de civilização a que no momento não nos podemos ferrar, o mesmo não acontece com outros artigos que figuram em nossa pauta de importações. Inverteram-se, pois, as condições de nosso comércio exterior: a balança comercial que, em 1946, ainda apresentava saldo considerável a nosso favor na importância de Cr\$ 5.200.798.000,00 tornou-se desfavorável em 1947, acusando o déficit de Cr\$ 1.609.878.000,00. Essa situação, que se delineara em meados de 1947, forçou-nos a abandonar a política de livre movimentação de mercadorias e capitais, e a adotar medidas de restrição, em defesa dos saldos que ainda conservávamos no exterior, a fim de os aplicar oportunamente em bens de produção e artigos essenciais ao nosso desenvolvimento econômico, no que ele ainda depende de suprimento do exterior. Desejo assinalar, a este propósito, a larga compreensão revelada pelo Congresso de quanto era grave a situação que atravessávamos, e os vossos esforços procurando dotar o Governo de instrumentos legais, indispensáveis à sua interferência no domínio das permutas de mercadorias com o exterior. Sem dúvida, graças ao amparo legal, poderá o Governo agora exercer tal ação intervencionista com maior segurança, livre dos sobressaltos que resultariam de recursos judiciais, tentados com a finalidade de perturbar a execução da sua política econômico-financeira, num setor de incontestável importância, pelos efeitos imediatos que tem sobre a própria situação cambial. As medidas adotadas com o objetivo de orientar as transações do comércio importador certamente produzirão os frutos desejados no ano que se inicia.³⁸¹

A defesa de uma política de comércio exterior cujos princípios norteadores favorecem o "não-comércio" tem seus limites. À medida que o Presidente elabora a argumentação, com vistas a justificar a opção de política comercial, verifica-se que é muito difícil equilibrar a balança comercial mediante restrições aos fluxos comerciais, num contexto em que o Brasil precisa importar bens de capital e as exportações são residuais e ainda encontram restrições em outros mercados.³⁸²

³⁸¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 151.

³⁸² "Dar ao movimento importador maior espírito discriminativo e desenvolver diversificadamente a produção, de modo que possamos exportar muito; sem sacrificar o consumo interno; tal deve ser o lema da política de comércio exterior do Brasil, sobretudo nas atuais circunstâncias. [...] Os recursos de nossa exportação, com

Chama a atenção o trecho da mensagem em que o Presidente sugere que a "hierarquização" das importações poderia vir a ser feita por meio de tarifas — aduaneiras, imagina-se — e não mais mediante licenciamento prévio. Trata-se de alterar um paradigma — controle e limitação das importações via licenças — em linha com os parâmetros que viriam a tornar-se regra com o GATT:

Trata-se, com efeito, de uma progressão nas entradas de produtos estrangeiros que teria de determinar profundas repercussões: sobre as disponibilidades do país em moeda internacional, com reflexos naturais sobre o câmbio. Ora, para precaver os próprios interesses do povo, é necessário firmar a noção de que o Brasil precisa importar, mas com a finalidade de equipar-se convenientemente, para incrementar a sua indústria e aparelhá-la do que ainda lhe falta. Uma importação, orientada conforme esse programa, exige a fixação de justos critérios de oportunidade, seleção da natureza e da qualidade dos artigos; exige, em suma, uma hierarquização para que se obtenha a máxima utilidade social com as aquisições. O imposto de importação, cujas tarifas estão sendo estudadas para oportuna reforma, poderá ser usado como corretivo desse descontrole na procura nacional.³⁸³

Com efeito, diferentemente da mensagem de 1947, a referência à participação brasileira nas reuniões preparatórias para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego aparece, desta feita, contextualizada:

Ainda com este objetivo [elucidar problemas ligados à disciplina da produção e do comércio], o Brasil compareceu às Conferências de Comércio e Emprego, de Genebra e Havana, onde se procurou não apenas reestruturar o sistema mundial de tarifas alfandegárias, mas ainda definir — mediante uma Carta de Comércio que valerá, se subscrita por apreciável maioria, como um código de prática comercial — as linhas mestras dentro das quais se processarão, no futuro, as relações econômicas internacionais, tendo-se em vista a conciliação dos interesses comerciais e a elevação dos padrões de vida pela expansão das produções nacionais.³⁸⁴

A mensagem do presidente ao Congresso, transcrita no final da seção anterior, constitui, muito possivelmente, o primeiro registro oficial em que se pode antever a ligação entre as negociações comerciais multilaterais e alterações na política de comércio exterior do Brasil em linha com os princípios negociados multilateralmente. Essa avaliação transparece novamente no trecho da mensagem presidencial em que Dutra delineia um programa de trabalho em comércio exterior para os 15 anos seguintes:

efeito, são insuficientes. Não há como fugir ao dilema: ou procuramos novas fontes de exportação ou incrementamos a produção nacional, suprindo o mercado interno com os bens que usualmente importamos".

BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 153.

³⁸³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 155.

³⁸⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 38.

Se precisamos produzir mais e melhor, elevando, ao mesmo tempo, o consumo interno e exportando para atender às necessidades da balança de pagamentos, teremos de obter excedentes de produtos alimentares para exportá-los em moeda arbitrável e, desse modo, fazer face à importação de bens de produção. É um círculo de ferro determinando a nossa evolução: sanear o homem e proteger o solo, de um lado, e, do outro, exportar para adquirir instrumentos de produção, aparelhando e fortificando a nossa economia, e, portanto, a nossa segurança. Sem descurar a nossa industrialização que deve ser apoiada firmemente como uma etapa necessária e bem sucedida temos de praticar a política de volta a terra.³⁸⁵

Percebe-se que a referência à necessidade de aumentar as exportações para poder equilibrar o balanço de pagamentos e financiar a importação de bens de capital. A redação deste trecho parece mais compatível com os princípios que norteariam o sistema multilateral de comércio recém-criado.

A mensagem do Presidente Dutra ao Congresso Nacional, em 1948, contudo, não parece ter produzido resultados imediatos na opinião do Senado, a julgar pelo discurso do Senador Andrade Ramos, em 7 de outubro do mesmo ano. Na ocasião, o parlamentar faz uso da palavra para tornar a questionar o sistema de licenças prévias para importação e exportação e defender a adoção de controles cambiais:

Devemos ter o controle da importação e da exportação, justamente agora que o comércio internacional sofre da carência de mercadorias e de divisas. [...] É muito mais técnico e — sem qualquer intuito de ofensa — muito mais inteligente, governar o mercado internacional por intermédio das divisas, das disponibilidades e prioridades do que, discriminadamente, pelas mercadorias, visto que, se amanhã fizermos proibições para esta aquela mercadoria, estaremos nos expondo a uma "revanche" de outros Países, que poderão proibir a importação de mercadorias que interessem à nossa exportação. [...] Sr. Presidente, na sessão de 6 de fevereiro do corrente ano, ocupei esta tribuna justificando o voto em contrário ao Projeto de Lei nº 644, de 1947, da Câmara dos Senhores Deputados, que dispunha sobre o controle de emergência ao Comércio de Exportação e de Importação. Naquela oportunidade, explanando as evidentes razões adversas aos artigos do projeto e as restrições a outros, julgávamos na obrigação de apresentar um substitutivo. Com aqueles argumentos e considerações feitas então sobre a matéria na Comissão de Finanças estiveram de acordo quase todos os seus membros. Entretanto, mais uma vez estávamos diante de um daqueles projetos vindos da Câmara com a característica de urgência e na Comissão de Finanças resolveu-se acatar esse desejo, a fim de que o projeto da Câmara viesse a plenário, mesmo sem as emendas as mais necessárias e que tínhamos estudado e das quais demos conhecimento à Comissão. [...] Sr. Presidente, resumindo as nossas considerações, podemos caracterizar o projeto ele lei que acabamos de enviar à Mesa como sendo um conjunto de medidas de

³⁸⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 188.

emergência num sentido de preservar as necessidades do consumo interno, as possibilidades da nossa exportação, a defesa da nossa economia e do poder de compra da moeda brasileira. Seu sentido e seus efeitos são inteiramente contrários ao da lei hoje vigorante, número 262, de 23 de fevereiro de 1948, e do seu regulamento.³⁸⁶

O projeto de lei apresentado por Andrade Ramos — transcrito abaixo — propõe alterações à Lei nº 262 e ao sistema de licenciamento prévio de importações e exportações vigente. Como se pode ver, a minuta não incorpora nenhuma das ideias relativas ao uso de tarifas aduaneiras para regular as importações, conforme havia sido sugerido na Mensagem de Dutra. A despeito da insistência no modelo de controle cambial — no lugar de licenças prévias —, o projeto de lei constitui demonstração clara de que o Senado tinha sua própria visão a respeito do comércio exterior, ao ponto de sugerir projetos de lei detalhados e técnicos.

PROJETO DE LEI DO SENADO nº 4 - 1948

Dispõe sobre comércio com o exterior, licença prévia para importação e exportação, operações e prioridades de câmbio e dá outras providências.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a subordinar ao regime de contingenciamento por portos, prioridades, cambiais e licença prévia, o intercâmbio comercial com o exterior, cabendo ao Ministério da Fazenda por intermédio das repartições competentes, publicar as respectivas listas das mercadorias contingenciadas por cotas mensais ou semestrais, conceder as licenças de importação e exportação, a fim de preservar as necessidades do consumo interno, a defesa da economia agrícola e industrial e o poder aquisitivo da moeda, com as menores perturbações na liberdade e fomento das trocas.

Parágrafo único. Ficam isentos do regime de licença prévia, considerando-se de livre importação os artigos seguintes: trastes, máquinas, caminhões e ferramentas para lavoura; adubos químicos e sementes; caldeiras e acessórios; motores e geradores, turbinas e locomotivas; folha de flandres, arame farpado e soda cáustica, material ferroviário e elétrico; combustíveis sólidos e líquidos e óleos lubrificantes minerais. Sujeitas, entretanto, tais mercadorias às prioridades cambiais, salvo se os importadores das mesmas dispuserem de crédito ou capitais no exterior para seus pagamentos, independente do fornecimento de cambiais pelo Banco do Brasil.

Art. 2º A exploração dos produtos nacionais é livre, respeitadas as necessidades do consumo interno e a industrialização no País. Podendo, entretanto, por determinação do Presidente da República ser suspensa em parte ou no todo por artigos, regiões e sujeitos à licença prévia quando necessário: a restauração da economia nacional ou alimento das populações.

Parágrafo único. As cambiais da exportação à parte 20% (vinte por cento) que atualmente é paga em letras do Tesouro Nacional, com juros de 3% e amortizadas em cento e vinte dias, será paga em moeda corrente ao câmbio

³⁸⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1948), p. 217.

de Cr\$ 15,00 (quinze cruzeiros) por dólar e as demais moedas na paridade, ficando estas cambiais pertencentes ao Tesouro Nacional para suas despesas ao exterior e formação de reservas.

Art. 3º O Ministério da Fazenda, por intermédio do Banco do Brasil, discriminará qual o produto que submetido ao contingenciamento e licença prévia em ordem de prioridade obterá cambiais para pagamento das respectivas importações, fixando normas para a concessão das mesmas, dentro de um regime de distribuições mensais, conforme as disponibilidades criadas pelas exportações ou créditos no exterior.

Parágrafo único. As alterações nas listas das prioridades cambiais ou nos requisitos para obtenção das licenças dentro do contingenciamento serão feitas pelo Ministério da Fazenda, dada publicidade com antecedência regulamentar.

Art. 4º A vendas de letras da exportação só poderão ser feitas ao Banco do Brasil e distribuídas de acordo com as prescrições desta lei, seu regulamento e respectivas prioridades, conforme as instruções do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. O Banco do Brasil publicará cada semana suas disponibilidades no exterior em moedas congeladas e compensadas e nelas facilitará as importações sem licença prévia. Também permitirá que os Bancos por sua conta própria obtenham créditos em dólares no exterior, para suas operações, dentro do interesse nacional, a juízo da fiscalização bancária.

Art. 5º A repartição competente, conforme instruções do Ministério da Fazenda, procederá cada mês à estimativa da produção e do consumo dos produtos sujeitos à licença prévia para exportação, a fim de verificar se a existência de estoques nos centros consumidores é suficiente para o abastecimento interno conservando uma margem não inferior a 10% sobre o ano anterior, facilitando a exportação das sobras.

Art. 6º A presente lei entrará em vigor na data da sua publicação pelo prazo de um ano, o Poder Executivo a regulamentará dentro do prazo de 30 dias, revogadas as disposições em contrário.³⁸⁷

Merece registro o fato de que a visão do Senador Andrade Ramos é pautada por questões econômico-financeiras internas do País, isto é, o "não-comércio" — na forma de restrições às importações e exportações — constitui objetivo legítimo; o que deveria ser aprimorado apenas é a forma de implementar tal controle. Embora não haja comentários sobre eventuais impactos inflacionários resultantes do fato de os gêneros alimentícios serem incluídos no regime de licenciamento prévio, a proposta de excluir bens de capital deste regime facilitaria alcançar o objetivo de industrializar o País. De qualquer forma, o enfoque do Senador parece preso à visão que norteou a elaboração da Lei nº 262, mas que a Mensagem da Dutra começava a afastar-se. Ademais, ao insistir na proteção do mercado interno por meio da imposição de barreiras às importações, o Senador dá mostras de não ter presente os princípios que orientaram as negociações do GATT. Nelas, o objetivo era

³⁸⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1948), p. 223.

precisamente fomentar o comércio internacional por meio da redução de barreiras, mormente as tarifárias.

Além das barreiras ao comércio derivadas do sistema de licenciamento prévio, havia ainda o problema oriundo da política de câmbio. O tema foi objeto de extenso debate entre os Deputados Tristão da Cunha, Paulo Sarazate, Aliomar Baleeiro, Alde Sampaio, Antônio Correia, e Daniel Faraco e o Senador Ivo D'Aquino, no contexto mais amplo da política de financiamento da cera de carnaúba. Dentre os diversos aspectos suscitados pelo debate, merece ser recuperada a preocupação do Deputado Tristão da Cunha a respeito dos efeitos negativos da política cambial do governo para as exportações de cera de carnaúba.

Entretanto, Sr. Presidente, acho que o método das valorizações artificiais não é o indicado para o caso em questão. É o Governo, com a sua política cambial, como muito bem disse o colega Alde Sampaio, que está matando a produção nacional, a exportação do Brasil. Essa política de fixação arbitrária do dólar impõe ao exportador nacional um tributo de mais de 30% sobre a mercadoria exportada, de modo que o resultado da venda do produto chega às mãos do produtor despido de uma terça parte. É essa política cambial, contra a qual me insurgi ontem desta tribuna, a causa principal, no momento, das dificuldades com que lutam os exportadores brasileiros. O Governo tem que voltar atrás, tem que deixar o dólar subir até o ponto que for possível, porque o câmbio indica apenas a equivalência dos produtos importados e exportados. Se o Governo fixa para baixo o dólar, ele está impondo um tributo aos artigos de exportação e portanto, matando a produção nacional, matando o comércio internacional, porque sem exportação não pode haver importação.³⁸⁸

Em síntese, o que se observa nos registros do Senado Federal, relativos à segunda metade da década de 1940, é uma visão de comércio exterior fundamentalmente ditada por condicionantes internos, isto é, o tópico parecia restrito à simples exportação de *commodities* agrícolas em que o Brasil era grande produtor mundial, com produção muito superior à demanda interna. Importações, de maneira geral, e exportações de produtos cuja produção era insuficiente para atender a demanda interna eram aspectos "deletérios" do comércio exterior. Daí o recurso à figura do "não-comércio" como princípio norteador do enfoque "tradicional" de comércio exterior.

Chama a atenção de que a visão é compartilhada tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, ainda que os meios sugeridos para alcançar o mesmo fim fossem distintos. Embora o Executivo tenha, aparentemente, ido o primeiro a ajustar o discurso à realidade das regras multilaterais de comércio, o processo não foi linear, sofrendo idas e vindas retóricas.

³⁸⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1948), p. 49.

Mais do que isso, fica a sensação de que a demora em se atinar para o significado e alcance do sistema multilateral de comércio recém-criado não pode ser creditado exclusivamente à eventual "desatenção" do Legislativo. O próprio Poder Executivo não dá mostras igualmente de ter presente o fenômeno em toda a sua dimensão.

IV.2 Multilateralismo e comércio exterior

Por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951, Getúlio Vargas apresentava a visão do Poder Executivo a respeito do comércio exterior. Diante das "nossas necessidades rígidas de importação" e considerando que "nossas exportações, entretanto, não se têm expandido numa taxa equivalente à demanda de importações", três eram as alternativas aventadas:

A correção do desequilíbrio permanente do balanço de pagamentos importa em defender as iniciativas nacionais, para a garantia da expansão da produção substitutiva de importações, sempre que economicamente viável; em expandir as receitas de exportação; e em assegurar um influxo estável de capitais estrangeiros.³⁸⁹

Embora haja referência genérica à necessidade de expansão das exportações, observa-se claramente a opção cepalina para a solução dos desequilíbrios crônicos do balanço de pagamentos: substituição de importações.³⁹⁰

No entanto, a mensagem de Vargas incorpora reflexão a respeito do GATT e das implicações de tais compromissos para o Brasil. Ao fazer referência ao Acordo Geral, em vigência provisória, e ao princípio da liberalização comercial nele contido, Vargas reconhecia que, quando da assinatura do Protocolo e da aceitação dos compromissos tarifários decorrentes das negociações, "não se procedeu a um balanço dos resultados e à sua avaliação crítica em face dos objetivos permanentes de uma política comercial". Percebe-se, portanto, que o desconhecimento e a improvisação da entrada do Brasil no sistema multilateral de comércio não pode ser atribuída a um Legislativo despreparado, refletindo, antes de tudo, uma realidade mais ampla.

³⁸⁹ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**, (1951), p. 92.

³⁹⁰ Em 1949, Raúl Prebisch escreveu a introdução do primeiro Estudo Econômico da América Latina, elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Intitulado "*O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*", esse documento lançou as bases teóricas da industrialização por substituição de importações. TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

De qualquer maneira, o Poder Executivo reconhecia que os compromissos comerciais multilaterais assumidos pelo Brasil colocavam — de maneira "lamentável", segundo o próprio Presidente da República — "sérios obstáculos do nosso velho e anacrônico Código Aduaneiro, inadequado às novas condições econômicas do País e, sem dúvida, um óbice institucional ao nosso progresso"³⁹¹. Trata-se de passagem interessante, pois, ao mesmo tempo em que Vargas reconhece que a assinatura do GATT não mereceu a devida análise por parte do Executivo, ele deixa claro que a reforma do Código Aduaneiro deverá passar a pautar-se pelos compromissos comerciais multilaterais do País.

No entanto, numa mostra de que os benefícios da liberalização comercial não eram totalmente percebidos pelo País, Vargas é cauteloso: "[n]ão é de esperar, por obra das concessões obtidas por nosso País nas referidas negociações tarifárias, grandes ou razoáveis efeitos na expansão de nossas exportações". A razão seria a necessidade de assegurar a elevação "das rendas nacionais dos países importadores do que a redução dos preços". O grande risco, para Vargas, era de que as antigas metrópoles, por meio de vultosos investimentos em suas ex-colônias, fomentassem a produção de produtos concorrentes com as nossas exportações.³⁹²

Percebe-se, assim, que o multilateralismo comercial passa a fazer parte das considerações dos Poderes Executivo e Legislativo, embora o cerne da atenção esteja nas limitações e condicionantes impostas à política de comércio exterior do Brasil.

No dia 16 de março de 1954, reunia-se o Congresso Nacional em sessão solene para a instalação da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 2ª Legislatura, ocasião em que o Presidente Getúlio Vargas apresentava sua mensagem sobre o estado geral da nação. Embora haja referência a reuniões realizadas ao amparo do GATT, o registro é factual apenas. O título relativo ao comércio exterior é igualmente factual, não constituindo propriamente uma explicação a respeito da política de comércio exterior praticada pelo governo:

A balança comercial brasileira reagiu favoravelmente, em 1953, às medidas governamentais tendentes à restauração do seu equilíbrio. Da política de maior rigor nos licenciamentos, primeiro, e, depois, da de compressão das importações pela via dos preços, uma e outra conjugadas com o estímulo às exportações, num momento em que os preços externos de alguns de nossos

³⁹¹ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**, (1951), p. 93.

³⁹² BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**, (1951), p. 93.

principais produtos de exportação manifestavam certa tendência para alta, resultou num saldo positivo comercial de cerca de 3 bilhões de cruzeiros.³⁹³

É, no entanto, na seção relativa à política cambial que se encontram as explicações sobre as políticas oficiais relativas à importação e à exportação. Nesse aspecto, duas são as diretrizes do governo: no lado das importações, licenciamento prévio e proibições; no lado das exportações, taxas cambiais múltiplas, destinadas a subsidiar as vendas ao exterior.

O mercado livre revelou-se instrumento inadequado para alcançar os objetivos que induziram à sua criação: não conduziu à expansão das exportações nem ao estímulo à imigração de capitais. O exame dos dados relativos ao período de sua vigência, até a introdução do novo regime cambial, revela que não obstante sua ação fortemente depressiva sobre a taxa de câmbio do cruzeiro, agravou-se continuamente a situação do balanço de pagamentos, graças à acentuação do desequilíbrio de ambas as suas principais subdivisões: o comércio de mercadorias e do de capitais.

[...] Para atingir esses objetivos [de política cambial], contava o Poder Executivo, ao iniciar-se o ano, com os dispositivos da Lei nº 1.807, de 7 de janeiro de 1953, que permitia fazer "misturas" da taxa oficial com a vigente no mercado livre, a fim de facilitar o escoamento dos produtos gravosos e elevar os preços das importações; e com o regime de prévio licenciamento das importações e exportações.³⁹⁴

As negociações comerciais multilaterais realizadas ao amparo do GATT não necessariamente contradizem políticas cambiais com preocupações de comércio exterior. No entanto, a mensagem de Vargas não deixa claro se, por parte do Poder Executivo, há clareza quanto aos instrumentos de comércio exterior e a interrelação entre eles. Nesse caso, a leitura da mensagem não deixa claro se a política cambial é coadjuvante ou alternativa às negociações multilaterais para promover as exportações brasileiras.³⁹⁵

A despeito de nem sempre estar claro o quanto a política de comércio exterior era pautada pelas regras multilaterais, o fato é que necessidades concretas foram impelindo o Brasil a abandonar os controles de câmbio em favor da utilização generalizada das tarifas

³⁹³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1954), p. 90.

³⁹⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1954), p. 90.

³⁹⁵ A explicação pode ser encontrada, contudo, numa troca de correspondências, reservada, entre a Comissão Mista de Economia e Finanças e o Ministro da Fazenda. Em 27 de julho de 1956 assinalava a Comissão: "Com a aplicação da nova Tarifa, transferir-se-á do atual sistema cambial sua eventual função protecionista. Todavia, controle cambial e tarifa aduaneira são peças que se completam em razão de determinadas diretrizes de política econômica. Cumpre, pois, que guardem entre si perfeita unidade de princípios e de objetivos". Em 30 de janeiro de 1957, pontuava o Ministro da Fazenda: "o impacto sobre o nosso balanço de pagamentos do esforço de desenvolvimento econômico do País e as persistência ainda de acentuada pressão inflacionária desaconselham a eliminação dos atuais controles cambiais, confiando apenas ao mecanismo dos preços a seleção de nossas importações". BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1954), p. 370.

aduaneiras. É o que se vê em 28 de dezembro de 1955, quando o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei nº 883, por meio do qual se deveria introduzir ampla reforma das "tarifas das alfândegas"³⁹⁶. A exposição de motivos do Ministro da Fazenda foi clara sobre o problema a ser enfrentado:

O progressivo desarmamento alfandegário que se tem verificado vem, de um lado, debilitando a corrente de recursos para a Fazenda Nacional e, de outro, tornando imperioso que os controles de câmbio, instituídos para enfrentar os desequilíbrios do balanço de pagamentos, busquem cumprir e por definição não podendo cumpri-lo bem, aquilo que incumbe à tarifa aduaneira. A queda da participação da tarifa na receita da União, que dos 33% que representava em 1934 passou para 5% em 1954, e a experiência nacional no que respeita aos controles de comércio exterior ilustram de maneira significativa o problema.³⁹⁷

Assim, em síntese, o Governo reconhecia que a política cambial não era necessariamente o melhor instrumento para enfrentar desequilíbrios do balanço de pagamento, sobretudo aqueles originários de desequilíbrio da balança comercial. Ademais, trata-se do reconhecimento de que o sistema de licença prévia para importar não só mostrava-se insuficiente como também constituía fonte de muitos problemas.

Salienta o Ministro da Fazenda que o referido projeto de lei era resultado dos trabalhos da Comissão Revisora da Tarifa, instituída em agosto de 1951. O primeiro passo foi adotar uma classificação aduaneira internacional; o segundo foi passar para um sistema de taxação *ad valorem*, deixando de lado a tarifa específica, por demais vulnerável aos efeitos da inflação; e, finalmente, foram adotadas três "faixas" tarifárias, alocando-se as mercadorias de acordo com o nível de taxação desejado. Quanto a esse último aspecto, alertava o Ministro da Fazenda:

Não parece demasiado insistir que o projeto da Tarifa Aduaneira constitui um conjunto articulado em seus níveis de incidência e não é aconselhável, com risco de inutilizar todo o trabalho, modificarem-se taxações individuais.³⁹⁸

Para assegurar que a política aduaneira seria de fato implementada, foi sugerida a criação do Conselho de Política Aduaneira (CPA), no âmbito do Ministério da Fazenda.

A criação desse importante organismo [CPA] não constitui propriamente novidade, porquanto o eminente Visconde de Itaboraí, ao considerar o

³⁹⁶ Para Rogério de Souza Farias, O Brasil foi "o responsável pelo maior trabalho de renegociação tarifária da história do multilateralismo comercial [em razão da reforma tarifária de 1957]". FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2012), p. 25.

³⁹⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 28 de dezembro de 1955, p. 9.426.

³⁹⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 28 de dezembro de 1955, p. 9.427.

problema tarifário em 1857, já disse: muito conviria que a Comissão encarregada desse trabalho fosse permanente. É deste modo que se pode conseguir uma reforma perfeita que atenda todas as necessidades da fiscalização e do comércio, e que acompanhe a variação dos valores e das classificações, com as mudanças das modas, dos costumes, aperfeiçoamento das indústrias, novos artefatos e descoberta de produtos.³⁹⁹

Chama a atenção, contudo, a ausência de vinculação às regras comerciais multilaterais, às negociações ao amparo do GATT e os compromissos assumidos pelo Brasil. Ou seja, os imperativos de política interna continuam a determinar mudanças na política comercial.

A avaliação do parágrafo precedente é corroborada pelas palavras do Senador Othon Mäder que, na sessão de 26 de fevereiro de 1958, comentou pronunciamento do Presidente Juscelino Kubitschek, em cadeia nacional, por ocasião da comemoração de seus dois anos de governo. Uma de suas críticas era, precisamente, a situação cambial e a necessidade de se aumentarem as exportações:

Sr. Presidente, estamos diante de gravíssimo problema: a situação cambial do Brasil. Para resolvê-lo precisamos, antes de tudo, incrementar a exportação. Exportar tem de ser o lema do nosso País.

[...] É a convicção geral. Não há quem não saiba e afirme que precisamos exportar muito e cada vez mais, a fim de que nos libertemos da carência de divisas. Combatamos a inflação e defendamos nossa moeda. É a maneira de contribuir para o barateamento do custo de vida, cada vez mais insustentável. Os esforços dos brasileiros, e do Governo, principalmente, devem ser concentrados no sentido de ser aumentada a exportação no Brasil.

Infelizmente, essa não tem sido a orientação do Governo Federal. Os nossos governantes falam muito em exportar, mas de prático nada fazem, e parece que não estão muito interessados em aumentar o volume e o valor dos nossos produtos exportáveis.⁴⁰⁰

Embora as regras multilaterais permaneçam fora do quadro analítico, esse excerto é notável por duas razões. Em primeiro lugar, verifica-se uma alteração do enfoque a respeito do comércio exterior ao longo dos anos. No final da década de 1940, o saber convencional recomendava o "não-comércio" como forma de corrigir os problemas econômicos. Dez anos depois, a chave para o sucesso passava a depender das exportações. Em segundo lugar, continua não havendo clareza quanto ao potencial das negociações de redução tarifária no âmbito do GATT como forma de se promover o tão desejado aumento das exportações.

³⁹⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 28 de dezembro de 1955, p. 9.427.

⁴⁰⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1958), p. 554.

Apesar da cobrança do Senador por mais exportações, o Presidente Kubitschek esclarecia, quando da Mensagem ao Congresso Nacional em 1956, que a dificuldade principal das exportações brasileiras era sua baixa elasticidade-renda: "a natureza da composição dos produtos de exportação brasileira, cuja demanda não cresce em proporção com a renda dos países que os importam". Assim, o resultado era uma diminuição constante do *quantum* exportado no passado recente pelo Brasil⁴⁰¹. Preocupação de mesma natureza com a deterioração dos termos de troca pode ser observada na Mensagem de João Goulart ao Congresso Nacional, em 1963.⁴⁰²

A Mensagem ao Congresso Nacional de 1965 contém seção intitulada "Política de Comércio Exterior", na qual, diferentemente dos Governos anteriores, são elencadas medidas específicas voltadas para a promoção das exportações. Embora as referidas medidas — que, atualmente, receberiam o rótulo de "facilitação de comércio" ou "desburocratização" — não fizessem referência à Rodada Kennedy de liberalização comercial, em curso desde o ano de 1964, na seção denominada "Diretrizes na área externa"⁴⁰³, o Presidente Castelo Branco determinou que "participará ativamente o Brasil nas negociações para a adaptação do acordo geral de Tarifas e Comércio ao progresso resultante das negociações daquela Conferência [Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento]"⁴⁰⁴. Observe-se, entretanto, que a referência ao GATT reduz-se à sua adaptação às conclusões emanadas da UNCTAD e não propriamente aos benefícios que as exportações brasileiras poderiam obter de liberalizações tarifárias de produtos de seu interesse.

Em síntese, percebe-se que a incorporação da dimensão multilateral do comércio exterior nas reflexões institucionais no Brasil foi um processo lento. Teve início, com algumas idas e vindas, com o Poder Executivo e foi lentamente sendo absorvida pelos parlamentares. A partir dos anos 1960, é bissexta a reflexão sobre a dimensão multilateral do comércio exterior, sobretudo em razão de política interna no País, sendo o norte da política de comércio exterior capitaneada pelas Mensagens presidenciais ao Congresso Nacional, sem que se testemunhassem significativas discussões entre os parlamentares quando da análise legislativa de compromissos assumidos ao amparo do GATT.

⁴⁰¹ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**, (1956), p. 259.

⁴⁰² BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**, (1963), p. 114.

⁴⁰³ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**, (1965), p. 73.

⁴⁰⁴ BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**, (1965), p. 125.

No próximo capítulo, ênfase será dada à forma pela qual os Senadores trataram das questões envolvendo o sistema multilateral de comércio propriamente dito, e ao GATT em particular.

V — O SENADO E O GATT (1946-1967)

No capítulo anterior, explorou-se a forma pela qual os Poderes Executivo e Legislativo encaravam a questão do comércio exterior brasileiro. Nota-se que até o final da década de 1940, a dimensão multilateral do comércio externo não fazia parte das considerações de ambos os Poderes. A situação muda nos anos 1950, tendo o multilateralismo comercial debutado nas considerações do Poder Executivo inicialmente, embora seja possível perceber avanços e retrocessos no processo de incorporação das regras do sistema multilateral de comércio ao universo de considerações oficiais. No entanto, as regras internacionais eram vistas mais como fonte de restrições e condicionantes — obrigando o País a ajustar sua política comercial a fim de não conflitar com as normas multilaterais —, ficando em segundo plano as possibilidades de ganhos que poderiam auferir as exportações brasileiras.

Neste capítulo o objetivo é analisar especificamente a forma como Senadores, em particular, e congressistas, em geral, trataram as matérias relativas ao GATT. As ocasiões eram aquelas associadas aos processos de análise legislativa de compromissos assumidos ao amparo do GATT, tanto na forma de liberalização comercial quanto em matéria de ajuste ao arcabouço normativo multilateral. As tramitações suscitavam diversas manifestações, muitas vezes críticas — sobretudo em razão do pouco tempo para análise dos documentos —, mas raramente resultaram em objeções à aprovação plena das propostas do Executivo. O capítulo encontra-se dividido em duas seções, a primeira concentrada na análise das manifestações atinentes aos anos 1940 e 1950 e a segunda relativa às intervenções relativas à década de 1960.

V.1 As décadas de 1940 e 1950

No dia 25 de junho de 1948, chegava à Câmara dos Deputados Mensagem presidencial — datada do dia anterior — contendo anteprojeto de Lei, acompanhado da respectiva Exposição de Motivos, relativo à aplicação provisória do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio e ao reajuste das tarifas aduaneiras brasileiras. Trata-se da primeira oportunidade em que o Congresso Nacional brasileiro tomava formalmente contato com aquele que viria a tornar-se o documento basilar do sistema multilateral de comércio.

Antes de passar em revista as reações dos congressistas, é útil recuperar alguns aspectos contidos na Exposição de Motivos, porquanto lançam luz sobre várias questões que suscitariam debates posteriormente.

O primeiro aspecto que merece destaque é a explicação de como o Brasil — país agrário-exportador, responsável por menos de 2% do comércio internacional ao final da década de 1940 — tornou-se um dos 23 fundadores do Sistema Multilateral de Comércio. A participação brasileira nas negociações que desembocariam no GATT resultou de convite feito pelos Estados Unidos e pela Inglaterra para que o Brasil participasse das referidas discussões:

Com mais outros 15 países, dos 17 convidados, o Brasil esteve presente à Primeira Reunião da Comissão Preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, realizada em Londres, em outubro e novembro de 1946, tendo colaborado no preparo do projeto de Carta já agora chamada Carta de Havana, posteriormente revisto em Nova York, por uma Comissão de Redação, da qual também fizemos parte.⁴⁰⁵

Essa passagem é útil para demonstrar que nem o Poder Executivo, nem o Poder Legislativo teriam claro, quando do começo das discussões que acabariam na elaboração do Acordo Geral, os contornos e o alcance do que viria ser o sistema multilateral de comércio.

As palavras do Ministro da Fazenda, incluídas na Exposição de Motivos anexada à Mensagem presidencial relativa às emendas introduzidas no GATT em 1955, reforçam essa percepção:

O Brasil aderiu àquela iniciativa das Nações Unidas [o GATT] admitindo, em princípio, o sistema multilateral de comércio e pagamento como o meio indicado para a solução dos problemas ligados à conjuntura de então. A adesão ao Acordo foi aprovada pelo Congresso Nacional, pela Lei nº 313, de 30 de julho de 1948.⁴⁰⁶

Essa constatação de que a condição de Parte Contratante original do GATT foi um tanto quanto fortuita pode explicar não só a forma algo atabalhoada com que o Congresso foi chamado a pronunciar-se sobre o Acordo Geral — aspecto que será discutido mais adiante —, como também a certa "demora" dos congressistas em atinarem para a importância que tais negociações iriam adquirir para o comércio exterior do País e para o próprio desenvolvimento nacional.

⁴⁰⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de junho de 1948, p. 4.846.

⁴⁰⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 31 de agosto de 1955, p. 5.543.

Em Genebra, paralelamente às discussões da Carta de Havana, deu-se início às negociações tarifárias multilaterais que resultaram na aprovação, por 23 países, inclusive o Brasil, do texto do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). Tendo o GATT entrado provisoriamente em vigor para nove países em 1 de janeiro de 1948 (Austrália, Bélgica, Canadá, França, Luxemburgo, Holanda, Grã-Bretanha, Estados Unidos e Cuba), assinalava o Presidente da República que

O Brasil foi e continua sendo insistentemente convidado a assinar o Protocolo de Aplicação Provisória, o que se compreende por ter sido incluído entre os países de significativa importância no comércio internacional e convocado, por isso, para fazer parte das reuniões da Comissão Preparatória da citada Conferência.⁴⁰⁷

O problema é que o prazo que havia sido dado para que o Brasil assinasse o Acordo era 30 de junho de 1948, de maneira a que o Acordo entrasse em vigor em 1º de agosto. Daí a Mensagem presidencial solicitar urgência do Congresso na análise e aprovação do ato internacional. O argumento utilizado pelo Presidente para justificar a urgência da aprovação legislativa era bastante simples em sua essência:

Para que o Brasil possa colaborar mediata e efetivamente nessa experiência singular, jamais tentada, em tão ampla escala, na espera das negociações tarifárias e do comércio internacional é necessário que assine o Protocolo de Aplicação Provisória do Acordo até 30 de junho corrente.

Em caso contrário, só poderá fazê-lo para aplicação do mesmo em caráter definitivo, nos termos do art. XXVI, parágrafo 5, do Acordo, mas tal situação, por várias circunstâncias, importaria, de fato, na quebra da tradicional linha de conduta que, em matéria de cooperação econômica internacional, o Brasil sempre manteve.⁴⁰⁸

Além da justificativa de natureza principista, a Exposição de Motivos assinalava os ganhos concretos que o Brasil obteria com a entrada em vigor provisória do Acordo:

Essa não é, porém, a principal desvantagem que teríamos caso a aplicação do Acordo viesse a ser por nós postergada. Mais grave seria ficarmos em posição altamente desvantajosa em relação aos mercados de países que representam juntos mais de 2/3 do comércio internacional. As concessões que obtivemos para o café, cacau, óleos vegetais, manteiga de cacau, mentol, castanhas do Pará, emetina, teobroras, laranjas, bananas, carne, manufaturas de couro, piezo-elétrico e manufatura de quartzo, tecidos de algodão, cafeína, essência de frutas cítricas, mica, piretro, timbó, abacaxi, frutas secas, charutos, caroá e outros, bem como a garantia de que nosso algodão terá entrada livre de direitos na França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, China, África do Sul, Noruega e Grã-Bretanha, falam bem alto da vantagem de pôr-se o Acordo em aplicação provisória.

⁴⁰⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de junho de 1948, p. 4.846.

⁴⁰⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de junho de 1948, p. 4.846.

Excetuados os Estados Unidos, a Irlanda, Malta e a República Dominicana, que garantiam entrada livre para o café, os outros países o taxavam pesadamente, tornando a respectiva importação muitas vezes impossível. [...] Levamos muito em consideração também o fato de que a nossa expansão econômica depende principalmente da exportação de produtos primários por meio da qual, praticamente, é que podemos adquirir as divisas estrangeiras necessárias ao pagamento dos bens de produção de que tanto precisamos.⁴⁰⁹

Essa justificativa é de grande interesse. A Exposição de Motivos foi elaborada pelo Itamaraty em 11 de junho de 1948, quase 3 meses, portanto, depois da mensagem anual do Presidente Dutra ao Congresso Nacional, datada de 15 de março de 1948. Conforme assinalado anteriormente, uma das diretrizes do Governo em matéria de comércio exterior era restringir as exportações apenas e tão somente ao "excedente exportável", isto é, o que não fosse consumido internamente, especialmente no que diz respeito a gêneros alimentícios. Sendo essa uma das diretrizes oficiais da política de comércio exterior, a principal justificativa usada pelo Poder Executivo para que o Congresso Nacional aprovasse a aplicação provisória do Acordo Geral parece fora de sintonia com a referida diretriz. Não parece particularmente atrativa a possibilidade de exportações desgravadas num cenário em que as mesmas não fazem parte da diretriz oficial de comércio exterior.

Se, por um lado, a justificativa não parece inteiramente em linha com as diretrizes de comércio exterior, por outro se trata possivelmente da primeira vez em que se formaliza o vínculo entre comércio exterior e as vantagens que o Brasil poderia auferir com o aumento das exportações. Tendo em vista que o café — e outros produtos para os quais o Brasil obteve concessões tarifárias importantes — era um importante item da pauta de exportação do País, a simples perspectiva de aumentar o volume das exportações por meio da redução das tarifas aduaneiras cobradas pelos outros países deveria ser bem recebida pela opinião pública especializada, Congresso incluído, pois tais exportações teriam impacto positivo no saldo da balança comercial, ajudando a equilibrar o balanço de pagamentos. Poder-se-ia considerar que essa mudança na argumentação por parte do Poder Executivo — pelas implicações envolvidas — constituía aspecto a respeito do qual nenhum analista de comércio exterior, congressistas incluídos, poderia ser indiferente.

E é o que se começa a ver em vários discursos de congressistas. É o que se percebe nas palavras do Deputado José Armando Affonseca, relator do parecer da Comissão de Diplomacia da Câmara dos Deputados, quando da análise da exposição de motivos do

⁴⁰⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de junho de 1948, p. 4.846.

Presidente da República, em que assinalava as vantagens de reduções tarifárias em outros países, o que asseguraria ganhos em termos de mercado de exportação para o café, por exemplo, foi o: "Na França, por exemplo, poderíamos vender café com uma vantagem de 50% sobre os nossos concorrentes não signatários do Acordo, como a Colômbia".⁴¹⁰

No entanto, considerando que os ganhos para as exportações das *commodities* agrícolas brasileiras fossem seguramente o principal canal para "atrair a atenção" de todos com relação às vantagens das reduções tarifárias efetuadas por outros países, o próprio Presidente da República, em sua mensagem ao Congresso de 15 de março de 1948, já se havia encarregado, inadvertidamente, de relativizar essa vantagem ao registrar os progressos em diversificar a pauta exportadora, resultando exatamente na diminuição da importância das exportações de *commodities* agrícolas:

Não há como negar que, fugindo à tendência que lhe foi tradicional de assentar o comércio exterior sobre um número limitado de mercadorias, o Brasil vem realizando nos últimos anos progressos sensíveis no sentido de diversificar a sua pauta exportadora. O café não representa mais a metade, como acontecera até 1939, às vezes até dois terços, do volume de mercadorias destinadas ao consumo externo. Incentivamos o desenvolvimento de outros produtos de exportação, que se constituíram em fontes de produção até certo ponto regulares, conquanto as que já nos eram costumeiras não tenham sofrido quantitativamente com esse progresso. As circunstâncias posteriores ao término da guerra vieram, por outro lado, improvisar novas correntes de comércio, em virtude da necessidade generalizada de abastecimento que se observa em tantos povos.⁴¹¹

Se, da ótica das exportações, as justificativas contidas na exposição de motivos destoam do que seriam as justificativas oficiais da política de exportação, do ponto de vista das importações, no entanto, as explicações contidas na exposição de motivos se mostram muito mais em linha com o espírito das diretrizes de comércio exterior e do sistema de licenciamento prévio vigente à época, tal qual estabelecido pela Lei nº 262.

Trata-se, com efeito, de uma progressão nas entradas de produtos estrangeiros que teria de determinar profundas repercussões sobre as disponibilidades do país em moeda internacional, com reflexos naturais sobre o câmbio. Ora, para precaver os próprios interesses do povo, é necessário firmar a noção de que o Brasil precisa importar, mas com a finalidade de equipar-se convenientemente, para incrementar a sua indústria e aparelhá-la do que ainda lhe falta. Uma importação, orientada conforme esse programa, exige a fixação de justos critérios de oportunidade, seleção da natureza e da qualidade dos artigos; exige, em suma, uma hierarquização para que se obtenha a máxima utilidade social com as aquisições. O imposto

⁴¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.953.

⁴¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 154.

de importação, cujas tarifas estão sendo estudadas para oportuna reforma, poderá ser usado como corretivo desse descontrole na procura nacional.⁴¹²

E foi exatamente essa a via escolhida para reajustar o nível geral das tarifas de importação: um aumento de cerca de 40% no valor das tarifas. E foi com base nas tarifas corrigidas que o Brasil negociou com as demais Partes Contratantes sua lista de compromissos de desgravação. Assim, na prática, o nível de proteção tarifária foi aumentado com relação ao nível vigente antes das negociações do Acordo Geral.

Tal fato não passou despercebido pelos Senadores da República, como se observa no discurso do Senador Ribeiro Gonçalves, proferido em 30 de julho de 1948:

Sr. Presidente, pelo que leio nas emendas apresentadas ao projeto, na Câmara dos Deputados, nenhum título das nossas tarifas escapou ao aumento. Nesta hora em que tudo se eleva, o governo não deveria concorrer, de forma alguma, para tal majoração. Muitos poucos itens de nossas tarifas terão sofrido redução. Em regra foram elevadas. E o que menos foi aumentado sofreu aumento de 10%. E o que se lê na introdução do acordo é que as Nações Unidas se reuniam para examinar um meio de criar, às suas populações padrões de vida mais elevados, condições de vida mais favoráveis com a redução das tarifas aduaneiras. No entanto, chegamos a paradoxo: é pelo menos, o que vejo na superfície — enquanto as nações se reúnem para diminuir suas tarifas, o Brasil conclui elevando-as.⁴¹³

Na exposição de motivos encaminhada ao Congresso em 23 de junho de 1948, justificando a necessidade de se aplicar provisoriamente "o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio assinado pelo Brasil e outros países em Genebra, em 30 de outubro de 1947, e bem assim a do reajustamento, mediante a majoração de 40% dos atuais direitos específicos de importação para consumo, constantes da Tarifa das Alfândegas, expedida com o Decreto-lei nº 2.878, de 18 de dezembro de 1940", o Presidente da República assim justificou o aumento da tarifa de importação:

Essa atitude da delegação brasileira [aumento da tarifa] decorria do fato de possuímos tarifa específica, tornando-se imperioso, portanto, reajustar os respectivos direitos em consequência da depreciação do cruzeiro a partir de 1934, quando foram os mesmos fixados em função do dólar.⁴¹⁴

O Presidente deixa claro, contudo, que o Congresso já estaria ciente de tal expediente:

Estava o Brasil, portanto, habilitado a fazer, desde logo, o reajustamento de sua Tarifa das Alfândegas [em razão de ter proposto artigo especificamente

⁴¹² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1948), p. 155.

⁴¹³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 639.

⁴¹⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de junho de 1948, p. 4.847.

destinado a permitir o reajuste das tarifas em razão de desvalorização]. Não pôde, porém, o assunto ser objeto de deliberação do Congresso Nacional, na legislatura de 1946, porque a Conferência terminara no fim daquele ano. À vista disso, foi solicitado o seu exame na Mensagem Presidencial dirigida ao Congresso em 15 de março de 1947.

Tendo em vista essa orientação governamental, o Chefe da Delegação do Brasil, ao proferir em 14 de abril do mesmo ano o discurso inicial em que fixava os nossos pontos de vista gerais na segunda Reunião da referida Comissão Preparatória, em Genebra, fez a seguinte declaração:

"A tarifa brasileira não sofreu majoração durante os anos de guerra, tendo assim, ao contrário, reduzida por força da depreciação monetária, visto serem específicos os direitos cobrados. Em consequência disso e de conformidade com dos princípios que presidem às concessões mútuas nesse domínio, o Brasil se reserva o direito de reajustar sua Tarifa até o ponto em que tal correção não ocasione aumento dos efeitos protetores da Tarifa".⁴¹⁵

No que toca aos produtos para os quais se negociou redução da tarifa aduaneira, o Presidente da República deixa claro que a escolha dos produtos foi feita de maneira cautelosa e com base em estudos:

O exame das nossas concessões revelará, outrossim, que, na maioria dos casos, recaem elas em artigos diretamente ligados ao equipamento industrial do país ou ao suprimento de matérias primas essenciais.

Naturalmente, tivemos de atender a alguns pedidos relativos a artigos manufaturados e a produtos alimentares, mas seguimos sempre o critério de amparar, tanto quanto possível, o similar nacional. Em alguns casos, fizemos concessões sobre produtos destinados à alimentação porque tivemos também em vista os interesses dos consumidores, prejudicados por taxaço específica.

[...] Fizemos estudos cuidadosos, com base em dados estatísticos, inquéritos, informações e pareceres de assessores técnicos, examinando, em conjunto e em confronto com as listas das ofertas de reduções de direitos que nos faziam os outros países, as listas preliminares das nossas ofertas aos mesmos.⁴¹⁶

Decorrido praticamente 1 mês desde que o anteprojeto de lei do Executivo havia sido enviado à Câmara dos Deputados, o plenário da Câmara dos Deputados deliberou sobre o anteprojeto de lei nº 771, na sessão de 22 de julho de 1948. Embasavam a análise os pareceres das Comissões de Diplomacia e de Finanças.

A despeito de não ter havido maiores engajamentos de congressistas durante a negociação do Acordo Geral, o primeiro parágrafo do parecer da Comissão de Diplomacia, quando da análise da exposição de motivos do Presidente da República, não deixa dúvidas

⁴¹⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de junho de 1948, p. 4.847.

⁴¹⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 25 de junho de 1948, p. 4.847.

quanto ao reconhecimento da relevância do ato que estava sendo submetida à análise parlamentar:

O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio que acompanha a mensagem do senhor Presidente da República, de 24 do corrente mês [*Diário do Poder Legislativo* do dia seguinte, p. 4.846 a 4.848], é o mais importante instrumento de política comercial negociado, em qualquer tempo, com o objetivo de reduzir as barreiras ao comércio internacional.⁴¹⁷

Apesar deste reconhecimento da importância do ato internacional, o fato é que o Parecer da Comissão de Diplomacia pouco acrescenta ao que consta da Exposição de Motivos. Não surpreende, portanto, que a conclusão seja positiva:

Consideradas devidamente as vantagens políticas e econômicas que resultarão da aplicação provisória do Acordo por parte do Brasil, somos pela adoção do projeto que se lê a seguir, por entendermos que o mesmo ampara perfeitamente os nossos interesses econômicos, ao mesmo tempo em que reflete o espírito de cooperação que tem animado sempre as nossas relações internacionais.⁴¹⁸

Diferentemente do Parecer da Comissão de Diplomacia, o Parecer da Comissão de Finanças mostra-se muito mais denso e com reflexões que ultrapassam os termos da mensagem presidencial. O referido Parecer, em verdade, mostra-se documento mais refinado do que a própria Exposição de Motivos, tendo o relator logrado conjugar análise crítica e ponderação a respeito da negociação do Acordo Geral e dos seus efeitos para o Brasil.

Um primeiro aspecto que o relator da Comissão de Finanças, Deputado Horácio Lafer, aponta é o curto espaço de tempo dado ao Congresso Nacional para analisar o ato internacional, apesar de existirem razões para a "demora" do Poder Executivo em enviar o texto do Acordo Geral para o Congresso:

Chega assim o Acordo Geral, de Genebra, à Câmara 7 meses e 24 dias depois de sua aprovação e seis dias apenas antes do prazo limite (30 de junho), para a assinatura do protocolo de sua aplicação provisória, solicitada pela respectiva exposição de motivos.

É verdade que a demora, até certo ponto, se justifica, pois não desejava o Poder Executivo submeter ao Congresso o Acordo Geral antes de as respectivas Partes Contratantes decidirem a questão da substituição automática da Parte II do mesmo pelo correspondente texto da Carta da Havana.

De outra maneira, seria realmente o Congresso aprovar um texto inexistente, já que o capítulo de Política Comercial da Carta de Havana, que substituirá a Parte II do Acordo no dia em que aquele entrar em vigor, não era ainda conhecido.

⁴¹⁷ BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, 23 de julho de 1948, p. 5.953.

⁴¹⁸ BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, 23 de julho de 1948, p. 5.954.

Não há dúvida, porém, de que o Acordo foi apresentado ao Congresso com muito pouco tempo para um exame completo.⁴¹⁹

Provavelmente em razão de o relator do parecer da Comissão de Diplomacia, Deputado José Armando Affonseca, ter participado das negociações em Genebra na condição de chefe substituto da Delegação brasileira, seu registro, incorporado no Parecer da Comissão de Diplomacia, soa mais como uma tentativa de afastar eventual mal-estar entre os Poderes Executivo e Legislativo:

Presentemente, não se trata de ratificar o Acordo, mas apenas de autorizar o Poder Executivo a aplicá-lo em caráter provisório, até que seja ratificada a Carta de Havana.

O Congresso Nacional terá ainda normalmente duas oportunidades para reexaminar o assunto: a primeira ao deliberar sobre a ratificação da referida Carta de Havana, que institui a Organização Internacional de Comércio, e a segunda quando este Acordo for submetido à sua aprovação para a ratificação propriamente dita.⁴²⁰

Com relação ao reajuste das tarifas aduaneiras brasileiras em 40% — para corrigir os efeitos da desvalorização cambial —, Horácio Lafer acrescenta uma importante dimensão ao fato: "Além disso, devemos preservar poder de barganha para ter alguma coisa a oferecer nas negociações tarifárias com outros países"⁴²¹. Por se tratar de argumento que não foi incluído na Exposição de Motivos do Poder Executivo e diante do fato de que o argumento é de todo procedente, fica demonstrado que o Legislativo tinha significativo conhecimento de causa ao fazer suas análises do tema.

Lafer, todavia, vai além e vincula a importância da proteção tarifária no caso de indústrias nascentes às necessidades de industrialização:

Já foi reconhecida, na esfera internacional, "a conveniência da industrialização dos países novos". Não podemos, portanto, escravizar o futuro ao presente. Desistir de um programa de diversificação de nossas atividades produtoras será um erro. Para que logremos êxito nas negociações internacionais, torna-se necessário que a nossa Tarifa assegure margem que nos permita obter vantagens em troca de reduções possíveis. É o que os americanos e ingleses denominam "bargaining power". Devemos, outrossim, garantir a indispensável proteção às indústrias em formação, tão úteis ao nosso progresso, especialmente no sentido de nos libertarmos da dependência em que ficamos, em certas emergências, em relação à produção estrangeira.⁴²²

⁴¹⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.954.

⁴²⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.953.

⁴²¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.954.

⁴²² BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.954.

Com relação à atuação da Delegação brasileira em Genebra, evidencia-se claro divórcio entre as descrições constantes da Exposição de Motivos e dos Pareceres de ambas as Comissões.

A Exposição de Motivos elaborada pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda procuram dar a impressão de que a participação brasileira na segunda reunião da Comissão Preparatória para a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Emprego foi pautada por estudos prévios e por um domínio dos temas por parte dos delegados brasileiros. Os Pareceres das duas Comissões indicam, todavia, que esse desejado "preparo" era menor do que o Poder Executivo teria dado a entender.

O Parecer da Comissão de Diplomacia foi discreto em seu registro:

Não dispondo das mesmas facilidades com que eram favorecidas outras delegações, a delegação brasileira seguiu para Genebra sem o preparo exigido pela sua importante missão. Apesar disso, a delegação concluiu, em caráter bilateral, negociações com 14 países.⁴²³

O Parecer da Comissão de Finanças, por sua vez, é mais detalhado a respeito da situação vivenciada pela Delegação brasileira:

Após haver conseguido o direito de reajustar nossas taxas específicas, na base de 40%, a Delegação do Brasil concedeu reduções de direitos ou os consolidou. Apesar dos esforços e da dedicação de nossos negociadores, devemos reconhecer que faltava à nossa Delegação conhecimento pleno da verdadeira situação em que se encontra a indústria nacional. Por mais competentes e esforçados que hajam sido, nossos negociadores tiveram de enfrentar grupos de técnicos altamente especializados e que tinham uma retaguarda de especialistas que lhes dava assistência contínua. [...] Em situação bem diferente se encontrava, naturalmente, a Delegação do Brasil, pois lhe faltou preparação prévia, bem como número suficiente de especialistas. Pela documentação que nos foi dado consultar, podemos avaliar os esforços da nossa Delegação para defender os interesses do Brasil, mas tememos que, em alguns casos, não tenham ficado suficientemente resguardados os interesses de alguns produtores nacionais.⁴²⁴

Em razão do que precede, a Comissão de Finanças sugeriu fosse acrescentado ao anteprojeto de Lei submetido pelo Poder Executivo um novo artigo 3º — que se manteve quando da conversão do projeto na Lei nº 313 —, determinando a criação de Comissão permanente — constituída por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Fazenda, Trabalho e Agricultura e também das Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio, além de representante do Conselho Federal de Comércio Exterior — destinada a

⁴²³ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.953.

⁴²⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.955.

analisar as concessões tarifárias efetuadas pelo Brasil e verificar a necessidade de se renegociarem ou retirarem concessões feitas, de modo a não prejudicar a indústria brasileira. A proposta, longe de ser meramente editorial ou formal, poderia resultar na necessidade de se alterarem concessões negociadas pelo Poder Executivo.

Lafer assinala, contudo, que a principal vantagem do Acordo Geral para o País estaria no campo das exportações:

Vantagem da maior valia para o nosso país é a garantia oferecida aos nossos produtos de exportação, pois, durante a vigência do Acordo, teremos a certeza de que a entrada dos mesmos nos países signatários será enormemente facilitada pela redução dos direitos aduaneiros, pela entrada livre ou, em última análise, pela certeza de que contra os mesmos não serão adotadas quaisquer medidas de caráter discriminatório, a não ser por motivos de balança de pagamentos.⁴²⁵

A riqueza da reflexão por detrás do Parecer da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados fica clara ao se considerarem as restrições e condicionalidades colocadas pelo Deputado Aliomar Baleeiro para aprovar o anteprojeto encaminhado pelo Poder Executivo. Saliente-se que o voto em separado do Deputado foi seguido por mais quatro parlamentares.

Em resumo, se se trata de honrar a assinatura do Governo Brasileiro no protocolo de aplicação provisória do Acordo de Genebra, nada obsta que se corrijam desde já as iniquidades mais evidentes e que não aproveitam aos demais países contratantes, mas, pelo contrário, seriam bem recebidas pelos mesmos. [...] Essa correção, à qual condicionamos nosso voto à aprovação do Acordo, deve ser feita através de emendas, que nos propomos a apresentar [...].⁴²⁶

Embora seja verdade que o discurso do referido Deputado seja um tanto retórico, carregado de figuras de linguagem, o fato é que várias das suas sugestões de emendas foram incorporadas ao projeto encaminhado para o Senado Federal.

⁴²⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.955. É interessante assinalar que a percepção a respeito de como as exportações poderiam ser incrementadas varia conforme o orador. Se Lafer é exemplo daqueles que identificam na queda das tarifas aduaneiras em parceiros comerciais — razão de ser das negociações no Sistema Multilateral de Comércio — oportunidades para aumentar as exportações, o Senador Assis Chateaubriand constitui exemplo dos que reduzem o baixo dinamismo das exportações ao fenômeno inflacionário: "Se pretendermos achar uma das origens da exclusão de vários produtos do Brasil dos mercados de consumo da Europa, da Ásia e dos Estados Unidos, encontrarmos-na na estrutura da nossa anêmica economia inflacionária. O custo de produção aumentando, de modo incessante, onde as margens de preços que nos permitam entrar na concorrência mundial?" BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1953, p. 6.923.

⁴²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 23 de julho de 1948, p. 5.963.

No dia 29 de julho de 1948, é protocolado no Senado o projeto de lei da Câmara nº 239 relativo à aplicação provisória do Acordo Geral.⁴²⁷

De forma pouco surpreendente, o primeiro aspecto que suscitou intenso debate foi o Requerimento nº 83, por meio do qual se solicitava urgência na deliberação, por parte dos Senadores, do projeto em tela. Várias foram as manifestações não apenas de preocupação, mas igualmente de insatisfação com a forma pela qual o Poder Executivo estaria tratando o Poder Legislativo. Um dos mais vocais críticos da forma como o tema se colocava era o Senador Ribeiro Gonçalves:

Senhor Presidente, o Senado vai, neste momento, tomar uma grave decisão: a de assumir a responsabilidade, perante a Nação, do exame, em curtas horas, de um trabalho que para ser compreendido em seu alcance integral exigiria longo e minudente estudo de dias seguidos. [...] Antes de precipitar-se numa deliberação que, talvez, venha a ser de consequências muito sérias, precisa o Senado — já o disse — atentar nas responsabilidades assumidas perante a Nação e, não deixar que seus maiores interesses sejam resolvidos num passe de prestidigitação, à fé dos elaboradores do Acordo examinar, que, em consciência não sabemos se atende às exigências do momento. Antes de considerar a exiguidade do prazo dentro do qual precisará o Governo manifestar-se sobre o Acordo firmado, necessita o Senado ter bem em vista que assuntos como esse não se decidem de afogadilho, senão com acurado estudo. Se, em matéria da maior complexidade, como a que nos atrai a atenção no momento, não nos ativermos às obrigações contraídas com a Nação brasileira, dedicando o melhor de nós mesmos em examinar, linha a linha, na sua letra e nos seus objetivos o que se contém no bojo deste acordo, nós estaremos, Sr. Presidente, — vamos dizer a verdade, sem medo e sem rebuços — omitindo no desempenho do mandato que nos foi conferido.⁴²⁸

O Senador Ribeiro Gonçalves não era o único insatisfeito com a situação, como se pode perceber das seguintes manifestações:

Ribeiro Gonçalves. O projeto não foi examinado devidamente, nem de maneira nenhuma.

João Villasbôas. Já passou na Câmara em regime de urgência.

Ribeiro Gonçalves. Como bem disse o nobre colega, já passou na Câmara em regime de urgência. E a imprensa carioca está, todos os dias, a chamar a atenção para que os Corpos Legislativos não caiam em um despenhadeiro, adotando, precipuamente, solução que até nos pode trazer grandes malefícios. Apesar disso, Sr. Presidente, o projeto já passou na Câmara dos Deputados em regime de urgência. Chegando ao Senado, a primeira coisa que se fez foi apresentar-se requerimento de urgência para que seja votado em poucas horas. [...]

Fernandes Távora. Não se compreende, realmente como projeto de tamanha relevância, em que são tratados vitais interesses do país, qual seja o

⁴²⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 595.

⁴²⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 638.

das tarifas alfandegárias, passe na Câmara, e também no Senado, assim de afogadilho, sem que seja realmente estudado.

Alfredo Neves. O projeto na Câmara sofreu várias emendas. Quer isso dizer que foi examinado, a ponto de vários deputados colaborarem na sua feitura.

Fernandes Távora. O fato é que o projeto foi remetido ao Senado à última hora. Nós, Senadores, também precisamos raciocinar e opinar; e como é que se raciocina e se opina, sem contar com o fator tempo? Não posso conceber isso.

Ribeiro Gonçalves. O ilustre representante do Estado do Rio, meu nobre colega e prezado amigo Sr. Alfredo Neves, acaba de declarar que o projeto recebeu diversas emendas na Câmara dos Deputados. Respondo a S. Ex.^a que são exatamente as emendas apresentadas na Câmara que me fazem temer.⁴²⁹

Para o Senador Bernardes Filho, contudo, o ponto de maior desconforto era com o "descaso" demonstrado pelo Executivo para com as responsabilidades do Legislativo:

Senhor Presidente, não obstante, ainda que pretenda discutir o projeto, devo declarar ao Senado que realmente estou com todos aqueles que, aqui e na Câmara, estranharam — chamemos mesmo de descaso — a maneira por que o Legislativo foi tratado em relação a este projeto de tarifas. Por maiores que sejam os esforços para justificar que o acordo sobre tarifas foi assinado há sete meses e apenas no mês de março, realmente, pôde ter sido dado como assinado, por maiores que sejam os esforços para justificar a demora com que foi remetido ao Legislativo desejo, Senhor Presidente, estranhar que só agora porque houve o mês de março, abril, maio e junho, para que o Ministério das Relações Exteriores, ou digamos mesmo o Poder Executivo o enviasse ao Congresso.⁴³⁰

O mesmo ponto de vista era expresso pelo Senador Ferreira de Souza:

V. Ex.^a até certo ponto tem razão. Coloca-se, integralmente, dentro da tese sustentada pelos ilustres colegas que me precederam, à qual estou dando minha adesão. Não é possível, Sr. Presidente, continue o Brasil a presenciar fatos desta ordem. O Governo firma um compromisso internacional, que diz muito de perto com os mais profundos interesses do povo brasileiro e pode acarretar consequências econômicas graves em relação à sua produção e à vida dos consumidores do País; guarda-o depois, por esta ou aquela razão, pela desídia de uns, pelo descuido de outros — para somente no fim, à última hora, levantando os braços, bradando que é preciso atender a outras conveniências, que é indispensável não faltar a compromissos internacionais assumidos, solicitar do Legislativo abdique da sua função de examinar detidamente assunto de tal gravidade, aprovando-o em branco, de forma absoluta, sem sequer saber, rigorosamente, o que está aprovando.⁴³¹

⁴²⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 639.

⁴³⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 640.

⁴³¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 641.

Apesar do desconforto, os Senadores concedem a urgência requerida — com uma votação de 23 votos favoráveis e 10 votos contrários⁴³² —, de maneira a não deixar que a imagem do Brasil ficasse prejudicada:

Assim, Sr. Presidente, entendo que, nesta hora, a chancelaria brasileira tem sobre si grave responsabilidade, qual a de honrar seu compromisso e sua palavra.⁴³³

O Senador Bernardes Filho, entretanto, faz questão de deixar registrado que a aprovação não afastava as críticas ao Poder Executivo:

Hoje, quando aqui se levantam os mesmos argumentos, contrários a essa atitude do Executivo, nós — pelo menos eu, que votei favoravelmente à urgência — queremos dizer ao Senado que nos mantemos no mesmo ponto de vista de todos aqueles que, na Câmara, aprovando a urgência e aprovando o projeto, não desistiram, por esse fato, do direito de crítica ao Executivo.⁴³⁴

Ultrapassada a questão relativa à urgência da deliberação, os Senadores passaram para a análise dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça, de Relações Exteriores e de Finanças.

Com relação ao parecer da Comissão de Constituição e Justiça, duas questões específicas suscitaram debate e merecem singularização. A primeira delas diz respeito às emendas da Câmara dos Deputados ao anteprojeto de lei enviado pelo Poder Executivo. A esse respeito, o Senador Álvaro Adolpho, relator do Parecer, foi da seguinte opinião:

Quanto à circunstância de ter sido emendado pela Câmara dos Deputados o projeto em que o Governo pedia o Acordo de Genebra, devemos observar que não há infringência a cláusulas convencionadas no mesmo convênio, uma vez que as modificações introduzidas eram facultadas em pacto acessório, quanto a produtos não discriminados e que estavam compreendidos no remanescente dos produtos não especificamente considerados nas negociações sobre os quais incidia a majoração geral de 40% . Este aspecto do caso ficou esclarecido por ocasião da discussão do projeto na Câmara dos Deputados. Foi lido em plenário o texto da ressalva assinada pelo chefe de nossa Delegação em Genebra e pelos signatários do Acordo [...].⁴³⁵

O segundo aspecto objeto de debate foi a objeção levantada pelo Senador Wergniaud Wanderley, de acordo com a qual a faculdade concedida ao Poder Executivo de reduzir, em casos de emergência, a tarifa aduaneira de determinados produtos constituiria uma

⁴³² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 645.

⁴³³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 644.

⁴³⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 645.

⁴³⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 648.

delegação de poderes por parte do Poder Legislativo ao Poder Executivo, prática vedada pela Constituição:

Julga V. Ex^a. constitucional a delegação? [...] O art. 36 da Constituição proíbe tal delegação.⁴³⁶

O Senador Álvaro Adolpho afasta cuidadosamente esta interpretação e, com isso, assegura a autonomia do Poder Executivo para reduzir a tarifa aduaneira aplicada sem necessidade de aprovação congressional:

A autorização que dá o projeto no art. 1º ao Poder Executivo para aplicar provisoriamente o Acordo Geral de Genebra e bem assim a de fazer reduções de emergência, dentro da margem do reajustamento, sobre direitos de exportação para consumo, quando se verifique escassez no mercado interno de determinados artigos ou seja o caso de preponderante influência dentro do custo de vida, não contrariam a Constituição [...]. Chamo a atenção do meu ilustre colega para a inexistência de delegação de poderes no caso em que o Poder Legislativo autoriza ao Executivo a fazer reduções nas tarifas [...]. Não seria isto possível se se tratasse de aumentar o tributo, porque aí se daria a infração do art. 141, §34, da Constituição, quando dispõe que nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça. O que se dá é que o Poder Executivo fica com a faculdade de fazer reduções na tarifa estabelecida no limite máximo [...]. Só haveria delegação de poderes se a fixação das tarifas além do máximo estabelecido fosse deixado ao arbítrio do Poder Executivo.⁴³⁷

Dirimidas as duas questões cujo conteúdo poderia significar uma violação da Constituição, o Senador Adolpho exara a conclusão do Parecer:

Nada há a objetar quanto à constitucionalidade do projeto, que está conforme aos dispositivos que lhe são aplicáveis: dos artigos 5, nº I e 15, nº I da Constituição e também ao que prescreve o §34 do art. 141, no que se refere à tarifa aduaneira. O art. 4º do Projeto autoriza, sem prejuízo de outras disposições estabelecidas em lei, com o mesmo objetivo, o Poder Executivo a fazer redução de emergência na tarifa de importação para consumo no caso de escassez de certos artigos ou de sua preponderante influência no custo da vida quando a medida se torne necessária.⁴³⁸

Uma vez mais, o teor do Parecer da Comissão de Relações Exteriores é bastante sucinto, assim como é simples a conclusão do Senador Alfredo Neves, autor do Parecer:

Em face do exposto e considerando a necessidade em dar urgente andamento ao Projeto, conforme encarece a Mensagem do Senhor Presidente da República, fundada em motivos de interesse da nossa política econômica,

⁴³⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 648.

⁴³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 649.

⁴³⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 647.

opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados número 239 de 1948.⁴³⁹

Finalmente, o Parecer da Comissão de Finanças, elaborado pelo Senador Santos Neves, é igualmente favorável ao projeto de lei. Merece registro, contudo, o reconhecimento de que as concessões tarifárias negociadas multilateralmente atendem ao interesse exportador do Brasil:

Mas além dessa salutar diretriz de reaproximação das nações, que só por si já recomendaria imediata adesão do Brasil, grandes vantagens econômicas recolherá o nosso país de sua participação nesse instrumento multilateral para a expansão das operações mercantis internacionais. É sabido que o café, por exemplo, produto básico de nossa economia, encontra sérios embaraços à sua exportação em virtude dos pesados encargos aduaneiros que sobre ele pesam na maioria das nações, excetuadas apenas os Estados Unidos, Irlanda, Malta e República Dominicana, onde é livre a sua entrada. E as reduções tarifárias decorrentes do Acordo, procedidas na base de concessões recíprocas, nos permitirão aumentar o ritmo das nossas exportações desses produtos, garantindo-lhes o acesso a novos mercados que antes lhes estavam vedados e propiciando ao país maior volume de divisas para fazer frente ao crescente intercâmbio do comércio mundial. Para isso, entretanto, e dentro do espírito de reciprocidade que preside as próprias bases do Acordo, mister se tornou fizéssemos também algumas concessões tarifárias.⁴⁴⁰

Os extensos debates que se sucederam à leitura dos pareceres versaram, em larga medida, sobre os custos e a conveniência das novas tarifas — seja do aumento geral de 40%, seja das reduções tarifárias negociadas para determinados produtos — e as vantagens em termos de mercados exportadores.

Tendo em vista que a maior parte dos oradores focava sua atenção no curto espaço de tempo para a análise da matéria e nas alterações das tarifas aduaneiras, merecem registro as intervenções do Senador Bernardes Filho, ponderadas e de cunho técnico, que nunca deixava de assinalar os ganhos para as exportações nacionais:

Não sou defensor da elevação sistemática de tarifas para proteger a indústria nacional. Mas não sou tampouco liberal ao extremo de desproteger por completo a economia brasileira, acabando com as barreiras alfandegárias, por isso que toda a economia do mundo repousa hoje nas barreiras alfandegárias — não rigidamente e de modo sistemático, mas sempre que tal seja necessário para acautelar os interesses da economia de cada povo.⁴⁴¹

A simples enumeração destes três produtos [algodão, café e cacau], que pesam decisivamente em nossa balança comercial, e as vantagens a ele

⁴³⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 652.

⁴⁴⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 653.

⁴⁴¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 646.

concedidas de molde a nos anunciar grandes benefícios na aprovação do Acordo.⁴⁴²

Entre argumentos favoráveis e contrários às concessões negociadas tarifárias ao amparo do Acordo Geral, o problema principal, como bem observou o Senador João Villasbôas, era a ausência de uma análise conjunta dos ganhos e dos custos envolvidos:

Mas o estudo do conjunto, a apreciação perfeita entre a vantagem que nos advém da assinatura desse Acordo, de referência a exportação de nossos produtos, e as desvantagens que daí decorrem em relação ao gravame das tarifas, ninguém fez até este momento. É o que deveria estar perfeitamente elucidado na exposição do Governo, quando nos enviou o projeto. É o que os Srs. Ministros da Fazenda e das Relações Exteriores deviam esclarecer se se estabelecesse o paralelo entre as vantagens e as desvantagens trazidas para o País em consequência da assinatura do Acordo.⁴⁴³

Finalmente, no dia 30 de julho de 1948, o projeto de lei da Câmara — agora sob o número 223 — era submetido à votação, com a ressalva solicitada pelo Senador João Villasbôas para que o artigo 4º — referente à possibilidade de que o Poder Executivo pudesse reduzir as tarifas sem necessidade de aprovação parlamentar — fosse excluído do texto da lei. Trinta e dois Senadores votaram favoravelmente ao projeto e apenas 7 se manifestaram contrários. A ressalva do Senador Villasbôas não foi aceita.⁴⁴⁴

Ainda em 1948, com vistas a promover ajustes ao Acordo Geral destinados a facilitar sua implementação, as Partes Contratantes do GATT se reuniram em Genebra, nos meses de agosto e setembro. Os atos resultantes foram encaminhados ao Congresso Nacional em 26 de abril de 1949, por meio da mensagem presidencial nº 158⁴⁴⁵. A exposição de motivos que acompanhava a mensagem se restringia a explicar e a contextualizar os referidos atos submetidos à apreciação do Congresso.

Muito provavelmente em razão das críticas dos congressistas pelo exíguo espaço de tempo para analisar e aprovar a Lei nº 313 de 1948, quando da assinatura do GATT, o Poder Executivo tratou de tranquilizar os parlamentares com relação aos atos em análise,

⁴⁴² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 8 (1948), p. 48.

⁴⁴³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 7 (1948), p. 663.

⁴⁴⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 8 (1948), p. 24. A avaliação de Rogério de Souza Farias não se coaduna inteiramente com o resultado final da avaliação legislativa do Protocolo: "Em 1948, os congressistas aprovaram o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT sem examiná-lo detidamente. Eles acabaram inserindo emendas ao documento, revertendo várias concessões dadas nas negociações". Além disso, ao afirmar que o Congresso Nacional não teria tomado suas decisões sobre as negociações do GATT rapidamente ao longo dos anos 1950, Farias minimiza o fato de que o maior responsável pelo atraso no envio de matéria relativa ao GATT para aprovação parlamentar era o Próprio Executivo. FARIAS, Rogério de Souza. *Op. cit.*, (2012), p. 65.

⁴⁴⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 8 de outubro de 1949, p. 9.395.

singularizando o fato de que o Congresso teria ampla oportunidade de reexaminar a questão quando da aprovação da aplicação definitiva do Acordo Geral:

Trata-se, portanto, de matéria acessória do Acordo Geral já aprovado provisoriamente pelo Congresso Nacional, mas que, oportunamente, será pelo mesmo reexaminado, com todas as modificações que porventura lhe houverem sido feitas, quando tiver de aprová-lo em caráter definitivo.⁴⁴⁶

Outra demonstração de respeito pelo Congresso é o fato de que "essas modificações que não envolvem matéria de substância foram aceitas pela Delegação do Brasil porque facilitam a aplicação do Acordo Geral e o tornam mais consentâneo com os princípios adotados na Carta de Havana"⁴⁴⁷. Se as modificações não eram substantivas e se o Acordo Geral seria objeto de consulta ao Congresso Nacional quando de sua entrada em vigor definitiva, poderia o Executivo ter considerado desnecessário submeter os atos acordados em Genebra em 1948 ao controle parlamentar. Ainda assim, o fez.

Em 7 de outubro de 1949, o plenário da Câmara dos Deputados deliberou sobre o projeto de lei nº 843, contendo os referidos atos negociados em Genebra em agosto e setembro de 1948. O Parecer da Comissão de Diplomacia não logra ultrapassar breve resumo dos fatos. No que se refere ao Parecer da Comissão de Finanças, três aspectos merecem registro.

Em primeiro lugar, os parlamentares — numa prova de atenção e comprometimento com o exercício de análise de atos internacionais — chamam a atenção para diversas imprecisões linguísticas na versão em português do texto, fato que, em alguns casos, poderia causar equívocos de interpretação.

Em segundo lugar, não passou despercebido pelos Deputados que o prazo para a aplicação provisória do Acordo havia sido estendido a pedido do Chile, pois este não havia logrado obter a necessária aprovação parlamentar a tempo de se comprometer com o prazo de vigência original do Acordo Geral. O novo prazo para os chilenos passou a ser 17 de fevereiro de 1949. Nas palavras dos congressistas:

Cabe, porém, lembrar que, receosos de desagradar com a não aceitação da aplicação provisória no prazo primitivo (1-7-48), subscreveu o Governo Brasileiro o respectivo protocolo antes dessa data, antes da necessária autorização do Legislativo, que ficou no dilema de uma apreciação muito

⁴⁴⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 8 de outubro de 1949, p. 9.396.

⁴⁴⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 8 de outubro de 1949, p. 9.396.

sumária de um Acordo tão complexo, para sua aceitação, como o fez, ou de desautorizar o ato do Executivo.⁴⁴⁸

Em terceiro lugar, a Comissão de Finanças manifestou preocupação com a aplicação unilateral da cláusula da nação mais favorecida no caso das zonas ocidentais da Alemanha. A preocupação, contudo, não impediu o apoio ao projeto de lei sugerido pela Comissão de Diplomacia.

Comparando-se a redação do projeto de lei elaborado pela Comissão de Diplomacia da Câmara dos Deputados com o texto do Decreto Legislativo nº 43, de 1950, aprovado pelo Senado Federal, pode-se inferir que, a despeito de o registro das discussões na Câmara Alta ter-se perdido, não deve ter havido objeções de monta por parte dos Senadores.

DECRETO LEGISLATIVO Nº 43, DE 1950

Art. 1º São aprovados os atos concluídos na Segunda Reunião das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, realizada em Genebra no período de agosto-setembro de 1948.

Art. 2º Os atos referidos no artigo anterior são os constantes dos Protocolos que modifica a Parte I e o artigo XXIX, a Parte II e o artigo XXVI, do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; do Protocolo referente à adesão de signatários da ata final de 30 de outubro de 1947; o Acordo relativo à aplicação da cláusula de nação mais favorecida às zonas da Alemanha Ocidental, sob ocupação militar; e o Anexo que contém as Notas Interpretativas.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 20 de junho de 1950

Fernando de Mello Vianna, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência

Paralelamente à tramitação, no Brasil, das emendas de 1948 do GATT, treze Partes Contratantes do GATT reuniam-se em Annecy, entre abril e agosto de 1949, à égide da segunda rodada negociadora realizada ao amparo do Acordo Geral. Os resultados da negociação foram encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem Presidencial nº 107, de 10 de abril de 1950⁴⁴⁹. Já a alteração ao parágrafo 4º do artigo XXVI do Acordo Geral foi encaminhada por mensagem presidencial datada de 11 de abril de 1950⁴⁵⁰. No entanto, de forma equivocada, ambos os atos internacionais objeto das referidas mensagens foram encaminhados ao Senado ao invés de, em cumprimento ao artigo 67, parágrafo 3, da Constituição federal, seguir primeiro para a Câmara dos Deputados.

⁴⁴⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 8 de outubro de 1949, p. 9.400.

⁴⁴⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 11 de abril de 1950, p. 2.375.

⁴⁵⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 1 de agosto de 1951, p. 5.912.

No caso do Protocolo de Annecy — contendo os novos compromissos tarifários assumidos pelas Partes Contratantes —, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal opinou pela constitucionalidade da proposição, mas determinou que a mesma fosse enviada às Comissões competentes da Câmara dos Deputados, devendo o Protocolo retornar ao Senado após a devida tramitação pela Câmara:

[...] parece-nos irremovível a inconstitucionalidade do ato do Senado aprovando em primeira mão, antes da sua passagem pela Câmara, a Convenção Aduaneira de Annecy (sic).⁴⁵¹

Deve-se registrar que os Senadores, mesmo diante do pedido de urgência, não permitiram que isso servisse de justificativa para alterar o correto encaminhamento do processo de aprovação legislativa.

Entre idas e vindas, em 20 de dezembro de 1951, por meio do Decreto Legislativo nº 76, foi aprovado o Protocolo de Annecy⁴⁵².

DECRETO LEGISLATIVO Nº 76, DE 1951

Art. 1º É aprovado o texto do Protocolo de Annecy sobre os Termos de Adesão ao Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio, concluído entre o Brasil e vários países, e datado de 10 de outubro de 1949.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 20 de dezembro de 1951
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

Embora não se tenha registro das eventuais discussões havidas no Senado após o envio do projeto de lei da Câmara, consta do registro do Congresso Nacional que a minuta de projeto enviada pelo Poder Executivo ao Senado havia sido distribuída para as Comissões de Constituição e Justiça, de Relações Exteriores e de Finanças e que, com base nos respectivos pareceres, o projeto de lei havia sido aprovado, sem debate, no dia 10 de julho.⁴⁵³

No que se refere ao Protocolo Modificativo do artigo XXVI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, o projeto de lei nº 930 do Senado Federal, quando da deliberação na Câmara dos Deputados, teve tratamento distinto:

[...] o Senador Ferreira de Sousa mostrou que o ato de Executivo, ao pedir que o Congresso Nacional delibere sobre determinado protocolo, não colide em absoluto com o disposto no artigo 66 da Constituição Federal. Realmente, no caso em apreço, o Executivo não tomou iniciativa de Lei, mas apenas enviou ao Congresso mensagem esclarecedora de sua conduta devidamente acompanhada do texto modificado em Annecy. Dirimida a dúvida constitucional foi à Comissão de Finanças do Senado, sendo nela

⁴⁵¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 29 de agosto de 1950, p. 5.866.

⁴⁵² BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 22 de dezembro de 1951, p. 13.339.

⁴⁵³ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 11 de julho de 1950, p. 5.315.

unanimemente aprovada. Por ofício de 22 de novembro de 1950, o Senado remete à Câmara o autógrafo do Projeto do decreto Legislativo que aprova o referido protocolo.⁴⁵⁴

Tendo as Comissões de Constituição e Justiça, de Diplomacia e de Finanças emitido pareceres favoráveis, o projeto foi devolvido ao Senado, tornando-se, em 3 de setembro de 1951, o Decreto Legislativo nº 30.

DECRETO LEGISLATIVO Nº 30, DE 1951

Art. 1º É aprovado o texto do Protocolo Modificativo do artigo XXVI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, assinado em Annecy, França, a 13 de agosto de 1949, pelo Brasil e outros países.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 3 de setembro de 1951
Alexandre Marcondes Fillow, Vice-Presidente do Senado Federal, no
exercício da Presidência

Em maio de 1951, chegava ao fim a terceira rodada negociadora realizada ao amparo do GATT — a Rodada Torquay. A importância desta rodada negociadora foi de limitada relevância para o Brasil, conforme o próprio Presidente da República registra na exposição de motivos que acompanhava a mensagem nº 307, de 21 de agosto de 1952:

A reunião de Torquay — quinta das Partes Contratantes, terceira de negociações tarifárias — apresentava pouco interesse para o Brasil, que já havia feito concessões diretas ou indiretas aos 31 países dela participantes.⁴⁵⁵

Apesar disso, a situação negociadora do País não era particularmente favorável:

O Brasil comparecia à reunião em difícil posição para negociar, dado o seu limitadíssimo poder de barganha. O baixo nível das suas tarifas já havia sofrido redução considerável em virtude das negociações de Genebra e Annecy. Sendo específico o tipo de taxação alfandegária adotado no País, com a alta dos preços internacionais que se vem verificando desde antes da guerra, refletindo nos produtos importados, a incidência tarifária vem sofrendo uma sensível diminuição principalmente quanto aos itens a respeito dos quais o Congresso julgara conveniente não fossem objeto de reajustamento parcial proposto pelo Executivo. Além disso, considerações de ordem fiscal desaconselhavam novas reduções tarifárias por parte do Brasil.⁴⁵⁶

As negociações, para o Brasil, resultaram em novos compromissos assumidos pela entrada da Áustria, o aprofundamento de algumas concessões como resultado de negociações

⁴⁵⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 1 de agosto de 1951, p. 5.912.

⁴⁵⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 2 de outubro de 1952, p. 10.240.

⁴⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 2 de outubro de 1952, p. 10.240.

com os Estados Unidos e a retirada, total ou parcial, de concessões feitas anteriormente. Em síntese:

Ressalta do resumo das renegociações que o Brasil, em Torquay, retirou ou modificou concessões referentes principalmente a produtos manufaturados ou semimanufaturados e efetuou o pagamento dessas retiradas ou modificações com concessões relativas a matérias-primas e produtos alimentícios.⁴⁵⁷

Mas a mensagem mais importante da exposição de motivos dizia respeito ao "dever de casa" que o País deveria fazer, a fim de estar à altura dos desafios das negociações comerciais multilaterais. A linha de ação sugerida pelo Executivo tinha implicações significativas para a política comercial a ser implementada pelo Governo.

A extensão e a complexidade dos compromissos que o Brasil vem assumindo, no que concerne às suas relações comerciais externas, principalmente quanto à tarifa aduaneira, exigiram exame acurado do Protocolo de Torquay, que prolongara a vigência de tais compromissos até 1954. Desarmado do poder de barganha, que a tarifa específica em vigor não assegura e as concessões já feitas reduzem ainda mais, o Governo sente a necessidade de uma revisão da legislação aduaneira em vigor e de um estudo acurado de seus efeitos econômicos, para participar das negociações internacionais habilitado a defender adequadamente os interesses do País. Dedicar-se a essa tarefa uma Comissão de peritos cujo trabalho servirá de base a oportuna proposição do Poder Executivo ao Congresso Nacional.⁴⁵⁸

Trata-se de mensagem importante.

Em 1947, quando o GATT foi submetido à análise parlamentar, a exposição de motivos do Presidente da República não transmitia a impressão de que os negociadores tinham noção exata da magnitude e da complexidade das negociações. Mas o Congresso Nacional, submetido à circunstância de ter de aprovar os atos constitutivos do GATT em pouquíssimos dias, parece ter-se apercebido da ambição da empreitada, assinalando, precisamente, a necessidade de estudos para nortear a atuação do País. Quatro anos depois, era o próprio Executivo que se dava conta de que seria irresponsável continuar a participar de tais negociações de forma despreparada. Essa mudança de percepção por parte do Poder Executivo não parece, contudo, resultado da ação ou da cobrança dos parlamentares. Aprovada a Lei nº 313, de 1948, as discussões em plenário mostram-se muito mais afeitas a questões legais e processuais do que preocupações substantivas com a posição e a participação brasileiras no sistema multilateral de comércio.

⁴⁵⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 2 de outubro de 1952, p. 10.241.

⁴⁵⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 2 de outubro de 1952, p. 10.241.

É novamente da Comissão de Finanças o Parecer mais substantivo. Importa registrar, para os fins desse trabalho, a justificativa para o parecer favorável:

Esta é, portanto, a 4ª prorrogação de prazo de que o Brasil se beneficia e o 5º prazo concedido para a ratificação do Protocolo. Como se verifica, a situação torna-se vexatória para o país que comparece como faltoso perante seus pares, o que, evidentemente, não concorre para prestigiá-lo no exterior.

[...] O assunto presta-se a indicações mais esclarecedoras, exigindo elementos informativos capazes de orientar o pronunciamento do Congresso Nacional. Infelizmente, porém, o projeto foi distribuído ao relator no dia 23 do corrente, tendo-lhe chegado às mãos a 25, para devolução antes do dia 30, em virtude da urgência para pronunciamento do plenário. Vai, assim, assumindo característica de praxe regimental o açoitamento, a pressa, a urgência na elaboração legislativa ainda sobre as matérias de maior relevância, complexidade e repercussão política, social e econômica.

Na espécie, deveria ser ouvida a Comissão de Economia, cuja audiência não se solicita pelos motivos acima expostos.

O fato das associações de classe, diretamente interessadas no Protocolo e os órgãos representativos de atividades ligados ao assunto, não terem feito qualquer impugnação ao Convênio leva a crer que a sua homologação não merece censura. A mensagem presidencial está devidamente justificada.⁴⁵⁹

A Comissão de Finanças parece utilizar-se de argumentos indiretos para justificar a aprovação do projeto. Não chega a haver uma avaliação propriamente dita do ato. Apesar de argumentos pertinentes e de uma análise crítica refinada, os parlamentares parecem adotar um tom de resignação com a situação.

De toda a maneira, os resultados das negociações em Torquay foram aprovados, conforme solicitado pelo Poder Executivo:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 80, DE 1952

Art. 1º É aprovado, nos termos da cópia a este anexa, o texto do Protocolo ao Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, firmado pelo Brasil na cidade de Torquay, Inglaterra, em 21 de abril de 1951.

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 15 de dezembro de 1952
João Café Filho, Presidente do Senado Federal

Numa indicação da dificuldade de incorporar às reflexões os princípios norteadores do sistema multilateral de comércio — reduções tarifárias concedidas em bases do princípio da nação mais favorecida como forma de estimular as exportações mundiais —, o Senador Apolônio Sales discursa, em 1953 — ou seja, já tendo ocorrido três rodadas negociadoras amplas sob a égide do GATT —, em defesa de uma mudança na política

⁴⁵⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, 2 de outubro de 1952, p. 10.243.

cambial brasileira com vistas a estimular os produtos industriais de exportação. O Senador baseava-se numa reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, que informava existir um movimento de industriais favoráveis a tal política:

A justificativa dessa sugestão se encontrava, e ainda se encontra, no fato de a disparidade cambial não permitir aos produtos manufaturados no país, concorrerem nos mercados internacionais com possibilidade de êxito.⁴⁶⁰

Por outro lado, o sistema de licenciamento prévio de importações ia sendo cada vez mais criticado. O Senador Alencastro Guimarães, por exemplo, era francamente contrário à prorrogação da Lei de Licença Prévia:

Devido a restrições impostas pelo governo e as dificuldades na concessão de licença prévia pelo Banco do Brasil, a importação praticamente tornou-se inexecutável. [...] A carência de matéria prima, como é natural, está determinando sucessivas elevações em seu preço, sem que seja possível à administração da indústria prever as novas cotações e os meios de compensar, mesmo em parte, os seus efeitos.⁴⁶¹

Era idêntica a opinião do Senador Hamilton Nogueira:

[...] Há poucos dias, conversando com um médico industrial, declarou-me que dentro de uma semana não mais haverá estreptomycina no Brasil, por causa da CEXIM; e V. Ex.^a sabe que esse medicamento é indispensável no tratamento da tuberculose. Assim, a CEXIM está concorrendo para o aumento da mortalidade no Brasil, por falta de licença prévia para importação de remédios indispensáveis à vida dos brasileiros.⁴⁶²

No dia 16 de março de 1954, reunia-se o Congresso Nacional em sessão solene para a instalação da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 2ª Legislatura, ocasião em que o Presidente Getúlio Vargas apresentava sua mensagem sobre o estado geral da nação. No que se refere ao sistema multilateral de comércio, há registro das reuniões realizadas ao amparo do GATT. A referência, contudo, é factual, não havendo qualquer vinculação à política de comércio exterior. Uma justificativa para tanto — pálida, contudo — é o fato de não ter havido, em 1953, rodada negociadora em matéria tarifária.

Voltou a reunir-se em 1953, em Genebra, o Acordo Geral de tarifas e Comércio, tendo sido objetivo básico da reunião a revisão dos princípios gerais que o orientam. A Delegação brasileira defendeu a tese de que, em face da disparidade do nível de desenvolvimento econômico das diferentes Partes Contratantes, não é possível aplicar-lhes o tratamento econômico igualitário cabível do ponto de vista jurídico. Essa tese determinou a convocação de uma conferência destinada a, em futuro próximo, formular

⁴⁶⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 2 (1953), p. 209.

⁴⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1953), p. 92.

⁴⁶² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 4 (1953), p. 92.

novos princípios básicos para o GATT em que sejam atendidas as necessidades dos países em curso de desenvolvimento.⁴⁶³

Em 20 de fevereiro de 1957, pela primeira vez testemunha-se, num discurso de um Senador, a referência aos compromissos brasileiros junto ao GATT. Foi quando da discussão do Projeto Bilac Pinto, cujo objetivo era combater o contrabando de carros importados. Nas palavras do Senador Attílio Vivacqua:

[...] foram solicitadas ao Grupo de Estudos da Indústria Automobilística informações que ainda não vieram. Havia, no entanto, uma razão justa e importante para que o estudo da proposição fosse detido; aguardaremos a reunião dos membros do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e do Comércio do GATT cujas resoluções foram conhecidas em dezembro, às vésperas do encerramento da Sessão Legislativa. Como se sabe, nessa Conferência o Brasil ficou com liberdade de ação para reformar as suas tarifas, voltando a entrar em contato com o GATT na posição que julgasse conveniente. No Projeto Bilac Pinto, o artigo 16 estabelece precisamente que o Governo brasileiro entre em acordo com esse organismo internacional, a fim de obter as concessões necessárias à alteração das suas tarifas.⁴⁶⁴

Naturalmente, estando os parlamentares brasileiros desacostumados a terem de levar em considerações os efeitos restritivos que compromissos internacionais do Brasil poderiam ter, o Senador Alencastro Guimarães reage de maneira enérgica:

Agora, porém, o que detém, de fato, a marcha deste projeto [Projeto Bilac Pinto]? Qual a razão do seu retardamento? Um compromisso com o GATT? Por que esse compromisso? Onde ele pode restringir uma faculdade constitucional do Parlamento brasileiro, único órgão autorizado a ditar limitações? Onde esse compromisso com o GATT e de que maneira passou ele por esta Casa? Quando foi aprovado? — Nunca! Não podemos aumentar tarifas por causa dos compromissos com o GATT. Mas os Estados Unidos, a França, a Alemanha e a Dinamarca podem! Todos os dias nações membros do GATT modificam suas tarifas. O Brasil, no entanto, não pode alterá-las. Nações membros da comunidade britânica, que têm restrições na sua soberania política — podem ser fictícias, mas existem — podem fazê-lo. O Brasil, no entanto, nação soberana ou *soit disant soberana*, não pode, em virtude de compromissos com o GATT. Que compromissos são esses, que nenhum Congressista conhece, justamente sobre tarifas aduaneiras — uma das exceções que permitem a votação do imposto com execução imediata?⁴⁶⁵

Meses depois dessa manifestação incisiva, na sessão de 18 de junho, o Senador, mais sereno, demonstra ter compreendido melhor o funcionamento das regras internacionais, embora suas palavras denotem insatisfação com a situação:

⁴⁶³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1954), p. 90.

⁴⁶⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1957), p. 359.

⁴⁶⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1957), p. 497.

Finalmente obtivemos do GATT, que parece constituir hoje um super-Estado a limitar a soberania do Brasil, licença para modificação das tarifas.⁴⁶⁶

Não deixa, contudo, de atribuir as práticas brasileiras à "intransigência" das regras do GATT:

Justificam-se os câmbios múltiplos, os ágios, pela impossibilidade de modificação das tarifas aduaneiras, em virtude de compromissos internacionais do Brasil.⁴⁶⁷

E, com a seguinte opinião, o Senador Alencastro Guimarães ratifica que os congressistas não tinham noção do alcance das obrigações multilaterais que o Brasil vinha assumindo desde a aprovação da Lei nº 313, em 1948:

Afirmo e reafirmo que os compromissos que limitam a nossa soberania e o direito de legislar em nossa Casa não passaram pelo Congresso e não foram aprovados; portanto, são compromissos de autoridades executivas, que valem tanto como zero. Ninguém pode assumir compromisso algum no exterior, a não ser em virtude de lei.⁴⁶⁸

No caso do Projeto Bilac Pinto, um dos problemas era a modalidade proposta para a cobrança da tarifa aduaneira: método *ad valorem*, modalidade que não poderia ser posta "em execução imediatamente, sob pena de forçarmos o Brasil a se afastar daquele organismo internacional"⁴⁶⁹, na explicação do Senador Paulo Fernandes.

Em realidade, o *waiver* obtido junto às demais Partes Contratantes do GATT em 1956 era para reconsolidar as tarifas aduaneiras brasileiras no formato *ad valorem*, sem, contudo, alterar nível de proteção, nem negociar compensações. No caso do Projeto Bilac, qualquer aumento da tarifa, mais do que a modalidade de cobrança em si, teria de ser negociada com vistas ao pagamento de compensações. É precisamente essa avaliação feita pelo Ministro da Fazenda e reproduzida pelo Senador Attilio Vivacqua da tribuna do Senado:

Entretanto, o Sr. Ministro da Fazenda afirmou perante a Comissão de Constituição e Justiça, e isso foi integralmente endossado pelo nobre relator, Senador Gaspar Velloso, que a citada Resolução do GATT tomada com base no art. XXV — 5a — do Acordo somente permite uma reforma geral das tarifas, e que modificações feitas isoladamente, como as do Projeto Bilac Pinto, ferindo frontalmente o artigo XXVIII, equivaleriam ao abandono de nossa filiação ao GATT, ou determinariam represálias das Partes Contratantes.⁴⁷⁰

⁴⁶⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1957), p. 352.

⁴⁶⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 5 (1957), p. 352.

⁴⁶⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1957), p. 498.

⁴⁶⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 1 (1957), p. 498.

⁴⁷⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 609.

A explicação é reiterada pelo Senador Paulo Fernandes:

Como se vê, Sr. Presidente, o Brasil realmente obteve, daquele organismo internacional, autorização para apresentação de uma nova tarifa, de uma tarifa no seu todo, mas não obteve em absoluto nem seria possível que aquele organismo consentisse, o direito de alterar parte daquele Acordo [a referência é ao artigo XXVIII do GATT, que estabelece que modificações de concessões precisam ser negociadas com as Partes Contratantes interessadas].⁴⁷¹

E o Senador não hesita em recorrer aos termos da correspondência do Ministro da Fazenda à Comissão Mista de Economia e Finanças, para corroborar o seu ponto de vista:

Quanto às negociações tarifárias e obrigações existentes perante o Acordo do GATT, consistia nosso problema em obter, das Partes Contratantes, a autorização para aplicarmos a Tarifa imediatamente, sem sermos obrigados a entrar em negociações específicas, visando a compensações equivalentes, conforme o artigo XXVIII do Acordo.

[...] Afirmei ainda [em reunião em Genebra perante as Partes Contratantes] que a Tarifa não deveria influir no volume global do nosso comércio de importações. Não deveria, outrossim, modificar as correntes tradicionais de comércio, nem tampouco afetar os custos internos dos produtos importados.⁴⁷²

Instada a se pronunciar sobre se os compromissos do Brasil junto ao GATT eram impeditivos para a aprovação do Projeto Bilac Pinto, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal decidiu não recomendar a aprovação do Projeto⁴⁷³. A justificativa, contudo, era a de que o Projeto discreparia da Reforma da Tarifa Aduaneira, em processo de análise no Congresso (Projeto nº 883/55), e para a qual o Brasil já havia negociado junto ao GATT, em novembro de 1956, o direito de reconsolidar todas as suas tarifas por força da Reforma.

A Comissão [de Constituição e Justiça] decidiu, pelo voto da maioria, não recomendar o Projeto Bilac à aprovação do Plenário, embora não encontrassem razões contra a sua constitucionalidade.

Contudo, a maioria votou pela sua inconveniência e inoportunidade, não só pelas razões jurídicas e econômicas, mas, em particular, pelas consequências que a sua aprovação traria à Reforma Geral Tributária, cuja importância e urgência todos reconhecem.⁴⁷⁴

Em síntese, a discussão do Projeto Bilac constitui a primeira ocasião em que o Congresso Nacional é confrontado — ou talvez, surpreendido — com as limitações impostas pelos compromissos brasileiros no GATT.

⁴⁷¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 368.

⁴⁷² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 373.

⁴⁷³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 272.

⁴⁷⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1957), p. 274.

V.2 A década de 1960

O GATT retorna à ordem do dia na sessão de 3 de junho de 1960. Trata-se de referência indireta, mas que ratifica a importância que os Senadores atribuíam às negociações comerciais multilaterais. O Senador Moura Andrade fez uso da palavra para repudiar diversos pedidos de urgência e criticar, uma vez mais, os prazos exíguos que eram dados ao Senado para pronunciar-se sobre projetos de lei:

a Liderança da Maioria [...] não está disposta a aceitar prazos fatais, que tiram ao Senado a oportunidade de rever os projetos de lei, como é de seu precípuo dever constitucional.

[...] O sentido do meu discurso é o de que não mais estarei de acordo em aceitar que o Senado se corte do direito constitucional de rever leis. Temos, nesses últimos tempos, praticamente, dado nossa chancela a projetos vindos da Câmara dos Deputados. É à prática de mera chancelaria que me oponho. O Senado, uma das Casas do Congresso, a mais alta das duas, precisa exercer com amplitude suas obrigações constitucionais.⁴⁷⁵

No que se refere ao sistema multilateral de comércio, as palavras do Senador demonstram consciência de que o GATT representava algo de outra natureza. Tanto é que, para este tema, o Senador reconhecia a inexorabilidade de prazos fatais: "salvo em casos realmente excepcionais, como o do GATT em vias de ocorrer". Para o parlamentar,

Em meu discurso deixei bem fixada a premência de recebimento pelo Senado do Projeto do GATT. Para isso chegamos a antecipar a abertura do Senado para o mês de maio. Esta matéria não permite discrepância; a responsabilidade do Brasil no plano internacional e a responsabilidade do Senado na política internacional tornam esse projeto excepcional e a que se deve dar absoluta prioridade de votação.

Em qualquer instante em que chegasse ao Senado, sem que nisso houvesse qualquer restrição aos Senhores senadores no uso das prerrogativas e direitos constitucionais, deveria ser considerado, como nos casos de calamidade pública, matéria de urgência praticamente reconhecida. Para estas existe no Regimento a possibilidade de urgência comum e urgência urgentíssima; exatamente para atender à circunstância.⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 73. Na mesma linha, o Senador Mem de Sá acrescentava: "Votarei, pois, a favor do Requerimento, louvando a atitude do eminente Líder da Maioria quando se revolta contra o excesso de casos que o Senado se vê forçado a decidir sem exame e, mesmo, sem conhecimento de causa; isto tem ocorrido, Senhor Presidente e Senhores Senadores, com demasiada frequência, todos nós o sabemos. Faço, entretanto, justiça ao nobre Líder da Maioria — não só ao atual, como aos antecessores — todos se veem forçados a isso, em face da circunstância inelutável. É provável que dentro de poucas horas nós estejamos novamente enfrentando o mesmo problema a respeito da aprovação da Tarifa do GATT; é deplorável que isto suceda".

⁴⁷⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 77.

A mesma deferência com os temas do GATT demonstrava o Senador Mendonça Clark. O congressista se mostrava particularmente preocupado com a possibilidade de que, em virtude da não apreciação tempestiva pelo Congresso brasileiro dos "acordos celebrados com as demais Partes Contratantes à base da nova lei de direitos aduaneiros", fosse necessário renegociar nova prorrogação de prazos:

temos, infelizmente a situação da Câmara Federal que não nos mandou, ou não nos pôde, mandar, o projeto do GATT para apreciação desta Casa, e passo a ler comentário do "Jornal do Brasil", de 28 de maio, que diz: "GATT: semana será decisiva". Informações procedentes de Genebra dão notícia da apreensão que reina em círculos do GATT quanto à posição futura do Brasil no comércio internacional, caso não lhe seja possível, na semana que vem — a atual semana, está terminando hoje — ultimar o processamento legislativo da ratificação dos acordos celebrados com as demais Partes Contratantes à base da nova lei de direitos aduaneiros. Será no mínimo penosa, senão difícil, a tarefa da Delegação brasileira que ali está, se tiver de negociar a prorrogação do *waiver* de que se vem beneficiando o País há uns pares de anos. Enquanto isso, aqui são tomadas providências no sentido de que seja o ato de ratificação votado nos primeiros dias da semana, de segunda a terça, e, se assim acontecer se poderá chegar a bom termo na quarta-feira, que figura na agenda como teto máximo.⁴⁷⁷

Espírito semelhante ao do Senador Clark pode ser observado nas palavras do Senador Mem de Sá. O tom de sua alocução encontra-se na fronteira entre a advertência e a ameaça velada:

Devo lembrar que o Brasil já recebeu das nações componentes do GATT provas reiteradas de benevolência e até de simpatia e generosidade, porque desde logo aquele organismo permitiu uma exceção para o Brasil, segundo a qual lhe foi possível votar a lei que reformou o seu sistema tarifário, antes de haver as negociações com as demais nações integrantes daquele organismo internacional. Depois dessa prova de confiança e boa vontade, o Brasil através de sua delegação competente passou a negociar em termos de transação que são normais, comuns em casos dessa natureza, a fim de que os outros Estados aceitassem a nova situação alfandegária brasileira. Isto é, uma autêntica e verdadeira transação, e o Brasil teve que ceder em certo ponto para obter as vantagens e as situações necessárias ao desenvolvimento de sua exportação ou pelo menos à preservação da situação econômica de sua importação, sobretudo para os países do Norte da Europa. O GATT tornou, entretanto, a dar demonstração de sua especial deferência para com o Brasil, concordando na prorrogação dos prazos fixados para a aprovação da transação realizada.⁴⁷⁸

As preocupações, contudo, não se restringiam a questões de imagem ou desgastes relativos à renegociação de prazos. Em suas palavras, o Senador Mendonça Clark não deixa

⁴⁷⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 90.

⁴⁷⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 113.

dúvidas da relação existente entre as exportações brasileiras de café e os compromissos assumidos no âmbito do GATT, e alerta seus colegas Senadores:

A não ratificação pelo Brasil dos acordos celebrados com os demais países-membros do GATT terá consequência as mais desastrosas para o intercâmbio comercial. Para se avaliar a extensão do mal, basta lembrar que temos praticamente uma só moeda para negociar: café. Quase todas as concessões que fizemos em troca das que recebemos, tiveram como lastro o café. E isto importa na criação de uma posição realmente privilegiada para o café brasileiro num sem-número de mercados. A suspensão das concessões feitas ao café, colocará o nosso produto básico numa situação de tarifas mais graves, mais onerosas, constituindo óbice não apenas à expansão do mercado, mas também um fator de estímulo às restrições. Não percamos de vista que o café é daqueles produtos tentadores ao engenho do fisco dos países que devem suprir suas necessidades através da importação.⁴⁷⁹

O Senador Mem de Sá analisava a situação do ponto de vista das importações. Para o parlamentar, a não ratificação de acordos negociados ao amparo do GATT poderia ter reflexos muito negativos para a indústria brasileira, sobretudo a automobilística:

Há ainda o segundo aspecto de importância indiscutível, terrível e quiçá mortal que a não aprovação desse acordo pode ter sobre a indústria nacional e, portanto, sobre o tão decantado e proclamado processo de desenvolvimento econômico do Brasil.

Este é um ponto em que os poderes dirigentes de uma nação, que realmente compreende as necessidades do desenvolvimento legítimo e sadio, se deveriam fixar, antes e acima de qualquer outro. Porque a não aprovação ou rejeição pelo GATT das tarifas brasileiras, pode significar uma crise de caráter internacional e mortal para a indústria nacional, a começar pela automobilística, seguida por todas as outras.⁴⁸⁰

É interessante observar que, a partir dos anos 1960, o GATT e suas implicações para o Brasil tornam-se objeto de preocupação de atores não-governamentais. Nesse contexto, pode-se vincular à crescente "tomada de posição" dos Senadores na matéria a necessidade de prestar contas a determinadas parcelas da opinião pública. Assinale-se que as manifestações destes agentes econômicos privados englobam todo o espectro de posições. Veja-se, por exemplo, as seguintes manifestações, incluídas na ordem do dia da sessão de 7 de junho de 1960:

Manifestações contrárias à aprovação do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), pela repercussão desfavorável que terá na indústria brasileira do vidro plano:
- das Indústrias Brasileiras Vidrobrás, de São Paulo;

⁴⁷⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 91.

⁴⁸⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 114.

- do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Vidros, de Niterói e São Gonçalo;
- do Conselho Sindical de Niterói.⁴⁸¹

Em sentido contrário, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) se manifesta, por meio de comunicado trazido ao plenário pelas mãos do Senador Jefferson de Aguiar, na sessão do dia 27 de junho de 1960:

APELO DA INDÚSTRIA CARIOCA

Preocupadas com o problema da ratificação do Acordo com o GATT, as entidades superiores da indústria carioca acabam de endereçar ao Presidente Juscelino Kubitschek, o seguinte telegrama: "Solicitamos a devida vênua para encarecer os bons ofícios de Vossa Excelência, no sentido de coordenar com o máximo interesse a atuação da Maioria do Congresso, para aprovação, do GATT emenda e substitutivo das Comissões Técnicas, em virtude do prazo improrrogável até 4 de agosto próximo para a permanência pacífica do Brasil no Acordo Internacional de Tarifas [...]."⁴⁸²

Dos discursos dos Senadores, pode-se perceber que, a partir dos anos 1960, começam as primeiras manifestações que reconhecem a importância da participação do Brasil no GATT. Por exemplo, na sessão de 25 de agosto de 1960, quando da discussão dos Pareceres das Comissões de Relações Exteriores, de Economia e de Finanças a respeito da aprovação do projeto de Decreto Legislativo contendo a nova lista de compromissos do Brasil, ajustada para acomodar a Lei de Tarifas Aduaneiras de 1957, o relator da Comissão de Relações Exteriores, Senador Fausto Cabral, assinalou:

O Projeto de Decreto Legislativo em exame aprova os instrumentos resultantes das negociações para o estabelecimento da nova Lista III — Brasil do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), realizadas em Genebra, em maio de 1959. [...] O Brasil fez-se, em boa hora, membro do GATT e logrou obter, por via desse Acordo, substanciais vantagens para colocação de alguns produtos que constituem o sustentáculo de sua economia. A posição de membro do GATT é conveniente ao nosso País, razão pela qual devemos cumprir em tempo as obrigações decorrentes dessa posição. E a aprovação das listas negociadas pelos nossos representantes é uma dessas obrigações.⁴⁸³

A opinião acerca da importância do GATT para o Brasil era compartilhada pelo Senador Jefferson de Aguiar, conforme se vê no registro de suas palavras, em discurso proferido durante a sessão de 27 de julho de 1960:

⁴⁸¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 9 (1960), p. 150.

⁴⁸² BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1960), p. 804.

⁴⁸³ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 12 (1960), p. 172.

Lembrou ainda que outras reivindicações, que porventura se pense fazer, poderão efetivar-se oportunamente, uma vez que o GATT, em sua estrutura perfeitamente democrática e maleável, permite renegociações de três em três anos. Mesmo agora, em setembro vindouro, está programada uma rodada de negociações.

Referindo-se à conveniência de estarmos dentro do GATT, disse repetir o que já havia declarado aos Líderes da Maioria das duas Casas do Congresso e a diversos Senadores e Deputados: "o GATT é hoje o fórum econômico mais importante do mundo". Trata-se de fórum onde todas as nações, em pé de igualdade, podem discutir seus problemas, na defesa de sua expansão econômica. Há no GATT representantes de países do outro lado da Cortina de Ferro, como é o caso da Iugoslávia e Tcheco-Eslováquia, e, agora mesmo, da Polônia, e do lado de cá, vemos nele ingressando Portugal, Espanha e Argentina. Os países asiáticos e territórios africanos na medida em que vão adquirindo independência, pedem de imediato sua entrada no GATT. Ora, se essas nações que surgem procuram esse fórum, não se justifica que desprezemos o GATT, principalmente num momento em que seu Presidente é o Embaixador brasileiro Edmundo Barbosa da Silva.⁴⁸⁴

Mais do que o reconhecimento da importância do GATT para as exportações brasileiras, as questões relativas ao sistema multilateral de comércio alcançavam o importante *status* de tema suprapartidário. É precisamente esse o reconhecimento que faz o Senador Victorino Freire:

Governo e oposição mobilizaram-se hoje para salvar o bom nome do Brasil na questão do GATT que, por pouco, seria motivo de desmoralização para o Brasil se nós, Senadores não tomássemos a iniciativa de nos reunir hoje para a votação do Acordo.⁴⁸⁵

Tendo em vista que o final da Rodada Dillon do GATT (1960-1961) coincidiu com período conturbado da História brasileira e que o começo da Rodada Kennedy (1964-1967) coincidiu igualmente com outro momento importante para o País, as discussões substantivas relativas ao GATT começam a diminuir nos registros oficiais. A última referência digna de nota é a manifestação do Senador José Ermírio de Moraes que, na sessão de 1º de abril de 1965, em discurso alusivo ao "movimento armado de 31 de março de 1964", repassa aquilo que considerava ser "alguns dos muitos problemas ainda a espera de estudo e solução":

Os nossos produtos industriais enfrentam sérios problemas para penetrar em mercados estrangeiros, devido a barreiras tarifárias, quotas etc. Neste ponto, faz-se também mister uma atuação mais firme dos executantes da nossa política exterior. A indústria deseja um mercado internacional livre; e na defesa disso faz-se mister que o Itamarati redobre sua decisiva ação na

⁴⁸⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 10 (1960), p. 804.

⁴⁸⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 12 (1960), p. 175.

defesa de nossos interesses. Algumas de nossas indústrias, em melhores condições de exportar, têm sofrido com a imposição de quotas pelos países importadores como a Inglaterra e os Estados Unidos (tecidos), e outras formas de discriminação. É preciso que as representações brasileiras no GATT e nas Nações Unidas, e em outros foros internacionais, bem como em negociações bilaterais, defendam ainda com mais vigor os interesses do nosso País: as medidas discriminatórias, como as quotas americanas e inglesas, constituem desmentidos da política econômica com que pretendem concorrer as nações desenvolvidas para atenuar as economias mais fracas.⁴⁸⁶

Verifica-se, assim, que, ao longo dos anos 1960, as manifestações dos Senadores a respeito do GATT diminuem — não apenas em razão de episódios de política interna, mas também em virtude do fortalecimento e da profissionalização da burocracia do Executivo envolvida com o comércio exterior, conforme discutido no capítulo 2 —, ao mesmo tempo em que as intervenções passam a centrar-se em questões dos prazos exíguos para a aprovação legislativa e da necessidade de clareza na formulação da política comercial multilateral do País. Nesse sentido, não se logrou observar relação direta entre episódios isolados — por exemplo, o golpe de 1964 — e oscilações em termos de política para o GATT.

⁴⁸⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado**, livro 3 (1965), p. 26.

CONCLUSÕES

Conforme registrado na introdução, são poucas as obras existentes cujo centro da análise seja o Senado Federal. As que se propõe a fazer este exame tendem a concentrar-se na dimensão cronológica-descritiva-factual ou então no estudo do funcionamento da instituição dentro do contexto da atividade legislativa. As significativas lacunas existentes não dizem propriamente respeito às referências a discursos ou proposições específicas — várias obras recuperam manifestações ou opiniões de parlamentares sobre temas determinados —, mas sobre a capacidade do Senado, enquanto instituição, para desenvolver massa crítica com relação à determinada área ou tópico específico. Se a esse limitado universo de produção acadêmica for exigido exame pormenorizado de fontes primárias, o resultado é praticamente inexistente.

A produção acadêmica cujo objeto inclui algum aspecto relativo ao Congresso Nacional e a temas de política externa explora sistematicamente a questão pelos seguintes ângulos: (a) do Direto — aspecto jurídico-institucional da relação entre o Legislativo e o Executivo; (b) da Ciência Política — aspecto político-sociológico da relação entre os dois Poderes, com destaque sendo conferido ao "centralismo presidencialista"; (c) das Relações Internacionais — influência de outros atores que não o Itamaraty na área de política externa; e (d) da Economia, ainda que de forma tímida, em razão do binômio industrialização/desenvolvimento. Deve-se esclarecer, portanto, que, embora essa Tese se encontre numa confluência multidisciplinar, ela está firmemente ancorada na área de História. Esse esclarecimento se faz necessário em razão de o tópico analisado, por constituir assunto relacionado à política externa, remeter, invariavelmente, ao campo das Relações Internacionais. Repise-se que a sobreposição à seara dos estudiosos das relações internacionais do Brasil se deve tão somente ao *recorte* temático — surgimento e primeiros anos de funcionamento do sistema multilateral de comércio.

Essa tese tem por objetivo, portanto, contribuir para a recuperação da história institucional do Senado Federal, mediante a análise de fontes primárias. Com vistas a tornar a pesquisa factível, foram feitos diversos recortes, tal qual assinalado na introdução desta tese. A pergunta a que este trabalho se propõe a responder é se — e em que medida — o Senado

Federal brasileiro logrou desenvolver massa crítica autônoma a respeito do nascimento do sistema multilateral de comércio e dos primeiros anos de funcionamento do GATT.

É importante salientar que a existência de massa crítica a respeito de determinado assunto não constitui pré-requisito para a atuação parlamentar, sobretudo em áreas em que a iniciativa legislativa, por assim dizer, escapa à competência do Legislativo. Os congressistas — Senadores em particular — poderiam cumprir suas atribuições constitucionais de maneira meramente formal, sem a necessidade de reflexão própria acerca de temas de política externa, por exemplo. Mas uma atitude como essa conflitaria não apenas com a importância histórica e institucional do Senado Federal, mas também com o contexto econômico do Brasil durante o período analisado nesta Tese. Diante das vinculações existentes entre industrialização, desenvolvimento e comércio — preocupações centrais do interregno 1940-1960 —, o cumprimento automático e formal das competências parlamentares relativas à política externa, especialmente aquelas relacionadas ao sistema multilateral de comércio, poderia ensejar dúvidas, pouco razoáveis, quanto ao interesse e ao envolvimento dos Senadores nos grandes temas econômicos para o Brasil.

A análise relativa à existência da aludida massa crítica traz à tona ambiguidades — e mesmo contradições — presentes na literatura relativa às diferentes facetas da questão. Dentre as principais, destacam-se: (a) as limitações constitucionais são frequentemente citadas como razão importante para o alheamento do Congresso em matéria das relações internacionais do Brasil. Em primeiro lugar, tal enfoque assume que exista, de fato, um alheamento, o que não é comprovado pelo exame das fontes primárias. Em segundo lugar, não fica claro como dispositivos constitucionais vazados em linguagem muito próxima em diferentes constituições podem ter permitido desempenho tão discrepante do Parlamento em distintos momentos da História do Brasil; (b) associada à questão anterior, existe literatura volumosa favorável à tese de um "insulamento" do Itamaraty em matéria de política externa. Inúmeras obras recentes demonstram que vários atores têm influência em matéria de política externa no Brasil, o que coloca tal visão em xeque. Ademais, existem várias evidências do esforço do Ministério das Relações Exteriores não só em consultar outros órgãos do Executivo em matéria de comércio exterior, por exemplo, mas também em estabelecer canal de comunicação específico com o Congresso Nacional; (c) no tocante à participação do Brasil nas reuniões relativas ao sistema multilateral de comércio, há um claro conflito de pontos de vista entre aqueles autores que reportam participação ativa e importante do Brasil nas

negociações comerciais multilaterais desde o seu início e os que reconhecem graus elevados de despreparo e imprevisto das delegações brasileiras presentes às reuniões realizadas ao amparo do GATT; (d) Num plano mais geral, o contexto histórico do pós-guerra — especificamente no que diz respeito à criação do FMI e do Banco Mundial — e a ambição de um acordo geral destinado a liberalizar e disciplinar o comércio internacional fariam supor que o GATT tivesse uma importância inegável para o Brasil, especialmente em razão das preocupações com o binômio industrialização/desenvolvimento. No entanto, a literatura existente não chega a convencer o leitor dessa esperada importância. De onde se poderia inferir que a relevância do GATT para o Brasil, pelo menos em seus primórdios, foi bem menor do que a importância da Organização Mundial do Comércio para o País nos dias de hoje; (e) por fim, não poderia existir discrepância mais aguda do que a visão de que o Congresso foi fundamental para calibrar as concessões brasileiras negociadas no âmbito do GATT e a opinião de que o Congresso Nacional teria "delegado" suas competências em matéria de política externa ao Executivo;

Esclareça-se, antes de prosseguir com essas considerações, que não se imagina o Senado como *think tank*, isto é, não se pretendeu averiguar se os Senadores atuaram como acadêmicos ou como pensadores devotados à reflexão da natureza e funcionamento do sistema multilateral de comércio. Nesse sentido, a intenção foi identificar se, e em que grau, o assunto foi deliberado pelos Senadores, isto é, se o processo de aprovação do GATT e dos acordos negociados ao seu amparo demonstrou, por parte dos parlamentares, conhecimento técnico e clareza quanto aos interesses do País. E foi com vistas a estabelecer parâmetros de comparação que, sem perder o foco central da tese, a pesquisa inclui referências às discussões e reflexões dos Senadores a respeito de outros temas de política externa.

Para orientar a pesquisa, a hipótese de trabalho — conforme assinalado na introdução deste trabalho — foi a de que, a despeito do papel atribuído ao Legislativo em matéria de política externa pela Constituição federal de 1946 e das implicações decorrentes da participação do Brasil no sistema multilateral de comércio para o desenvolvimento nacional, o Senado brasileiro (a) não teria logrado formar posição autônoma e substanciada a respeito da importância do GATT e da participação brasileira no sistema multilateral de comércio, (b) ter-se-ia manifestado de forma tópica e isolada em questões relacionadas ao comércio internacional, sem conseguir ultrapassar os limites dos interesses locais e circunstanciais e (c)

teria atuado, no seu dia-a-dia, sem atinar para as limitações impostas pelos compromissos internacionais do Brasil no âmbito do sistema multilateral de comércio.

Com base no exame das fontes primárias do Senado Federal — complementada com a análise de registros da Câmara dos Deputados —, esta pesquisa traz subsídios importantes para a reflexão sobre as ambiguidades listadas anteriormente.

Inicialmente, a revisão bibliográfica não permitiu identificar nenhum trabalho cujas conclusões a respeito da relação entre o Senado Federal e o sistema multilateral de comércio em seus primórdios tenham sido baseadas em fontes primárias. Nesse sentido, a revisão criteriosa das fontes primárias do Senado Federal no que diz respeito não apenas ao sistema multilateral de comércio, mas também aos demais temas de política externa, constitui um primeiro e significativo valor agregado desta tese.

Esse exame do Diário do Congresso Nacional serviu para demonstrar que algumas das premissas utilizadas na pesquisa inicial não se mostraram apropriadas. Em primeiro lugar, dentre as Comissões do Senado normalmente consultadas em matéria de política externa, a Comissão de Relações Exteriores é a que revelou menor massa crítica a respeito dos temas analisados. Percebe-se claramente que os Senadores desta Comissão adotam postura pouco crítica com relação às posições e aos argumentos do Itamaraty, limitando-se a parafrasear as exposições de motivos do Executivo. Embora não tenha sido necessário, para os fins desta pesquisa, repassar os registros das sessões secretas dessa Comissão, as evidências sugerem, conforme assinalado anteriormente, que não se deve esperar muito desta modalidade de sessão. Ficou claro que a Comissão que mais contribuiu para a reflexão a respeito dos temas da agenda internacional do País foi a Comissão de Finanças. Em segundo lugar, também não se confirmou a percepção de que o Senado Federal, em razão da competência privativa para sabatinar os indicados para a chefia de missões diplomáticas permanentes, detenha "vantagens comparativas" com relação às discussões na Câmara dos Deputados. Foi suficiente o exame de apenas alguns registros de debates entre Deputados em matéria de política externa — em virtude das lacunas pontuais dos registros do Senado — para concluir que os representantes da Câmara Baixa detinham igualmente opiniões claras a respeito dos interesses brasileiros em matéria internacional.

A pesquisa revelou igualmente não procederem as interpretações que pretendem atribuir a limitações constitucionais uma possível "apatia" do Congresso na seara da política externa. O Senado dispunha de vários dispositivos regimentais e constitucionais que

permitiam acompanhamento bastante próximo de qualquer tópico da agenda internacional do Brasil, sobretudo em virtude da possibilidade do uso combinado desses instrumentos. Mais do que isso, as fontes mostram que tais dispositivos foram utilizados e permitiram acompanhamento dos temas de forma tão próxima quanto desejado. Nesse sentido, a maior ou menor proeminência do Congresso Nacional em matéria de política externa parece ser explicada no contexto mais amplo do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O que as fontes demonstram é que o Senado Federal tinha e utilizava os instrumentos regimentais e constitucionais em matéria de política externa. Os Senadores, sob o signo da Carta Magna de 1946, não se encontravam menos aparelhados do que os Senadores em outras épocas, incluindo o período imperial. Ademais, os registros parlamentares não deixam dúvidas do quanto o Itamaraty era atento e respeitoso das demandas dos Senadores. Isso fica claro não apenas nas inúmeras respostas aos requerimentos de informação, mas também nas vezes em que o Chanceler foi — espontaneamente ou em razão de convocação — prestar esclarecimentos à Comissão de Relações Exteriores e na reiterada presença de parlamentares nas delegações brasileiras presentes nas principais reuniões internacionais. Fica desidratado, assim, o enfoque da "torre de marfim" por parte do Itamaraty, pelo menos no que diz respeito ao Congresso Nacional.

No tocante à participação das delegações brasileiras tanto nas reuniões relativas ao sistema multilateral de comércio, os registros do Congresso Nacional corroboram a visão de que, à época, o governo se encontrava mal preparado para o tamanho da empreitada. As delegações eram expostas a negociações de grande calibre, baseadas em grande conhecimento técnico, sem ter certeza quanto aos interesses brasileiros na matéria. No entanto, ainda que a participação brasileira como um todo tenha ficado aquém das expectativas em boa parte das ocasiões, não fica excluída a possibilidade de que negociadores brasileiros possam ter tido grande papel nessas mesmas reuniões. Daí, possivelmente, as avaliações sobre a participação ativa e importante do País. No entanto, a falta de clareza quanto aos interesses concretos do Brasil nas negociações — conhecimento que ultrapassa posições de princípio ou aspectos legais —, é de se imaginar que destaques pessoais tenham estado associados a conhecimentos legais ou técnicos apurados.

Outra conclusão que emerge dos registros históricos é a aparente limitada importância atribuída pelo Brasil ao GATT em seus primórdios, conclusão que destoava da

relevância que a Organização Mundial do Comércio passou a ter para o Brasil desde 1995. As manifestações dos parlamentares não apenas demoram a registrar preocupação com a dimensão multilateral do comércio, como, quando passam a fazê-lo, ganham precedência questões que, na falta de melhor palavra, poderiam ser descritas como "defensivas" ou ainda "reativas". Isto é, o GATT, seu funcionamento e suas regras passam a chamar a atenção do momento em que condicionam a política comercial brasileira ou obrigam a efetuar alterações legislativas destinadas a eliminar incompatibilidades entre o marco normativo interno e o multilateral. Corrobora essa percepção os trabalhos acadêmicos de cunho econômico, que tendem a concentrar a análise nas questões cambiais e de equilíbrio do balanço de pagamentos ou ainda nas políticas internas de cunho cepalino. Tanto as fontes primárias quanto a bibliografia tratam o GATT, no período analisado, como merecedor de uma política proativa por parte do Governo brasileiro, no sentido de promover uma liberalização comercial favorável às exportações nacionais. Neste contexto, os Senadores "entram" na discussão sobre o sistema multilateral de comércio por uma questão relacionada ao curto espaço de tempo para analisar e aprovar o GATT, sendo a participação do Brasil nas negociações aceita, aparentemente, dentro do contexto de congraçamento do pós-guerra.

Por fim, as fontes primárias consultadas desautorizam a teoria da "abdicação", por parte dos congressistas, de suas competências constitucionais em benefício do Poder Executivo. Muito pelo contrário, são variadíssimos os exemplos que demonstram o quanto os parlamentares eram ciosos de suas atribuições na área de política externa.

As fontes desautorizam igualmente o outro extremo do espectro de posições, qual seja, a de que o Congresso Nacional teria sido fundamental para o ajuste fino dos compromissos assumidos pelo Brasil ao longo dos anos junto ao GATT. Tal enfoque baseia-se na consulta selecionada a discursos e manifestações de Deputados e Senadores. Ao singularizar manifestações críticas aos compromissos assumidos pelo Brasil junto ao GATT, constrói-se a impressão de que a evidente massa crítica existente significa, quase que automaticamente, que o Congresso Nacional influenciava determinantemente os compromissos comerciais multilaterais do Brasil. Extrair das mencionadas manifestações a conclusão de que os parlamentares tinham conhecimento e interesse pelos temas de política externa é uma coisa; daí a inferir que tais manifestações constituem efetivos balizadores para a formulação e a condução da política externa é algo distinto. Basta ter presente que os

resultados finais das deliberações legislativas em matéria dos compromissos comerciais multilaterais assumidos pelo Brasil quase sempre estiveram em linha com as propostas do Executivo. O que se quer ressaltar, neste aspecto específico, é que a leitura das mesmas manifestações que embasaram a tese da importância do Congresso para "definir o nível de compromissos brasileiros no multilateralismo comercial entre 1948 e 1960" — somada à consulta a outras inúmeras manifestações preteridas por este enfoque — delineiam cenário muito diferente, em que o peso do Congresso Nacional, e do Senado Federal, na seara do comércio multilateral — e da política externa como um todo — é muito menos pronunciado ou decisivo.

Em suma, a avaliação quanto à validade ou não da hipótese que norteou esta tese deve ser feita com cuidado. Em sentido estrito, as três sub-hipóteses não se confirmaram. As fontes primárias deixam claro que os Senadores foram capazes de demonstrar: (i) posição autônoma e substanciada a respeito dos interesses brasileiros no âmbito do sistema multilateral de comércio; (ii) capacidade de reflexão que ultrapassa os limites dos interesses paroquiais; e (iii) ciência dos condicionantes impostos pelos compromissos comerciais multilaterais do País.

A negação das três sub-hipóteses deve, contudo, ser colocada em perspectiva, evitando-se uma simplificadora leitura *a contrario sensu*. Não se deve perder de vista que, no contexto de um Poder Executivo hipertrofiado e em uma seara em que a iniciativa legislativa não está sob seu controle, o grau de "ativismo" dos Senadores é limitado. No entanto, fica claro que as competências regimentais e constitucionais em matéria de política externa não constituem entrave à atuação parlamentar e que os congressistas não hesitaram em fazer uso de tais prerrogativas. É igualmente inquestionável que a massa crítica demonstrada pelo Senado em matéria de política externa apresenta significativo componente de reatividade, isto é, provocados — um projeto de Resolução, uma sabatina, uma reunião internacional — os Senadores manifestam interesse em acompanhar o assunto e refletir sobre o tema. Tal disposição, contudo, não se transforma numa "marcação cerrada" sobre o Poder Executivo com vistas a influenciar o curso dos acontecimentos. Deve-se ter presente também as evidências de desconhecimento a respeito de assuntos relativos à política externa, apesar de as fontes primárias não indicarem existir tratamento diferenciado para os distintos temas de política externa.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

A. FONTES PRIMÁRIAS

1. OFICIAIS

a) Arquivo Histórico do Itamaraty – AHI-BSB (Brasília)

- Ofícios recebidos do Congresso Nacional [Senado Federal] — 1957-1967.
- Temático Classificado 660.(04). Ostensivos, confidenciais e secretos. Vários anos.
- Despachos telegráficos e telegramas expedidos para e recebidos de Delbrasgen e outros postos. Vários anos.

b) Anais e mensagens

BRASIL. Congresso Nacional. **Annaes do Senado Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1891/1891%20Livro%205.pdf>. Acesso em: 23 de nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Anais do Senado** (1946-1967). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/RP_AnaisRepublica.asp>. Acesso em: 23 de nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Annaes da Assembleia Nacional Constituinte (1933-1934)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Disponível em:

<<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8172>>. Acesso em: 23 de nov. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/>>.

<<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>>. Acesso em: 23 de nov. 2013.

BRASIL. **Diário Oficial da União**. Brasília: Imprensa Nacional. Disponível em:

<<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em: 23 de nov. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatórios Anuais apresentados à Assembleia Geral Legislativa**. (1830-1969). Disponível em:

<http://www.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores>. Acesso em: 24 de nov. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado** (1890-1960). Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1812/000075.html>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. (1889-1993). Disponível em: <<http://www.crl.edu/brazil/presidential>>. Acesso em: 24 de nov. 2013.

2. JORNAIS

- *Jornal do Brasil*
- *O Estado de São Paulo*
- *Correio da Manhã*

COSTA, Hipólito José da. **Correio Braziliense ou Armazém Literário**. Londres: W. Lewis Paternoster Row, 1822. Ed. fac-similar. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Instituto Uniemp: Labjor — Laboratório de Estudos Avançados de Jornalismo, 2003. Disponível em: <<http://www.brasiliana.usp.br/bbd/handle/1918/61>>. Acesso em: 24 de nov. 2013.

II. FONTES SECUNDÁRIAS

1. ARTIGOS E CAPÍTULOS DE LIVROS

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Brazil, the GATT, and the WTO: history and prospects**. Rio de Janeiro: PUC, texto para discussão n. 392, 1998.

———. O Brasil e a economia mundial (1929-1945). In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira**. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930/1964). 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

———. O processo econômico. In: GOMES, Ângela de Castro (Coord.): **Olhando para dentro**, 1930-1964. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. (História do Brasil nação: 1808-2010; 4).

ACCIOLY, Hildebrando. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, n. 7, jan./jun. 1948.

———. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, n. 13-14, jan./dez. 1951.

ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 1, 2001.

ALENCAR, Ana Valderez Ayres Neves de. O Senado na estrutura constitucional brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 50 (especial), a. XIII, abr./jun., 1976.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos políticos e política externa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 23, n. 91, jul./set. 1986.

———. Relações exteriores e Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 24, n. 94, abr./jun. 1987.

———. A estrutura constitucional das relações internacionais e o sistema político brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, jul./dez. 1990.

———. O Brasil e a construção da ordem econômica internacional contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, jan./jun. 2004.

ANTUNES, Luanda. **Poder Legislativo e nacional-desenvolvimentismo**: subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas de desenvolvimento. Brasília: Núcleo de Estudos sobre o Congresso/NECON, 2003.

BARBOSA, Salomão Almeida. O poder de celebrar tratados no direito positivo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 162, abr./jun. 2004.

BARREIROS, Daniel de Pinho. Atuação da Delegação brasileira na formulação do acordo internacional de Bretton Woods (1942-1944). **Revista História**, São Paulo, v. 28, n. 2, 2009.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, 1998.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Qual era o projeto econômico varguista? **Texto para Discussão n. 161**, Campinas, Instituto de Economia, Universidade de Campinas (UNICAMP), mai. 2009.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Texto para discussão n. 112, abr. 2012.

BONAVIDES, Paulo. O Senado e a crise da federação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 50, abr./jun. 1976.

BRONZ, George. The International Trade Organization charter. **Harvard Law Review**, Cambridge (MA), v. 62, n. 7, 1949.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). **O desafio internacional**. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

CERVO, Amado Luiz. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 2, 1997.

CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique. Cidadania e relações internacionais. In: CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Seminário o Brasil e a ALCA**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

CINTRA, Rodrigo. O processo de tomada de decisões em política externa: a importância dos *lobbies*. **Cadernos CEDEC** (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), São Paulo, n. 72, mai. 2005.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. Ed. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

CRUZ, Sebastião Velasco e. Comércio internacional em um mundo partido: o regime do GATT e os países em desenvolvimento. **Cadernos CEDEC** (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), São Paulo, n. 77, ago. 2005.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião Pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, a. 51, n. 2, 2008.

FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e a Conferência Internacional de Comércio e Emprego (1946-1948)**: a construção da diplomacia comercial multilateral. Brasília, 2005.

———. **Brazil and the tribulations of the multilateral trade system (1946-1960)**. Department of Politics and International Studies, University of Cambridge, working paper n. 10, April 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.

———; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, out 1995.

FRAGOSO, João Luís. Economia brasileira no século XIX: mais do que uma *plantation* escravista-exportadora. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História Geral do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). **Em Tempo de Histórias**: Brasília, n. 18, a. 15, jan./jun. 2011.

———. O conceito de *constituição* na Independência e na proclamação da República: uma comparação. **História, histórias**, Brasília, v. 1, n. 1, 2013.

HIRST, Mônica. O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**, Brasília, a. 5, n. 3, 2003.

JACQUES, Paulino. O Senado como Poder Moderador. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 50, abr./jun. 1976.

JARDIM, Tarcisio Dal Maso. Condicionantes impostas pelo Congresso nacional ao Executivo federal em matéria de celebração de tratados. In: MENEGUIN, Fernando B. (Org.). **Agenda Legislativa para o desenvolvimento Nacional**. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

LEMONS, Leany Barreiro. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955). **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 1992.

———. Estratégias de ação empresarial em conjunturas de mudança política. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, número especial, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

———; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, 2001.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos/CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006.

———. Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. **BIB/Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 55, 1^o semestre de 2003.

MACIEL, George A. O Brasil e o GATT. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, a. 2, v. 3, 1986.

MAIA, Clarita Costa. O poder-dever de revisão das questões de política externa pelo Parlamento. In: MENEGUIN, Fernando B. (Org.). **Agenda Legislativa para o desenvolvimento Nacional**. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

———.; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressual. Análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 163, jul./set. 2004.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). **História geral da civilização brasileira**. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930/1964). 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MARIANO, Cynara Monteiro. O debate sobre a separação de poderes no pensamento constitucional brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, n. 4, 2008.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Poder Legislativo e os tratados internacionais. O *treaty-making power* na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 150, abr./jun. 2001.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O controle legislativo dos atos internacionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.22, n. 85, jan./mar. 1985.

MENDONÇA, Sônia Regina de. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História Geral do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MUELLER, Carlos Pereira Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, jun. 2000.

NETO, Antônio Francisco da Costa e Silva. **O conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Cadernos do IPRI, n. 2, 1989.

NETO, Demosthenes Madureira de Pinho. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso**. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

NEVES, João Augusto de Castro. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 2 v. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A ordem econômico-comercial internacional: uma análise da evolução do sistema multilateral de comércio e da participação da diplomacia econômica brasileira no cenário mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007.

PELICIOLI, Ângela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 43, n. 169, jan./mar. 2006.

RAMALHETE, Clovis. A Comissão de Relações Exteriores do Senado, competência e valor político. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 50, abr./jun. 1976.

REZEK, José Francisco. Parlamento e tratados: o modelo constitucional do Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 162, abr./jun. 2004.

SANTOS, Norma Breda. A política exterior da velha República (1889-1930). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 28, n. 111, jul./set. 1991.

SARNEY, José. Congresso, base da democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.13, n. 51, jul./set. 1976.

SATO, Eiiti. De GATT para OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 2 v. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 7, 1970.

———. Atualidade de Raymundo Faoro. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003.

SILVA, Alexandra de Mello e. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, 1995.

SILVA, João Carlos Teixeira. Senado Federal: 180 anos. **Senatus**, Brasília, v. 5, n. 1, mar. 2007.

SOARES, Luis Carlos. A indústria na sociedade escravista: as origens do crescimento manufatureiro na região fluminense em meados do século XIX (1840-1860). In: SZMRECSÁNYI, Tamás; LAPA, José Roberto do Amaral. **História econômica da Independência e do Império**. 2. ed. São Paulo: Hucitec/Associação brasileira de Pesquisadores em História Econômica/Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial, 2002.

SOUZA, Laura de Mello; FAORO, Raymundo. Os donos do Poder. In: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil**. Um banquete nos trópicos. São Paulo: Editora SENAC, 1999.

VALLADÃO, Haroldo. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, v. 11-12, jan./dez. 1950.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 37, n. 1, 1994.

2. LIVROS

AARONSON, Susan Ariel. **Trade and the American dream**: a social history of postwar trade policy. Kentucky: The University Press of Kentucky, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações internacionais e política externa no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula**: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BASTOS, Tavares. **A província**. Estudo sobre a descentralização no Brasil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**. O ciclo ideológico do desenvolvimento. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. Ed. 2 v. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Linha Gráfica Editora, 1991.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **Palavra de presidente**. Oratória dos presidentes do Senado. Brasília: LGE Editora, 2006.

BUENO, Clodoaldo. **A República e sua política exterior (1889 a 1902)**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analise da constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve EC, 1857.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Top Books, 1994.

CAPLING, Ann. **Australia and the global trade system**: from Havana to Seattle. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

CARNEIRO, Tereza Dias. **Octávio Augusto Dias Carneiro, um pioneiro da diplomacia econômica**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2005.

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

CAVALCANTI, Amaro. **Regimen federativo**. A república brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

CERVO, Amado Luiz. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

———; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992.

CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 1997.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **As instituições brasileiras da era Vargas**. Rio de Janeiro: Editora da UERJ; Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DEIRÓ, Pedro Eunápio da Silva. **Fragmentos de estudos da história da Assembleia Constituinte do Brasil**. Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização nacional**. Contribuição à sociologia política brasileira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, coleção Brasiliana, v. 172,1939.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. Ed. 2 v. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e o GATT (1973-1993)**. Unidades decisórias e política externa. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. **O universalismo e seus descontentes. A política exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FURTADO, Celso. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GRILLO, Vera de Araújo. **A separação dos poderes no Brasil: Legislativo X Executivo**. Blumenau: Editora da FURB; Itajaí: Editora da Univali, 2000.

JÚNIOR, Caio Prado. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.

LUZ, Nícia Villela. **A Luta Pela Industrialização do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1978.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. **Opinião pública e política exterior do Brasil (1961-1964)**. Curitiba: Juruá, 2009.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os tratados internacionais**. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda., 1983.

———. **O poder de celebrar tratados**: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty**. Brasília: Senado Federal, v. IV (1946-1951), 2000.

———. **Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty**. Brasília: Senado Federal, v. V (1952-1960), 2001.

———. **Pareceres dos consultores jurídicos do Itamaraty**. Brasília: Senado Federal, v. VI (1961-1971), 2002.

MILTON, Aristides Augusto. **A constituição do Brasil**. Notícia histórica, texto e comentário. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio**. 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões**. Relações internacionais do Brasil durante e após a segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da Política**. Brasília: Senado Federal, 2010.

———. **A Constituinte de 1946**. Getúlio, o sujeito oculto. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005. — (Coleção Temas Brasileiros)

——— (Org.). **Doutrina constitucional brasileira**. Constituição de 1946. 3 v. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2006.

NETTO, Antonio Delfim. **O problema do café no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

OTTONI, Cristiano Benedito. **O advento da República no Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1890.

PRADO, Eduardo. **Fastos da dictadura militar no Brasil**. Porto: Revista de Portugal, 1890.

RAPOSO, Eduardo. **Banco Central do Brasil, o leviatã ibérico**. Uma interpretação do Brasil contemporâneo. São Paulo: Hucitec: Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2011.

ROCHA, Regina da Cunha. **Parlamento brasileiro e política exterior na República (1889-1930)**. Curitiba: Juruá, 2010.

SALES, Alberto. **A pátria paulista**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. Ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1990.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação do federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

SRINIVASAN, T.N. **Developing countries and the multilateral trading system: from the GATT to the Uruguay Round and the future**. Boulder: Westview Press, 1998.

SUETÔNIO. **O antigo regimen**. Homens e coisas. Prefácio de Quintino Bocaiúva. Rio de Janeiro: Cunha & Irmão, 1896.

TAUNAY, Affonso de Escragnole. **O Senado do Império**. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2 v., 1987.

3. TESES E DISSERTAÇÕES

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC).

ANDRADE, Aparecida de Moura. **Funções do Senado Federal no presidencialismo de coalizão: uma análise do modelo de representação legislativa bicameral brasileira no sistema democrático presidencialista brasileiro, com ênfase no Senado Federal**. Brasília, 2008. Trabalho final (pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política) — Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

BADO, Álvaro Roberto Labrada. **A política econômica externa do Governo Castelo Branco (1964-1967)**. São Paulo, 2006. Tese (doutorado em Ciências) — Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP).

BARBOSA, Antônio José. **O parlamento e a política externa brasileira (1961-1967)**. Brasília, 2000. Tese (doutorado em História) — Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB).

BRAGA, Sérgio Soares. **As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)**. Campinas, 2008. Tese (doutorado em História Econômica) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

CESAR, Susan Elizabeth Martins. **O Congresso Nacional e a política externa brasileira (1985-2002)**. Brasília, 2002. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

CHAGAS, Fabíola Maria da Silva. **A percepção do Senado a respeito da política externa nos anos 50**. Rio de Janeiro, 2009. Dissertação (mestrado em História) — Escola de História, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

FARES, Seme Taleb. **Democratização da política externa brasileira: o papel do Legislativo**. Brasília, 2005. Trabalho final (pós-graduação *lato sensu* em Gestão Legislativa) — Universidade de Brasília (UnB).

FARIAS, Rogério de Souza. **Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)**. Brasília, 2012. Tese (doutorado em Relações Internacionais) — Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. São Paulo, 2009. Tese (doutorado em Ciência Política) — Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP).

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **A Rodada Uruguai do GATT (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerções e coalizões**. Campinas, 2005. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

MELLO, Flávia de Campos. **O Brasil e o GATT: análise da posição brasileira nas negociações comerciais multilaterais**. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) — Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC).

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica**. Brasília, 2001. Tese (XLII Curso de Altos Estudos) — Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores.

SOARES, Clemente de Lima Baena. **O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil**. Brasília, 2005. Tese (XLVIII Curso de Altos Estudos) — Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores.

VASCONCELOS, Flavia Nico. **Globalização e o papel do Executivo: abertura comercial nos governos Sarney e Collor**. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). — Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC).