

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

VICTOR TEODORO DE SOUSA

**PARTIDOS POLÍTICOS E A DIMENSÃO INTERNACIONAL  
NA REPÚBLICA DE 1946-1964**

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO  
2024

VICTOR TEODORO DE SOUSA

PARTIDOS POLÍTICOS E A DIMENSÃO INTERNACIONAL  
NA REPÚBLICA DE 1946-1964

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.  
Orientador: Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira.

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S725p Sousa, Victor Teodoro de  
Partidos políticos e a dimensão internacional na  
República de 1946-1964 / Victor Teodoro de Sousa;  
orientador Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira -  
São Paulo, 2024.  
164 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.  
Departamento de Ciência Política. Área de  
concentração: Ciência Política.

1. Partidos políticos. 2. Política Externa  
Brasileira. 3. Programas Partidários. 4. Política  
Internacional. 5. República de 1946-1964. I.  
Oliveira, Amâncio Jorge Silva Nunes de, orient. II.  
Título.

VICTOR TEODORO DE SOUSA

PARTIDOS POLÍTICOS E A DIMENSÃO INTERNACIONAL  
NA REPÚBLICA DE 1946-1964

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.  
Orientador: Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira (Instituto de Relações Internacionais - Universidade de São Paulo) – Presidente

Profa. Dra. Gabriela Gomes Coelho Ferreira (Pós-Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo)

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (Departamento de Relações Internacionais - Universidade Estadual Paulista)

Prof. Dr. Gustavo Carlos Macedo (Pós-Doutorado – Instituto de Estudos Avançados – Universidade de São Paulo)

São Paulo, 24 de novembro de 2023.

**ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE****Termo de Anuência do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Victor Teodoro de Sousa****Data da defesa: 24/11/2023****Nome do Prof. (a) orientador (a): Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 18 / 01 / 2024



---

(Assinatura do (a) orientador (a))

*À Gabriela, que sempre foi porto seguro e inspiração  
Ao Antonio, que, sem avisar, veio para trazer de volta a luz ao mundo*

## **Agradecimentos**

Após um longo e tortuoso caminho, ao finalizar esta etapa tão importante da minha vida acadêmica, profissional e pessoal, não poderia deixar de agradecer todas as pessoas que de uma forma ou de outra contribuíram para esta realização. Tomarei o cuidado de não nomear a todos para não incorrer no risco de olvidar alguém. Aqueles de verdade, sabem quem são.

À minha família, pedra fundamental da construção do meu ser, agradeço os incontáveis momentos de apoio, carinho, incentivo e acolhimento.

À minha companheira de tantas lutas e conquistas, Gabriela, agradeço o amor, a paciência, por me fazer buscar sempre uma versão melhor de mim e por me fazer querer viver eternamente cada segundo ao seu lado. Te amo e te admiro.

Ao meu pequeno, Antonio, que em meio a todas as turbulências, chegou como um sopro de vida e nos trouxe uma nova razão. Agradeço por todo o amor que me deu o privilégio de sentir, pelo prazer de poder ser o seu pai, e por toda a vida que ainda temos por viver.

Aos meus amigos e colegas, companheiros ao longo de todo o caminho, meu agradecimento pelas experiências compartilhadas, pelas risadas e pela parceria.

Aos meus professores, agradeço a generosidade de dividir o conhecimento e as lições de ciência e de vida. Mesmo diante de todos os percalços da carreira me fizeram querer ser um educador também. Me orgulho muito de carregar o maior título honorífico que alguém pode ostentar: professor.

Destaco dentre tantos mestres o meu orientador, Amâncio, que mesmo diante de muitos tropeços de minha parte, sumiços e prazos apertados, sempre me acolheu com muita paciência e compreensão. Meu agradecimento e admiração.

Às trabalhadoras e trabalhadores do Departamento de Ciência Política, o meu sincero agradecimento pelo excelente serviço prestado a todos nós. Por sempre estarem disponíveis e dispostos a resolver nossos problemas e aflições com respeito e consideração.

À Universidade de São Paulo e a todos que dão vida à esta instituição, agradeço todo o apoio e estrutura disponibilizada e por permanecer tão bravamente um espaço plural e democrático.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio financeiro à esta pesquisa.

A política externa de um país democrático, como é o Brasil, não pode ser senão a projeção, no mundo, do que ele é intrinsecamente. Democracia política, democracia racial, cultura baseada fundamentalmente na ausência de preconceitos e na tolerância, país disposto a empenhar-se integralmente em vencer a pobreza e o subdesenvolvimento econômico, genericamente renovador, sem ser rebelde, livre de compromissos externos anacrônicos ou oportunistas, e já tendo alcançado uma significação nas relações internacionais que lhe dá considerável possibilidade de ação e consequente responsabilidade – o Brasil deve ter uma política externa que, refletindo sua personalidade, suas condições e seus interesses, seja a mais propícia às aspirações gerais da humanidade, ao desenvolvimento econômico, à paz e segurança, ao respeito pelo homem porque homem à justiça social, à igualdade das raças, à autodeterminação dos povos e sua mútua tolerância e cooperação.

*Diretrizes Gerais da Política Externa Independente, 1961*



## Resumo

Esta pesquisa dedica-se à relação entre partidos e temas internacionais na República de 1946-1964. O objetivo central é verificar se existe conteúdo programático e atividade legislativa em temas relacionados a questões internacionais nas principais legendas no sistema político-partidário de 1946-1964. A hipótese inicial é que os partidos possuem diferenças programáticas relevantes e atividade legislativa em temáticas relacionadas à política internacional. Foram utilizados legislação constitucional e ordinária, doutrina e documentos oficiais dos partidos aplicando nestes metodologia própria de seleção e classificação, baseada em técnicas de análise qualitativa de conteúdo. A unidade de análise constituiu-se a partir de base de dados da Câmara dos Deputados com todas as proposições legislativas apresentadas entre 1946 e 1964. Contrário ao senso comum difundido em parte da literatura, de que partidos não possuem posicionamento próprio, interesse ou relevância em política internacional, foram encontrados resultados positivos em três variáveis: competências constitucionais de atuação legislativa, conteúdo programático e atividade legislativa na Câmara dos Deputados. Apresenta-se um quadro resumo relacionando as posições programáticas dos maiores partidos (PSD, PTB, UDN), além de gráficos e tabelas para a visualização dos resultados. Valendo-se do conteúdo analisado discute-se com a bibliografia da área. Ao fim, conclui-se que os principais partidos brasileiros do sistema 1946-1964 possuem concepções bem definidas e diversas em relação às temáticas internacionais, dispendo de competências legais para atuar nesta seara e atividade parlamentar e legislativa.

**Palavras-chave:** Partidos políticos; Política Externa Brasileira; Programas Partidários Política Internacional; República de 1946-1964.

## **Abstract**

### **POLITICAL PARTIES AND THE INTERNATIONAL DIMENSION IN BRAZIL'S REPUBLIC OF 1946-1964**

This research is dedicated to examining the relationship between political parties and international issues in the Brazil's Republic of 1946-1964. The main objective is to assess whether there is a party platform and legislative activity regarding international matters within the major parties in the political-party system of 1946-1964. The initial hypothesis posits that political parties exhibit significant programmatic differences and legislative activity concerning international politics. To achieve this, constitutional and ordinary legislation, legal doctrine sources, and official party documents were utilized, employing our own methodology of selection and classification techniques based on qualitative content analysis. The unit of analysis was constructed using a database from the Brazilian Chamber of Deputies, containing all legislative proposals presented between 1946 and 1964. Contrary to the common belief in some literature, which suggests that political parties lack distinct positions, interests, or relevance in international politics, positive results were found in three variables: constitutional competences for legislative action, programmatic content, and legislative activity in the Chamber of Deputies. A summary table is presented, which outlines the programmatic positions of the major parties (PSD, PTB, UDN), along with graphs and tables to facilitate the visualization of the results. These findings are then discussed in light of the relevant literature. Ultimately, it is concluded that the main Brazilian parties in the 1946-1964 system have well-defined and diverse conceptions regarding international issues. They possess the legal capacities to act in this realm and exhibit parliamentary and legislative activity in this domain.

**Keywords:** Political Parties; Brazilian Foreign Policy; Party Platform; International Politics; Brazil's Republic of 1946-1964.

## Resumen

### PARTIDOS POLITICOS Y LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL EN LA REPÚBLICA DE BRASIL DE 1946-1964

Esta investigación es dedicada a la relación entre los partidos políticos y los temas internacionales desde la República de Brasil de 1946-1964. El objetivo principal es verificar la existencia de programa partidario y actividad legislativa en temas relacionados con asuntos internacionales en los principales partidos del sistema político-partidario de 1946-1964. La hipótesis inicial sugiere que los partidos poseen diferencias programáticas relevantes y actividad legislativa en cuestiones relacionadas con la política internacional. Para lograr esto, se utilizaron leyes constitucionales y ordinarias, doctrina y documentos oficiales de los partidos, aplicando una metodología propia de selección y clasificación basada en técnicas de análisis cualitativo de contenido. La unidad de análisis se construyó a partir de una base de datos de la Cámara de Diputados que contenía todas las propuestas legislativas presentadas entre 1946 y 1964. En contraposición al sentido común difundido en parte de la literatura, que sostiene que los partidos no tienen una posición propia, interés o relevancia en la política internacional, se encontraron resultados positivos en tres variables: competencias constitucionales para la acción legislativa, contenido programático y actividad legislativa en la Cámara de Diputados. Se presenta un cuadro resumen que relaciona las posiciones programáticas de los principales partidos (PSD, PTB, UDN), además de gráficos y tablas para visualizar los resultados. A partir del contenido analizado, se discute en relación a la bibliografía del área. Finalmente, se concluye que los principales partidos brasileños del sistema 1946-1964 tienen concepciones bien definidas y diversas en relación con temas internacionales, y cuentan con las competencias legales para actuar en este ámbito, ejerciendo actividad parlamentaria y legislativa.

**Palabras clave:** Partidos políticos; Política Exterior Brasileña; Plataforma Partidaria; Política Internacional; República de Brasil de 1946-1964.

## Lista de Tabelas e Figuras

<b>Figura 1</b>	Número de Cadeiras (Absoluto e Percentual) por Ano e Partido na Câmara dos Deputados (1945-62) .....	<b>36</b>
<b>Tabela 1</b>	Quadro resumo das atribuições e competências constitucionais em matérias relativas a relações exteriores na Constituição de 1946 .....	<b>72</b>
<b>Tabela 2</b>	Quadro resumo das principais posições partidárias contidas em seus Programas (PSD, PTB, UDN) .....	<b>82</b>
<b>Tabela 3</b>	Presença da temática internacional nos Estatutos e Programas Partidários .....	<b>100</b>
<b>Tabela 4</b>	Números totais de proposições apresentadas em relação aos temas .....	<b>109</b>
<b>Gráfico 1</b>	Propostas aprovadas e reprovadas por temas .....	<b>110</b>
<b>Tabela 5</b>	Propostas apresentadas e aprovadas em relação aos temas .....	<b>111</b>
<b>Gráfico 2</b>	Percentual de aprovação por temas .....	<b>112</b>
<b>Gráfico 3</b>	Percentual de reprovação por temas .....	<b>112</b>
<b>Tabela 6</b>	Proposições apresentadas por autoria/ano (1946 a 31/03/1964).....	<b>114</b>
<b>Tabela 7</b>	Proposições apresentadas e aprovadas por autoria/ano (1946 a 31/03/1964)	<b>117</b>
<b>Gráfico 4</b>	Percentuais de aprovação de Partidos e Executivo (1946-1964).....	<b>117</b>
<b>Gráfico 5</b>	Proposições dos Partidos aprovadas e reprovadas (1946-1964).....	<b>119</b>
<b>Gráfico 6</b>	Proposições do Executivo aprovadas e reprovadas (1946-1964).....	<b>119</b>
<b>Gráfico 7</b>	Proposições aprovadas por Partidos+Executivo e Comissões em relação ao Total (1946-1964).....	<b>120</b>
<b>Gráfico 8</b>	Percentuais de aprovação de Partidos, Executivo e Comissões (1946-1964).	<b>121</b>
<b>Tabela 8</b>	Fragmentação partidária, Maior Partido e Índice de Concentração de Cadeiras dos dois maiores partidos (1945-1962).....	<b>138</b>
<b>Tabela 9</b>	Índice de Fracionamento Governamental (1946-1964).....	<b>139</b>
<b>Tabela 10</b>	Ministros das Relações Exteriores e filiações partidárias.....	<b>141</b>
<b>Tabela 11</b>	Presidência da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (1947-1964).....	<b>143</b>

## **Lista de siglas e abreviações**

Alpro - Aliança para o Progresso  
ED - Esquerda Democrática  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
MTR - Movimento Trabalhista Renovador  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPA - Operação Pan-Americana  
PAN - Partido Agrário Nacional  
PBV - Partido da Boa Vontade  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PDC - Partido Democrata Cristão  
PEB - Política Externa Brasileira  
PEI - Política Externa Independente  
PL - Partido Libertador  
PNE - Partido Nacional Evolucionista  
POT - Partido Orientador Trabalhista  
PPS - Partido Popular Sindicalista  
PR - Partido Republicano  
PRP - Partido da Representação Popular  
PRPROG - Partido Republicano Progressista  
PRT - Partido Rural Trabalhista  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSD - Partido Social Democrático  
PSP - Partido Social Progressista  
PST - Partido Social Trabalhista  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
PTN - Partido Trabalhista Nacional  
TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
UDN - União Democrática Nacional  
UNT - União Nacional do Trabalho



## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>A República de 1946-1964</b> .....	<b>19</b>
2.1	Um sistema, três atores: a lógica tripartite do sistema político entre 1946 e 1964 .....	29
2.2	A Política Externa da República de 1946-1964: entre paradigmas.....	37
<b>3</b>	<b>Partidos e Política Externa</b> .....	<b>47</b>
3.1	Aspectos teóricos e conceituais.....	49
<b>4</b>	<b>Partidos e política internacional na República de 1946-1964</b> .....	<b>56</b>
4.1	Aspectos constitucionais e competências legislativas relacionadas a questões de ordem internacional na Carta de 1946 .....	60
4.2	Posições sobre política externa e internacional nos documentos oficiais: PSD, PTB e UDN .....	73
4.3	Posições sobre política externa e internacional dos demais partidos ...	85
4.4	Atividade legislativa nos temas relacionados ao internacional: análise das proposições na Câmara dos Deputados .....	101
<b>5</b>	<b>Uma nova abordagem sobre a relação entre partidos e política externa na República de 1946-1964</b> .....	<b>125</b>
	<b>Considerações Finais</b> .....	<b>147</b>
	<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>150</b>

## 1 Introdução

Esta pesquisa debruça-se sobre uma temática ainda pouco trabalhada pela academia brasileira se comparada a outras agendas de pesquisa: a relação entre partidos políticos e as temáticas internacionais. Em resposta às abordagens clássicas das Relações Internacionais e da Ciência Política, surgiram, a partir de meados dos anos 1950, análises que pretendem abrir a “caixa-preta” do Estado e identificar atores e processos decisórios que compõem a formulação de política exterior. No bojo destas análises, a participação dos partidos políticos enquanto atores relevantes para o processo decisório em política externa passa a despertar o interesse de parte dos pesquisadores. No Brasil, esta tendência ainda é tímida e não há um grande arcabouço de produções nesta temática. Não significa, porém, que seja inexistente, uma vez que apesar de pouco estudada a área conta com excelentes trabalhos conduzidos sobretudo a partir de 1990.

Parte majoritária da literatura afirma que os partidos não possuem interesse nas temáticas internacionais, pois, esta seara não possuiria desdobramentos eleitorais. Também há visões bastante consolidadas que abordaram os processos decisórios em política externa no Brasil, atribuindo-lhes características de insulamento burocrático e/ou centralidade no Executivo. Alguns trabalhos mais recentes inseriram a importância do Legislativo para a condução e formulação da política externa. E há também uma nova e ampla gama de estudos que dedicam-se a explorar a participação de outros atores nestes processos: setores econômicos, empresas, paradiplomacia, diplomacia acadêmica e científica, movimentos sociais, entre outros. Estas abordagens todas possuem importância seminal para a compreensão das dinâmicas que definem a atuação externa do país e de seus componentes. Os partidos políticos por sua vez, por estarem inseridos em disputas no campo da ideologia, das lealdades políticas, disputas eleitorais e interesses difusos, tem sua participação enquanto unidades formuladoras de projetos e conteúdo programático em política externa ainda pouco explorada.

Historicamente, pelo menos desde o Estado Novo de Vargas, a política externa tem sido instrumentalizada como uma ferramenta de grande importância na sustentação do desenvolvimento nacional. Esta instrumentalização revela a adoção de uma postura mais pragmática, que busca atuar de acordo com um determinado



“interesse nacional”, navegando e adaptando suas posições conforme a conjuntura internacional – sem furtar-se o debate em torno do polêmico “interesse nacional” tido como algo predeterminado e único. Justamente devido a esta característica brasileira de vinculação entre a atuação em política externa e os projetos e concepções de desenvolvimento nacional é que os partidos desempenham importante papel para a definição da agenda, uma vez que pretendem formular alternativas para a condução do país.

Esta tese analisa o conteúdo programático dos principais partidos brasileiros no contexto da democracia de 1946 a 1964 em uma perspectiva histórica. Pretende-se através deste estudo saber: os partidos políticos possuem concepções e visões próprias acerca da política internacional? Na atuação parlamentar dos partidos políticos, existe atividade e produção legislativa sobre os temas internacionais? Busca-se confrontar as concepções que afirmam a inexistência ou insignificância dos partidos políticos para a política externa no período e propor uma nova abordagem sobre o estudo da relação entre partidos e temáticas internacionais. Neste propósito, utilizou-se a análise documental dos programas partidários e a contabilização das proposições legislativas.

A coleta de documentos foi realizada nas bases oficiais dos próprios partidos e/ou órgãos eleitorais mantenedores destes arquivos - a saber o Tribunal Superior Eleitoral. Esta alternativa visou, também, evitar dúvidas em relação à autenticidade dos documentos: uma vez coletados dos próprios atores e/ou em organismos oficiais, presume-se que se tratam de documentos legítimos e autênticos. Utilizou-se o método de análise qualitativa de conteúdo, buscando primeiramente nos arquivos digitalizados um conjunto de palavras-chave para destacar os pontos referentes às temáticas de interesse da pesquisa – política externa, relações internacionais, integração regional, política internacional, entre outras. Uma vez destacados os pontos específicos, foi conduzida a leitura interpretativa das proposições. Objetivou-se ao realizar a leitura e seleção completa da unidade de análise, compreender a posição geral sobre política externa adotada pelos partidos. A apresentação dos materiais foi feita através da descrição dos conteúdos, em prosa textual, o mais fiel possível ao texto original. A seleção e análise das proposições legislativas também partilhou do mesmo método, tendo como unidade de análise as ementas das proposições, sobre as quais foram aplicados os mesmos filtros temáticos supracitados. Adotou-se ao longo de todo o

texto a grafia atual de termos e conceitos que porventura fossem datados ou em desuso. Caso a atualização restasse impossível, com prejuízo do significado contextual dos termos, manteve-se o original. A opção por modernizar sem ofender o sentido semântico das palavras, quando possível, foi adotada para evitar uso excessivo da expressão *sic* e para melhor compreensão do leitor sem ter que recorrer a notas de rodapé exaustivas. A tese está organizada em quatro capítulos, para além desta introdução, considerações finais e demais elementos pré e pós-textuais.

\* \* \*

No primeiro capítulo apresenta-se o debate histórico sobre as bases conceituais nas quais esta pesquisa está sustentada. Elaborar-se uma retomada das principais características do período da República de 1946-1964, seus principais intérpretes e a tese da organização do sistema político brasileiro em três grandes campos políticos como forma de introduzir o debate e fundamentar o recorte adotado pela pesquisa. Também apresenta-se as principais realizações da política externa brasileira no período, seus personagens e principais marcos interpretativos. O segundo capítulo é dedicado aos conceitos e bases teóricas. Apresentamos a discussão em torno da relação entre partidos e política externa no Brasil, através de revisão da literatura, buscando identificar as principais tendências do campo e mapear os principais conceitos e abordagens. Paralelamente, apresenta-se a revisão da literatura sobre o período e seu enquadramento nas tradições e paradigmas da política externa nacional.

Em seguida, no terceiro capítulo, estão dispostos os conteúdos empíricos da tese. Inicialmente as competências constitucionais de atuação do Legislativo em temas internacionais, como forma de evidenciar, na esteira do novo regime democrático, espaços possíveis de participação na formulação e condução da política exterior. Em seguida apresentam-se as principais posições e concepções acerca dos temas internacionais nos programas dos partidos políticos, com destaque para os três protagonistas do sistema 1946-1964: PTB, UDN e PSD. Também são apresentados os resultados da ampla análise realizada nas proposições legislativas do período como argumento da relevância dos temas internacionais na atividade parlamentar. Por fim, o quarto capítulo retoma os dados apresentados ao longo do trabalho e os

discute frente a bibliografia de referência previamente apresentada, propondo uma nova abordagem sobre a participação dos partidos políticos na construção da política externa e das concepções acerca das relações internacionais do período 1946-1964.

## 2 A República de 1946-1964

República Populista, Terceira República, Quarta República, Interregno Democrático, Nova República, República Liberal, República Democrática, República de 46. Muitas nomenclaturas tentaram expressar em um único conceito este período histórico do Brasil. Populista para aqueles críticos dos governos e lideranças que buscaram aliar-se às camadas populares para sustentar seus projetos políticos. Terceira para os que consideram o Estado Novo um período ilegítimo, Quarta para os que o consideram um período autoritário, mas, legítimo. Interregno Democrático para os que a situam no espaço referencial entre as ditaduras de Vargas de 1937-1945 e Militar de 1964-1985. Nova para os que a contrapõem às primeiras experiências pós-monarquia da República Velha. Liberal para aqueles que a definem pelo regime de direitos constitucionais recuperados após o arbítrio do governo anterior. Democrática, também no mesmo sentido, uma vez que inaugura a primeira experiência de democracia do país. E, por fim, a simples descrição, neutra, insípida e desapaixonada, que apenas marca um período histórico: República de 1946-1964.

Todas estas nomenclaturas carregam um pouco do que foi a República de 1946-1964. Seja no intuito de elevar seus bons feitos, seja buscando apontar suas falhas e vícios, todos estes nomes descrevem algum aspecto do regime inaugurado aos 18 dias de setembro de 1946, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Foi democrática, de fato, construída através da eleição realizada com voto secreto, direto e praticamente universal de uma Assembleia Constituinte e de um Presidente em dezembro de 1945 – ainda estavam excluídos os analfabetos, mas, por outro lado, foi mantido o voto feminino conquistado em 1932. Admitido um regime pluripartidário – pelo menos até 1947 – com representação de diversas matrizes ideológicas: liberais, conservadores, trabalhistas, comunistas, socialistas e até mesmo herdeiros do integralismo. Também constituiu uma República mantendo a divisão de competências entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e, uma Federação, mantendo as divisões territoriais, de competências e autonomia administrativa entre os entes do pacto formado pela União, Estados, Distrito Federal e Territórios. Inovou ao introduzir o regime democrático e ocupou, de fato, o espaço entre dois regimes autoritários. Se considerada a ilegitimidade do Estado Novo – pelo

seu caráter ditatorial ou, pela ausência de legitimidade constitucional conferida pelo plebiscito que nunca ocorreu – foi a Terceira República. Se considerado o Estado Novo como uma forma deturpada do republicanismo, é a Quarta. Foi liberal na medida em que incorporou uma série de direitos e garantias fundamentais inspirados nas melhores tradições ocidentais, mas, em contrapartida manteve estruturas do regime anterior que limitaram em parte a efetividade destes direitos. Parte dessas estruturas pavimentaram o caminho para a ascensão de um grande número de lideranças que valeram-se de estratégias populistas, nos mais variados graus e com as mais diversas orientações ideológicas, ou seja, também possuiu características de populismo. Adoto, portanto, a mais estoica das nomenclaturas, República de 1946-1964, pois, o universo de significados atribuíveis para este período transbordam os limites dos significantes.

A República de 1946-1964 foi marcada por uma série de avanços e crises decorrentes do contexto internacional da Guerra Fria, das tradições políticas herdadas do passado longínquo e recente, das estruturas sociais de exclusão e também do relativo desenvolvimento alcançado nesta área no período, das disputas entre elites conservadoras e progressistas, do conflito entre o campo/interior e a cidade, das forças políticas, econômicas e militares. Enfim, tal qual todos os sistemas históricos, pela dialética carregava em si o gérmen de sua própria destruição. A busca pelas causas concorrentes para o colapso são terreno fértil de produção intelectual na Ciência Política brasileira e marcam profundamente a gênese da institucionalização da área no país a partir da década de 1970.

Grandes nomes fundadores da Ciência Política enquanto disciplina autônoma no Brasil debruçaram-se sobre vários aspectos de 1946-1964: a começar pelas obras “biográficas” sobre os grandes partidos do período, Lúcia Hippolito, Maria Celina D’Araújo e Maria Victoria Benevides produziram respectivamente obras de referência sobre a história e características fundamentais de PSD, PTB e UDN; Gláucio Soares contribui com uma extensa análise sobre os resultados eleitorais e a relação entre os partidos e o processo de desenvolvimento produtivo e social . Ângela de Castro Gomes explora a importância do sindicalismo e do chamado “trabalhismo”. Olavo Brasil de Lima Júnior apresenta as dinâmicas de coligações e competição eleitoral nos âmbitos nacional e estadual. Wanderley Guilherme dos Santos aborda o processo de fragmentação partidária. Argelina Cheibub Figueiredo busca compreender os

motivos estruturais da crise e posterior rompimento do regime. Maria do Carmo Campello de Souza propõe uma abordagem diferenciada, focada no sistema partidário e não nas instituições isoladamente.

Em linhas gerais a República de 1946-1964 legou importantes influências para o sistema político brasileiro, sobretudo nas estruturas do Estado, na organização político-administrativa e no sistema partidário. Comparada à história política do país até então e, sobretudo à experiência republicana, o breve período democrático inaugurado em 1946 representou um grande avanço. Por mais que muitas das estruturas autoritárias do Estado, gestadas na República Velha e no Estado Novo, tenham permanecido (CAMPELLO DE SOUZA, 1983), assim como as velhas práticas coronelistas e clientelistas de sustentação das elites econômicas e políticas (LIMONGI, 2015), foi o regime de 1946-1964 que possibilitou pela primeira vez a participação de um espectro ampliado da sociedade.

Foram vinte anos de exercício democrático, em linhas gerais, em que pese à exclusão dos analfabetos e dos partidos comunistas, interrompidos por um golpe de Estado que introduziu um longo regime autoritário. Durante esse período, mais de uma dezena de partidos políticos disputou regularmente nas urnas os espaços de poder nos níveis federal, estadual e municipal (LAVAREDA, 1999, p. 20)

Por outro lado, foi também território fértil para crises e instabilidades constantes, envolvendo a disputa entre os setores conservadores das estruturas profundas da formação do país e os que buscavam nos movimentos populares a superação destes modelos de opressão. A sociedade moldou-se nesta dinâmica ao longo do período e o sistema partidário não ficou alheio a este processo.

O sistema partidário constituiu-se, então, como uma estrutura criada para acomodar as elites políticas já existentes na década de 40 e não como uma estrutura ágil capaz de absorver novas lideranças. Neste sentido, o sistema era marcadamente elitista e, acima de tudo, representativo apenas de uma visão limitada e parcial da vida política, já que a legislação excluiu da participação eleitoral grandes segmentos sociais (LIMA JÚNIOR, pp. 59-60).

Esta característica de contradição e instabilidade vai permear todo o percurso da experiência democrática de 1946. Seus efeitos vão se fazer sentir em todos os governos e sempre no sentido de limitar o horizonte da possibilidade de modernização democrática. O sistema político que acabara de ser estruturado em 1946 já nasceu contaminado pelos vícios do passado.

Neste aspecto os recursos utilizados pelos grupos dirigentes ligados ao Estado Novo tiveram pleno êxito, seja através da: a) absorção, através do PSD, das interventorias e bases municipais, e através do PTB, das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias; b) emergência do getulismo como formação ou movimento político organizado ao nível do simbolismo pessoal, condensando e dando forma ativa a suportes de massa até então mais ou menos latente; c) garantia antecipada do controle ou pelo menos de um papel decisivo por parte dos remanescentes estadonovistas sobre a primeira legislatura, através da manipulação dos instrumentos de legislação eleitoral; d) inscrição no próprio texto constitucional de vários dispositivos asseguradores dessa mesma continuidade, notadamente os referentes à representação (artigo 58) e à centralização de poderes no Executivo (CAMPELLO DE SOUZA, 1983, pp. 134-135)

A influência de Vargas é incontestável no processo de transição entre o Estado Novo e o novo regime político de 1946. Mesmo tendo sido removido forçadamente do poder e perdido o controle do processo que havia articulado para permanecer no comando do país (GOMES, 2005; LIMONGI, 2015), Getúlio estabeleceu boa parte da estrutura de articulação do novo regime, sobretudo através de seus interventores e ministros, Benedito Valadares, Fernando Costa e Agamenon Magalhães (responsável pelo Código Eleitoral de 1945, que possibilitou eleições livres, mas, criou vários mecanismos que deformaram o processo).

Findo o Estado Novo e restabelecidas várias prerrogativas democráticas, o getulismo será, sem dúvida, um marco divisor na política brasileira. Vargas havia se convertido de fato na liderança mais expressiva da política nacional, não obstante a oposição que se acentuava contra a sua permanência no poder. O processo de redemocratização de 1945 será expressivo de sua influência. Basta lembrar que o sistema partidário surgido nessa época foi concebido dentro do limitado circuito dos arredores do presidente (GOMES; D'ARAÚJO, 1989, p. 08).

A influência de Vargas no processo político desde os anos 1930 causava grande rechaço das oposições, que mobilizaram todos os meios disponíveis para neutralizá-lo. “Getúlio, um homem que criou os partidos, mas que não sabia lidar com os instrumentos do regime democrático. Por isso mesmo, a independência do sistema partidário exigiu, em larga medida, a superação da figura de Getúlio Vargas” (HIPOLITO, 2004, p. 41).nA superação de Getúlio, porém, ainda tardaria a ocorrer. Removido do poder e distanciando-se momentaneamente da política ele ainda exerceria influências nas eleições, na Constituinte e voltaria ao jogo em 1950.

A larga incorporação de militares ao longo do Estado Novo também é um elemento de grande relevância para a compreensão do cenário montado em 1945 (CARVALHO, 2005). Vargas dependeu de uma ampla coalizão entre as forças armadas para alçar ao poder e para manter-se nele. Figuras como Góes Monteiro e Joaquim Távora são peças centrais na tomada do Estado e também nas articulações golpistas que levaram Vargas à derrota. Houve uma ampla reforma nas estruturas físicas e burocráticas das forças neste período, advinda do projeto de reaparelhamento baseado nas compras subsidiadas dos espólios de guerra dos EUA, na já conhecida estratégia promovida por Vargas de jogo de equidistância entre Aliados e Eixo durante a II Guerra. Os militares alçaram uma situação de prestígio e presença no governo, posição que não haviam ocupado desde pelo menos a Proclamação da República. Este processo faz emergir uma série de lideranças bastante consolidadas dentro das forças armadas, que, mais tarde, ocupariam postos no governo, no Legislativo, nos ministérios, e na Presidência, pela via eleitoral legítima ou pela via do golpe. Um destes líderes militares alçados à posição de destaque durante o Estado Novo foi justamente o General Eurico Gaspar Dutra, eleito presidente nas eleições de 1945, com o apoio substantivo de Vargas e de toda a máquina partidária de PSD e PTB.

O governo Dutra foi pautado na legalidade e em um processo de estabilização dos primeiros anos do regime democrático, por mais que ainda guardasse algumas características autoritárias, não representou um risco de retorno ao regime ditatorial. Tentou ao longo do tempo, distanciar-se de Vargas e imprimir sua própria figura, mas, era tido como um aliado de primeira hora. Seu ponto de inflexão foi a luta incessante contra o comunismo. Oriundo da repressão contra a Intentona de 1935, perseguiu todo tipo de movimento que pudesse remotamente se aproximar do comunismo. Agiu ativamente no processo de cassação do PCB, em 1947, promoveu invasões e perseguições à sindicatos, cerceou os direitos à greve. Por outro lado, governou com uma base ampla, que conquistou até mesmo o apoio da UDN em uma grande “união nacional”. Os problemas estruturais da economia (Inflação de mais de 120%, preços dos alimentos em 300%, massa salarial defasada) e do processo de industrialização tardio do Brasil ainda persistiam, em ciclos de crescimento exponencial seguidos de altas expressivas da inflação Estes problemas socioeconômicos sim, tinham potencial de atingir a recém-nascida democracia.



Nas décadas de 1940-50, desenvolveu-se o pensamento da CEPAL, que vai dar um fundamento de análise econômica e um embasamento empírico, assim como apoio institucional, à busca de bases autônomas de desenvolvimento. Estas se definiram por intermédio da afirmação da industrialização como elemento aglutinador e articulador do desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia política (SANTOS, 2000, p. 74)

É justamente nos meados dos anos 1950, na esteira das iniciativas de industrialização e desenvolvimento econômico sobretudo dos governos Kubistchek e Vargas, que ocorre a passagem do que Paul Singer classificou como “dependência consentida” para uma “dependência tolerada”. Ou seja, o modelo agroexportador de produtos primários voltado aos mercados dos países centrais europeus e a busca por um “progresso” rumo ao *status* cultural e de consumo das antigas metrópoles coloniais dá espaço para uma visão mais crítica do posicionamento do país no cenário internacional e na estrutura econômica mundial: um país subdesenvolvido, ligado historicamente às relações de dependência e subalternidade em relação aos países capitalistas desenvolvidos e que necessita explorar e criar as condições necessárias para seu desenvolvimento em uma perspectiva mais autônoma e própria (SINGER, 1998).

Este ideário formulou-se muito influenciado pelas ideias da Cepal e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), mas, não espalhou-se uniformemente pelo tecido social, tendo sido incorporado principalmente pelas elites intelectuais. Não trata-se apenas de uma busca pelo *status* cultural e de consumo de padrões europeus, as elites passam a buscar através desta dependência provisória as condições para atingir o mesmo patamar de desenvolvimento, lado a lado, e até mesmo, eventualmente, competindo com os países centrais. Neste enredo de busca pela superação do agrarismo e das estruturas do passado também intensifica-se a clivagem entre o “atraso” do campo e de suas práticas políticas como o coronelismo, e o “progressismo” das massas urbanas vinculadas ao processo industrial. Fortalecem os embates, ao menos naquilo que vincula os grandes partidos às suas bases sociais e, em decorrência desta relação, as expectativas dos respectivos setores da sociedade para com os “seus representantes”. Portanto, embatem-se as representações das velhas estruturas, simbolizadas pelo interior do país e seus políticos tradicionais vinculados à burocracia estatal (PSD), as tradições religiosas e culturais de um passado moral, idôneo, e em constante busca de modernização

civilizacional (UDN) e do movimento de emancipação e desenvolvimento de uma classe operária que, na tentativa de organizar-se pela via sindical, busca na superação da opressão a mudança estrutural do país, com inclusão social, reforma agrária e controle sobre a expansão desenfreada do capital (PTB).

Um estado de coisas no qual a autoridade executiva pode representar as forças que desafiam o *establishment* enquanto consolidado na oligarquia rural que ainda detém o controle do Congresso [...] A disputa entre líderes do Executivo, permanentemente submetidos a pressões das massas, e o Congresso, centro de poder das classes dominantes tradicionais, tem sido uma característica constante da política brasileira em anos recentes e constitui-se no sintoma mais visível do profundo conflito interno que vicia todo o processo político (FURTADO, 1965, pp. 155-158, tradução nossa)

Estas posições divergentes entre os que defendiam uma política de desenvolvimento com conteúdo nacional e aqueles que pretendiam abrir as portas para o capital estrangeiro também é um traço forte do período. Suas raízes penetram fundo nas clivagens ideológicas da elite política e acirra os ânimos das disputas partidárias. Vargas outra vez no poder, entre 1950 e 1954 tentou aprofundar as políticas de modernização industrial e desenvolvimento autônomo, mas, as condições internacionais já não eram as mesmas e as barganhas possíveis com as potências já não frutificavam como no contexto da II Guerra Mundial. Ademais, a pressão interna das oposições tornou-se tão intensa que abreviou o seu mandato, ao cometer suicídio em 1954.

É total o antagonismo entre os que desejam o desenvolvimento internacionalizado (ou associado com organizações externas) e os que pretendem acelerar o desenvolvimento econômico independente. É a época em que se impunha o aprofundamento das rupturas com os setores externos e com a sociedade tradicional, se se desejava entrar em novo estágio de aplicação do modelo getuliano. O suicídio de Vargas revela a vitória daqueles que queriam reformular e aprofundar as relações com o capitalismo internacional (IANNI, 1968, p. 68)

Juscelino Kubistchek, assumiu a Presidência após conturbado período de transição entre a morte de Getúlio e o início de um novo ciclo político. Muitas ameaças de golpe e golpes efetivamente concretizados quase impossibilitaram o seu mandato. Foi uma coalizão de várias forças democráticas que garantiram sua posse, inclusive de setores da oposição, que não aderiram ao intento golpista em voga. Seu governo foi modernizante em grande medida, mas, não conseguiu superar diversas mazelas estruturais da desigualdade social. Fato este que inclusive fragilizou a capacidade do próprio PSD de contornar as crises do final do período, pois, sua posição de fiel da

balança resolvia os problemas políticos, mas não as causas socioeconômicas profundas que os causavam (SOARES, 2001, p. 94). Seu Plano de Metas, de avançar 50 anos em 5, foi efetivo em alguns setores específicos, enquanto outros, sobretudo no campo social, permaneceram após o seu mandato “uma vez que Kubitschek não possuía apoio suficiente e não estava disposto a pagar o preço da profunda alteração necessária, postergando os problemas para seu sucessor” (VISENTINI, 2013, p. 45).

E seu sucessor entendia de problemas. Infelizmente, não o entendimento necessário para resolvê-los. Jânio Quadros assume a Presidência após um processo eleitoral disputado, em 1961. Seu curto governo foi confuso, desorganizado e parecia não possuir um projeto de administração do Estado. Tentava impor um discurso moralista contra os vícios, os jogos e até os biquínis. Seus planos econômicos cortaram na carne da valorização da moeda e, com o objetivo de controlar a inflação, acabou gerando uma subida de preços em itens essenciais.

O governo Jânio Quadros, ao contrário, acirrou contradições, jogando com forças políticas que se repeliavam mutuamente. Todos “pertenciam” ao governo, um caleidoscópio que iluminava ora o moralismo bacharelesco da UDN, ora o conservadorismo e o industrialismo do PSD. Ou o trabalhismo do PTB e a crescente participação dos sindicatos. Ora os interesses agrário-modernizantes sulistas, ora os dos coronéis do Nordeste. O impulso desenvolvimentista dos herdeiros de JK e a moderação estabilizadora dos ortodoxos. Ou seja, uma amplíssima “frente”, que tinha em comum os louros da vitória eleitoral; nenhum programa coerente garantia a unidade. Em resumo, os que apoiavam o moralismo, condenavam o trabalhismo; os que defendiam a política econômica ortodoxa odiavam a política externa independente e vice-versa (BENEVIDES, 1982, p. 33)

Suas relações com o sistema político também não eram as mais harmônicas. Denunciava políticos aliados e destratava a UDN, fundamental para a sua sustentação. Aos poucos, foi isolando-se de todos os campos políticos. “A Câmara dos deputados estava submetida a permanente processo de desmoralização, enquanto Quadros alimentava o propósito – e chegou mesmo a anunciá-lo – de promover a responsabilidade do Congresso, caso não lhe desse as leis que pedia” (MONIZ BANDEIRA, 1979, p. 26). Introduziu a Política Externa Independente, que foi um grande marco para o país, mas, naquele momento levantou o alerta para todas as elites, pois, sinalizou muito bruscamente a alteração de rumos, aliando-se da União Soviética e China Maoísta. Em 19 de agosto de 1961, recebeu Ernesto Che Guevara, representando o governo de Cuba e lhe conferiu a maior condecoração nacional. Atitudes que irritaram seus aliados e contribuíram ainda mais para o isolamento.

Em agosto do mesmo ano, informou aos ministros que iria renunciar. Não se sabe ao certo os motivos ou propósitos deste movimento, mas, a tese mais aceita é a de tentativa de autogolpe para perpetuar-se no poder. Imaginava que a renúncia causaria grande comoção popular e que o Congresso seguraria seu governo, mas, não houve comoção e o Congresso aceitou prontamente a carta de resignação.

Após a renúncia de Jânio, assume Jango. De início, o governo de Goulart nem havia começado formalmente e já sofria uma ameaça de golpe. Quando recebeu a notícia da renúncia do presidente, João Goulart estava em missão diplomática na China, o que incorporou ainda mais nuances de conspiracionismo golpista à trama. A tensão só foi resolvida pela defesa da posse por militares liderados por Henrique Teixeira Lott e pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, na Campanha da Legalidade. Dez dias de crise depois, Jango toma posse, mas, num arranjo político que aprovou a Emenda Constitucional nº 4 instituiu-se um sistema parlamentarista, retirando grande parte de seus poderes. Ao longo do governo parlamentarista, Goulart ficou bastante restrito em termos de capacidade e governar. A instabilidade continuava a operar no Legislativo, que elegeu três primeiros-ministros em cerca de 14 meses: Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima.

As tensões sociais continuavam a escalar, sobretudo os movimentos camponeses que pressionavam pela reforma agrária. A oposição udenista também não dava trégua no Congresso e a inflação não cedia. Tentou aprovar um pacote que continha uma Lei de Remessas de Lucros, restringindo a saída de lucros de multinacionais até 10% e um Plano Trienal. A lei foi aprovada, mas, piorou sua situação com as elites. O Plano fracassou, sendo abandonado em 1963. Apesar de enfrentar crises institucionais e políticas, Jango possuía muito apelo popular e apoio, o que lhe garantiu a realização de um plebiscito que retomou o sistema presidencialista. Retornando, assim, para o controle dos seus poderes presidenciais.

A partir de então vai engajar-se em Reformas de Base para o combate das desigualdades. Previam reformas agrária, tributária, bancária, urbana, educacional e eleitoral. Todas geraram polêmicas, mas, a agrária foi a que mais incitou revolta contra o governo. Após meses de crise, um grande bloco de parlamentares do PSD abandona o governo e abre maioria para a UDN. A conspiração golpista cresce à luz do dia, ao passo que Goulart aproximava-se cada vez mais das massas de

trabalhadores e acenava para transformações sociais contrárias aos interesses das elites.

Em 13 de março de 1964, Jango realizou um enorme comício na Central do Brasil, onde, diante das camadas populares firmou sua posição à esquerda e comprometeu-se com as reformas. A reação conservadora ocorreu seis dias depois, com a realização da Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em São Paulo. Durante o protesto defendia-se abertamente um golpe de Estado. No dia 31 de março, militares tomaram o poder e consubstanciaram o golpe que já estava sendo gestado há anos.

Algumas teses tentam explicar os motivos do golpe. Vários pensadores, mobilizando conhecimentos de várias áreas das humanidades, colaboraram cada um a sua medida com perspectivas de análise sobre o cenário de crise até a irrupção do golpe em si. A importante tese de Maria do Carmo Campello de Souza (1983) defende que a crise do sistema 1946-1964 origina-se propriamente da incapacidade de institucionalização dos partidos políticos, sendo o golpe um movimento do próprio sistema contra si mesmo. A tese de Wanderley Guilherme dos Santos sustenta que a ruptura de 1964 ocorreu devido a um cenário de fragmentação política, polarização ideológica extremada e instabilidade nos arranjos de coalizão. Desta junção de situações, o autor argumenta que ocorre uma “paralisia decisória”. “Uma crise de paralisia decisória torna-se o resultado mais provável do confronto político quando os recursos de poder se dispersam entre atores políticos radicalizados em suas posições, mais ou menos equidistantes de hipotético, mas já esvaziado, centro” (SANTOS, 2003 p. 22). Lúcia Hippolito desposa a tese de que o PSD, partido centrista, ocupava o espaço de fiel da balança do sistema partidário, um fiador, garantindo estabilidade e amortecendo as pressões da direita e da esquerda, além de outros grupos, como ao militares, por exemplo. “Assim, o sistema foi moderado enquanto o PSD foi um partido solidamente instalado no centro político. Transformando-se em polarizado quando o PSD fugiu do centro e fragmentou-se internamente” (HIPPOLITO, 1985, p. 37). Tese que também é compartilhada por Gláucio Ary Dillon Soares (SOARES, 1976).

Estes são apenas alguns dos trabalhos que buscaram compreender melhor os motivos do golpe e as características e movimentos que ocasionaram este processo. Ao longo do percurso, construíram riquíssimas produções acerca do sistema político

partidário, das instituições e da sociedade brasileira. A Ciência Política nacional, institucionalizou-se entre as décadas de 1970 e 1980, muito lastreada na necessidade de compreender este cenário que ainda era amargo e só daria trégua a partir de 1988. De toda forma, restou-nos um precioso arcabouço intelectual, com contribuições inestimáveis, forjadas muitas vezes em meio ao próprio arbítrio que hoje, ajudam a nos defender contra estes males do passado.

## **2.1 Um sistema, três atores: a lógica tripartite do sistema político entre 1946 e 1964**

No período entre 1946-1964, houve grande incorporação da população ao eleitorado – de 4% (1933), elevou-se para 16% (1945) e chegou a 24% (1962) – e regularidade dos pleitos, nos quais três partidos se destacaram: a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD)<sup>1</sup>. A UDN representava os extratos sociais mais altos e com grande penetração rural (SINGER, 2018, p. 610ss). Contrária à intervenção do Estado na economia, a favor do capital estrangeiro e avessa à desapropriação de terras, definia-se como liberal, com alma conservadora, situando-se relativamente à direita do espectro político. As ações e propostas do PTB, como a defesa da legislação trabalhista e da reforma agrária, verbalizavam tanto os interesses dos trabalhadores organizados quanto daqueles que estavam à margem do crescente processo de industrialização, estando relativamente à esquerda do universo partidário, especialmente porque o natural representante do ideário da esquerda popular, o Partido Comunista, existiu legalmente apenas entre 1945 e 1947 (SINGER, 2018, p. 696ss).

A UDN estabelece-se como a principal força de oposição por quase todo o período de 1946-1964, mas, aliou-se esporadicamente com forças “inimigas” em algumas situações. O partido comporta a tese de que era composto por várias UDN’s, frente à existência de grupos e estilos diferentes: liberais históricos, bacharéis, realistas, golpistas, a “Banda de Música” – setor mais radical e vocalizador das

<sup>1</sup> Importante considerar que, mesmo assim, parte minoritária da população participava do processo eleitoral, pois, excluídos os analfabetos (cerca de 50%) e os menores de 18 anos (também algo em torno de 50%) “somente cerca de 25% da população é, em princípio, eleitora, variando muito essa porcentagem conforme o nível educacional e de idade da população de cada estado” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 240).

polêmicas do partido – e a “Bossa Nova” – setor moderado (BENEVIDES, 1981). O partido transitou da defesa intransigente da legalidade e da liberdade como oposição à ditadura do Estado Novo ao golpismo abertamente defendido por seus representantes mais importantes, como Carlos Lacerda que durante as eleições de 1950 fez ecoar nas mídias da época: “o Senhor Getúlio não deve ser candidato, se for candidato não deve ser eleito, se for eleito, não deve tomar posse, se tomar posse não pode governar”.

Outro aspecto importante da constituição da UDN enquanto partido é a dificuldade de aderir às camadas mais pobres. Tanto pelo discurso liberal que muitas vezes não expressa a voz das classes mais baixas, o oposicionismo à Vargas que ao longo do tempo aliou-se cada vez mais com as massas populares, quanto pelas mensagens políticas que acabaram ressoando e marcando a posição do partido como uma agremiação das classes médias. A campanha de Eduardo Gomes à Presidência em 1945 é repleta destas anedotas: o comício no Pacaembu cheio de representantes da elite onde pretendia-se uma imensidão de populares; e a disseminação da suposta fala por parte do brigadeiro: “não preciso do voto dos marmiteiros”, causadora de um grande impacto negativo nas pretensões do brigadeiro e do partido, que acabou sendo chamado de “Partido dos Cartolas” por sua suposta representação dos interesses das elites.

Entre os polos de ideologia mais ou menos bem definida, a liberal-conservadora udenista e o reformismo-progressista petebista, estava o PSD, partido criado a partir dos governos estaduais em torno dos quais gravitavam os prefeitos do interior rural do país. Como representante dos poderes locais, cujas verbas para tocar seus projetos dependiam do governo federal, o PSD era estruturalmente oficialista, isto é, necessitava gravitar em torno do poder central, fosse qual fosse o partido do presidente da República. Diferente de UDN e PTB, o PSD precisava estar relativamente no Centro do espectro político, tendendo para aquele que se instalasse no governo (SINGER, 2018, p. 725ss). Lúcia Hipólito assim define o PSD: “um partido marcado pela tolerância, pela conciliação e pela experiência política de suas lideranças, adquirida em longos anos de socialização. Mas emerge também um partido que recebe mal as tentativas internas de democratização do acesso aos postos e comando” (1985, p. 22). A autora bem descreve a postura moderada das bases tradicionais dos burocratas oriundos do sistema de interventorias que fundaram

o partido, as “Raposas”, que tendiam à perpetuação oligárquica no controle do partido (MICHELS, 1915), e o conflito interno com a tentativa de mudança de direção da “Ala Moça”.

Dada a organização do sistema, era bastante provável que a urbanização e escolarização crescentes da sociedade brasileira levassem, em um primeiro momento, ao aumento do eleitorado do PTB em detrimento dos partidos conservadores, especialmente do PSD, para, em um segundo momento, um novo equilíbrio entre reformistas e conservadores fosse estabelecido pelas novas gerações dos partidos (SOARES, 1976; CAMPELLO DE SOUZA, 1983). “Com o estabelecimento do regime democrático em 1945, o eixo polarizador em torno do qual se estruturam dois dos grandes partidos nacionais foi o sistema de interventorias. Os políticos que se encontravam na liderança das interventorias formaram o PSD, os que haviam sido desalojados formaram a UDN” (CAMPELLO DE SOUZA, 1983, p. 41). Ainda em 1946, na ocasião da primeira eleição para a vice-presidência, via eleição indireta no Congresso, Nereu Ramos (PSD), candidato de Dutra obteve 178 votos, contra 139 do opositor José Américo de Almeida (UDN). Nas eleições de 1947, o PSD consolidou sua posição elegendo um grande número de deputados federais, estaduais e governadores. O que motivou uma tentativa do partido, e sobretudo do próprio Dutra, de desvincular-se da vinculação com Vargas, abrindo, entretanto espaços para sectarismos dentro do partido. O resultado destas divergências levou a um expressivo apoio à candidatura de Vargas (PTB) pelas lideranças pessedistas, e o esvaziamento da candidatura própria do partido de Cristiano Machado (PSD-MG), nas eleições de 1950.

Após a vitória de Vargas para um novo governo (eleito democraticamente desta vez), o cenário continuava profundamente polarizado: a base do governo contava com ampla participação do PSD, 112 deputados, somados a 51 do PTB e mais 24 do Partido Social Progressista (PSP) do paulista Adhemar de Barros; a oposição contava com 81 cadeiras para a UDN e mais 36 deputados provenientes de diversos pequenos partidos. “No início de 1945 se estabeleceu a hipótese de que as forças ligadas a Vargas se mobilizassem em duas, e não apenas em uma organização partidária [...]. O PTB, neste sentido, nasceu ao mesmo tempo que o PSD, já que ambos resultaram da frustração do projeto de partido único de massas que vinha sendo acalentado pelo Estado Novo” (GOMES, 2005, p. 282).



Ou seja, o sistema organizava-se em dois blocos, com uma vantagem tênue para o bloco governista, amplamente dependente de forças do PSD e do PSP. Relação paulatinamente corroída em decorrência das crises do governo de Vargas, levando a um esfriamento das relações entre os componentes do bloco, sobretudo o grupo adhemarista. A fragmentação tornou-se mais evidente após o suicídio de Vargas, em 1954, com profundos impactos para as eleições de 1955. Disputaram desta vez três blocos: Juscelino Kubistchek-João Goulart, pela chapa PSD-PTB (vitoriosa com 36%), general (ex-tenente) Juarez Távora-Milton Campos, pela UDN (30%) e Adhemar de Barros, pelo PSP (26%) – além da candidatura de extrema-direita do integralista Plínio Salgado, pelo Partido de Representação Popular, que obteve 8% dos votos. Vitória apertada de JK-Jango, que, aliás, levantou um movimento contrário à sua posse que só foi evitado por um contragolpe que possibilitou a tomada de posse dos vitoriosos no início de 1956.

O governo JK foi marcado por grandes projetos de modernização, imprimindo dinâmica à economia e ao desenvolvimento. No campo político, entretanto, aprofundou-se a tendência de fragmentação partidária. Disputas internas no PSD – sobretudo o conflito entre “raposas” e “ala moça” pela renovação das lideranças do partido – e processos morosos e desgastantes na tentativa de firmar uma frente eleitoral para a sucessão de JK, fracassada com a UDN (numa tentativa de conduzir o udenista mineiro Juraci Magalhães à presidência, opção de JK), mas que acabou se confirmando com o PTB (numa aliança tendo como vice João Goulart e como cabeça de chapa o general Henrique Lott). Estes movimentos acabaram enfraquecendo a posição do partido frente a seu maior concorrente, Jânio Quadros (do Partido Trabalhista Nacional – PTN, dissidente do varguismo), que contou com apoio da própria UDN, que abdicaria de uma aliança com JK e daria suporte a Jânio, numa articulação liderada por Carlos Lacerda, da Guanabara. A vitória Jânio-Jango<sup>2</sup> foi um resultado inusitado, porém, bastante representativo de que a polarização do eleitorado estava em plena ascensão, com indícios de radicalização para ambos os lados e de que uma posição intermédia do PSD, como fiador da estabilidade política, tornava-se cada vez mais inviável.

<sup>2</sup> No período 1946-1964, nas eleições para cargos majoritários, o eleitor votava distintamente na cabeça de chapa e na vice, daí em 1960 serem eleitos Jânio (PTN/UDN) e Jango (PTB).

A volatilidade da posição entre polos do PSD, equilibrando a disputa entre UDN e PTB, intensificou-se. O partido centrista que havia eleito Eurico Gaspar Dutra, apoiado por Vargas e com o objetivo de isolar a oposição udenista, e posteriormente com um mandato de reformismo moderado de Juscelino Kubistchek, não conseguiu consolidar-se como um fiel da balança capaz de evitar o esgarçamento de todo o sistema político (HIPOLITO, 1985).<sup>3</sup> O próprio governo JK beneficiou indiretamente o PTB, pois, ao desenvolver rapidamente os setores industriais e urbanos, levou mais parcelas de um eleitorado cativo da política tradicional interiorana para o Trabalhismo. A renovação do PSD, através da Ala Moça – que tinha em JK seu grande símbolo – não veio, permanecendo a disputa interna e a aderência ao poder por parte das velhas Raposas do partido. Esta cisão foi o início da ruptura de todo o equilíbrio interno do PSD e, posteriormente, seu transbordamento para a crise do sistema (HIPOLITO, 1985).

Em suma, ditoso neste período é o fenômeno de organização das forças sociais em torno de campos ora bem delimitados, ora desalinhados, compondo sempre uma tríade do que poderíamos nomear genericamente de partidos: um partido popular, um partido de classe média e um partido do interior (SINGER, 2018). No sistema de 1946-1964 sob o signo do partido popular, ocupou o espaço o PTB, defendendo uma agenda reformista, não necessariamente revolucionária (uma vez que as classes menos favorecidas possuem certo rechaço à ruptura e preferem alternativas mais comedidas e conservadoras<sup>4</sup>) baseada na inclusão das massas marginalizadas. No campo da classe média estabeleceu-se a UDN, focada principalmente em iniciativas de modernização do Estado, que, por um lado significa adotar o discurso da moralidade na política, da ruptura com as estruturas corruptas resilientes no sistema político, e, por outro, recorre às forças do mercado como apoio para o estabelecimento

<sup>3</sup> A ditadura militar, posteriormente, organizará seu sistema político de forma bipartidária, de certa maneira escolhendo sua oposição. O golpe de 1964 confirmou a fortaleza desta hipótese, pois impondo regras que redundaram na formação de apenas dois partidos (Ato Institucional n. 2, de 27/10/1965), a situacionista Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e o oposicionista oficial Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – que não podiam, pela lei agregar a palavra ‘partido’ ao nome, posto que isso implicava, segundo os próceres do governo, em mostrar sedição em um governo que era único –, foi obrigado a instituir a sublegenda (Ato Complementar n. 26, de 29/11/1966), por meio da qual os dois partidos podiam apresentar mais de um candidato para a mesma vaga em eleições majoritárias. Parte considerável dos objetivos desta medida autoritária visava justamente eliminar a consolidação de campos políticos bem delimitados (que tendia a uma situação de vantagem ao campo popular, representado pelo PTB).

<sup>4</sup> Sobre esta temática, destaca-se a obra de Antônio Flávio Pierucci sobre o conservadorismo nas periferias de São Paulo. (PIERUCCI, 1987; 1990).

de uma sociedade liberal assentada nos valores meritocráticos. Por fim, ocupou o espaço de partido do interior o PSD, relativamente mais frágil em termos de compromissos programáticos, oscilando entre os dois polos supracitados para manter-se acoplado ao poder, porém, com grande força na máquina do Estado, perseverando as estruturas políticas do atraso nos rincões interioranos do país, através das relações coronelistas/mandonistas/clientelistas em pequenas cidades, e, por outro lado, na representação legislativa.

Desenvolvia-se um cenário de contraposição entre um partido oficialista e encravado na burocracia estatal (PSD), um partido de quadros vinculado às elites econômicas (UDN) e um partido de massas em crescente processo de tornar-se uma potência eleitoral (PTB). Na definição clássica de Duverger (1970, p. 103)

A distinção entre partidos de quadros e partidos de massa corresponde quase que do mesmo modo à da direita e da esquerda, dos partidos burgueses e dos partidos proletários [...] A repugnância instintiva da burguesia ao enquadramento e à ação coletiva desempenhava igualmente seu papel nesse setor, da mesma forma que a tendência inversa da classe operária favoreceu o caráter maciço dos partidos socialistas.

Em outras palavras, o sistema partidário brasileiro caminhava para uma situação de prevalência dos movimentos de base popular, vinculados diretamente às classes menos favorecidas, na qual prevalecem as lideranças orgânicas ou populistas. Partidos tradicionais de quadros destacados na sociedade, seja por sua posição intelectual, seja por sua posição econômica passaram a perder a capacidade de converter sua influência em resultados eleitorais. O PSD, não renovou-se como resultado do embate entre Raposas e Reformistas, e não adaptou-se para ocupar um novo centro em formação. Acabou percebido perante as massas como um “partido de cartolas”. Neste cenário, um partido como a UDN tornava-se paulatinamente “partido que precisava ganhar votos e atrair as massas em vez de se limitar aos grupos de elite como anteriormente” (MAINWARING, 2001, p. 109). Sem apelo de base social popular a outra alternativa de sobrevivência política e eleitoral era o apelo ao populismo, de figuras como Jânio Quadros, que ultrapassavam os limites das instituições partidárias e políticas para dialogar cara-a-cara com o povo, emulando serem elas mesmas oriundas das bases da pirâmide social, ainda que provenientes das elites econômicas e políticas ou com vasto currículo na política partidária ou burocrática.

A tese de Singer (2018), da reprodução desta tendência de organização do sistema político do país<sup>5</sup>, contribui para a compreensão do motivo de existirem polos bem definidos em termos programáticos ao passo que há também uma grande concentração de partidos que não possuem programas políticos tão bem delimitados (por vezes sequer existe um programa, de fato). Sintomático deste fenômeno, no período, é a ampla utilização dos termos “trabalhista” e “popular” nas denominações das legendas. Esta tendência irá mobilizar boa parte dos estudos na Ciência Política brasileira, pois levanta questões acerca da forma com que o eleitorado identifica-se com os partidos e/ou lideranças nos processos eleitorais: há teses direcionadas à tradição populista plebiscitária, ao voto oposicionista, ao reconhecimento emocional ao campo (ainda que de forma inconsciente), entre outras<sup>6</sup>.

Partindo dessas construções, estruturou-se o cotejamento de posições acerca da política externa entre os protagonistas do sistema 1946-1964. As agremiações estiveram vinculadas a forças sociais, ou campos políticos, específicos, denotando uma visão de mundo particular e, por conseguinte, resultando propostas políticas afins desses interesses. Não trata-se de um enquadramento arbitrário e estanque na régua ideológica de direita-esquerda – visto que comportamentos e posições progressistas e conservadoras podem ser observados em atores dos mais variados vínculos partidários – mas, uma distinção ancorada na proximidade destes partidos com setores e tradições em disputa. Exemplo anedótico do dinamismo dos posicionamentos políticos pode ser encontrado no discurso proferido pelo deputado Aduino Lúcio Cardoso, da UDN da Guanabara, eternizado nos Diários da Câmara dos Deputados (Seção I, p. 6.255), no dia 27 de agosto de 1961, um dia após a renúncia de Jânio Quadros. Diante da ameaça de golpe dos ministros militares que enviaram ao Congresso parecer, lido em plenário através da mensagem do Poder Executivo 471/61, argumentando a “inconveniência da posse de João Belchior Marques Goulart”, o deputado da “golpista” UDN, posiciona-se firmemente contra a ilegalidade e a ameaça de golpe: “minha posição em face da Constituição da República é

<sup>5</sup> O autor inclusive argumenta que esta tendência apontava para repetir-se inclusive durante o regime militar, quando da clivagem entre ARENA e MDB alcançou um nível de polarização próximo ao alinhamento a partir de 1976 – com a vitória expressiva da oposição para os governos estaduais e municipais de grandes centros –, tendo sido abortada pelas medidas de cerceamento eleitoral de 1979 e, portanto, adiadas para o início do próximo ciclo democrático (Singer, 2018).

<sup>6</sup> Este debate pode ser acessado em muitas obras, porém, sugerimos para as citadas os textos de Bolívar Lamounier (1989), Wanderley Guilherme dos Santos (1977) e Fábio Wanderley Reis (2000).

invariável. Lutarei para que ela seja preservada. E, [...] digo que quaisquer que sejam meus sentimentos de patriota, quaisquer que sejam os meus temores e apreensões por ver assomar à Presidência um homem como o Sr. João Goulart, minha decisão é de lutar para que a Constituição seja cumprida, ainda que a República corra os mais graves riscos”. Posteriormente, o deputado apoiaria o golpe de 1964, enfrentaria decisão de cassação de mandatos pela ditadura enquanto presidia a Câmara, seria indicado ao Supremo Tribunal Federal por Castelo Branco e renunciaria, após decisões da corte que legitimaram a censura à imprensa. Nas palavras de Élio Gaspari “Ele não era maluco, era apenas um liberal valente”.

As posições ideológicas são referenciais e transformam-se na mesma velocidade em que mudam as correlações de forças do momento histórico. Por este motivo não pretende-se atribuir rótulos e nem formular argumentos baseados estritamente nas ideologias. Até mesmo devido à impossibilidade de dimensionar as posições no espectro ideológico de atores daquele período. Basta compreender que havia clivagens entre os partidos, que as vinculações com bases sociais distintas podem ser sustentadas, que havia relativamente bem definidas a situação e a oposição e que internamente, os partidos abrigavam alas com posições diversas.

Número de Cadeiras (Absoluto e Percentual) por Ano e Partido  
Câmara dos Deputados (1945-62)

Partidos	1945		1950		1954		1958		1962	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PSD	151	52,8	112	36,8	119	36,5	119	36,5	125	30,6
UDN	81	28,3	81	26,6	74	22,7	70	21,5	96	23,5
PTB	22	7,7	51	16,8	61	18,7	63	19,3	105	25,7
PCB	14	4,9								
PR	9	3,1	10	3,3	18	5,5	17	5,2	7	1,7
PPS	4	1,4								
PRProg.	2	0,7								
PSP			24	7,9	27	8,3	25	7,7	21	5,1
PDC	2	0,7	2	0,7	2	0,6	7	2,1	19	4,6
PL	1	0,3	6	2,0	10	3,1	3	0,9	5	1,2
PST			9	3,0			2	0,6	7	1,7
PTN			5	1,6	6	1,8	6	1,8	11	2,7
PSB			1	0,3	4	1,2	9	2,8	4	1,0
PRP			2	0,7	4	1,2	3	0,9	3	0,7
PRT			1	0,3	1	0,3	2	0,6	3	0,7
MTR									3	0,7
Total	286	100,0	304	100,0	326	100,0	326	100,0	409	100,0

**Figura 1:** Número de Cadeiras (Absoluto e Percentual) por Ano e Partido na Câmara dos Deputados (1945-62)  
Reproduzido de NICOLAU, 2004, p. 89.

Apesar da ampla difusão partidária no Brasil, a pesquisa posiciona seu enfoque principal sobre os três principais partidos do sistema 1946-1964 – PSD, PTB e UDN. Para além destas condicionantes estruturais do sistema partidário de 1946-1964, a opção pelo estudo focalizado nas três legendas tributa-se também pela expressiva predominância das mesmas na competição eleitoral. Nicolau (2004) apresenta os dados do desempenho eleitoral dos partidos ao longo de todas as eleições parlamentares do período e evidencia o protagonismo destes no sistema, conforme reproduzido na Figura 1.

Conjuntamente as três legendas conquistaram 88,8% (1945)<sup>7</sup>, 80,2% (1950), 77,9% (1954), 77,3% (1958) e 79,8% (1962) das vagas para a Câmara dos Deputados, superioridade numérica que também refletirá na produção legislativa do período, como será apresentado nos próximos capítulos. Destaca-se também a evolução do PTB, saindo de 7,7% das cadeiras em 1945 para 25,7% em 1962. Este crescimento expressivo e sustentado do partido vinculado ao campo popular é uma das hipóteses para o esgarçamento do equilíbrio de forças que mantinha o sistema partidário e que culminou no golpe de 1964 (SOARES, 1976; HIPPOLITO, 1985).

## **2.2 A Política Externa da República de 1946-1964: entre paradigmas**

A grande chave da história da política externa brasileira é a autonomia. Muitos dos principais autores formuladores teóricos da área edificaram suas teses sobre o alicerce deste conceito. Autonomia é o horizonte perseguido por nove em cada dez paradigmas da PEB e desdobra-se em diferentes adjetivações (MOURA, 1980; HIRST, LIMA, 1990; FONSECA JR., 1998; LAMPREIA, 1998; CORRÊA, 1999; PINHEIRO, 2004; OLIVEIRA, 2005; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

O mundo que nascia dos escombros da II Guerra já apontava para mais tensões, dado o embate entre as duas grandes potências vencedoras do conflito. Mais uma vez apostavam-se as fichas em um modelo institucionalista liberal, pautado no respeito aos regimes internacionais, construção de instituições e multilateralismo. Ao

<sup>7</sup> Existe um fator de impacto nos resultados obtidos pelo PSD nesta eleição, majorando-os. A legislação eleitoral que regulou as eleições legislativas de 1945 (Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945), conhecida como Lei Agamenon – batizada com o nome de seu formulador, o então Ministro da Justiça Agamenon Magalhães – previa a divisão das sobras ao partido mais votado, favorecendo o PSD. Na seção 4.1 discute-se mais a fundo a influência da Lei Agamenon no sistema político de 1946-1964.

mesmo tempo em que eram levantadas as paredes das Nações Unidas e de Bretton Woods, as chagas do passado colonial ainda permaneciam abertas. Aos Latino-americanos tacitamente lhes foram negadas as possibilidades de expandir seus mercados para o Oriente, assim, aguardam o seu próprio Plano Marshall. Um mundo em transformação, aberto para o novo, mas, sempre com o velho à espreita.

A busca por autonomia ocorre em maior medida em contextos multipolares (LIMA, 2005), quando é possível colocar as cartas na mesa e apostar nos seus próprios interesses, situação completamente oposta ao contexto imediato do pós-Guerra. Não há espaço para a multipolaridade em um sistema agressivamente bipolar. Autonomia neste contexto é uma retórica para encher salões e palanques, mas, efetivamente as opções de países estratégicos como o Brasil limitavam-se ao adesismo a um dos polos. No início do conflito bipolar da Guerra Fria, sequer subsistiam as condições de barganha equidistante promovida por Vargas durante a II Guerra.

Importante ponderar, entretanto, que estreitas margens de manobra não são fáceis, mas, não podem justificar o caminho mais fácil. De início, na experiência da República de 1946, diante de um cenário restrito e difícil, houve uma adesão imediata aos desígnios da política externa dos EUA, num movimento de “alinhamento automático” (MOURA, 1990). Dutra, nas palavras de Ricupero (2017, p. 368) possuía a “tendência de enxergar a luta contra o comunismo interno e a resistência externa contra a União Soviética como um único e mesmo combate. Se do desenlace da luta dependia a salvação da pátria, não cabia evidentemente exigir ou esperar recompensa que não fosse a do supremo objetivo nacional. Condição existencial e imposição de sobrevivência, a participação brasileira no bloco liderado pelos americanos não podia ser vista como matéria de barganha em troca de compensações”. Alinhou-se aos Estados Unidos e não recebeu nada em troca, nem ao menos a recompensa pela fidelidade ideológica (MOURA, 1990).

Por injunções da política externa, o país fora impelido a inserir-se definitivamente dentro da esfera de influência norte-americana, o que implicava um relacionamento delicado com os países da órbita socialista, principalmente se considerarmos o que se convencionou chamar de “clima de guerra fria” (D'ARAÚJO, 1992, p. 92)

O alinhamento aos EUA, uma das condicionantes do paradigma americanista ou das relações pendulares com a potência hemisférica, também possui as suas

nuances (PINHEIRO, 2004). Sob Vargas o alinhamento que sucedeu o esvaziamento das possibilidades de barganha equidistante consistiu na instrumentalização da política interna como mecanismo para alcançar benesses do governo americano. Já o governo Dutra, e o seu chanceler Raul Fernandes, buscou o próprio estabelecimento de relações como grande objetivo da política.

O alinhamento aos Estados Unidos deveria conferir ao país um certo número de vantagens, a mais importante das quais seria a manutenção de uma posição militar única na América Latina e sua correspondente posição política. Uma segunda vantagem seria a participação ativa nas conversações de paz do pós-guerra e no estabelecimento de uma nova ordem internacional. [...] Não à toa foi categorizado como um momento de "alinhamento sem recompensas (MOURA, 1990, pp. 22-23).

Em termos de ações concretas no plano internacional, o período Dutra foi marcado pelo reconhecimento do Estado de Israel no âmbito da ONU, a realização da Conferência para a Manutenção da Paz e da Segurança no Rio de Janeiro, em 1947 – onde foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), no mesmo ano.

Ao desenhar sua estratégia de retorno ao poder, Vargas não dispensou muito espaço para uma agenda de política internacional de sua campanha. Em linhas gerais, projetava um retorno ao *status* anterior.

Para o candidato Vargas, a política externa brasileira deveria, de maneira geral, seguir as linhas adotadas na fase que antecedeu a entrada do país na guerra. Advertia, contudo, que política externa não era uma "categoria imutável". Ao contrário, teria que se adaptar aos acontecimentos internacionais e à realidade de cada época, já que "não existem mais problemas unicamente nacionais [...] tudo se subordina à feliz ou infeliz solução do problema internacional (D'ARAÚJO, 1992, p. 108).

Porém, o contexto internacional era marcado pela Guerra Fria e, as condições para o desenvolvimento de uma postura mais autonomista ou, de pragmatismo, estavam muito mais limitados. Assim como, no ambiente interno, recebia muito mais pressão das oposições. Desde o princípio de seu novo governo, Vargas adotou uma postura conciliatória e pendular entre momentos de autonomia, como a fundação da Petrobrás e momentos de alinhamento como o Acordo Militar Brasil-EUA, de março de 1952. "Adotara uma posição francamente conciliatória em relação aos diferentes interesses regionais e partidários em detrimento até mesmo do próprio PTB. [...] Este



movimento pendular foi a tônica de todo o período, ao contrário do que usualmente se supõe” (GOMES; D’ARAÚJO, 1989, p. 61).

A escolha de João Neves da Fontoura para o Ministério das Relações Exteriores ocasionou um conflito com os militares, sobretudo com Newton Estilac Leal, Ministro da Guerra. A atuação de Fontoura no Acordo Militar Brasil-EUA, de 1952, foi duramente criticada e tida pelos setores da oposição e militares como uma advocacia em prol de interesses estrangeiros. Os EUA, após a posse de Eisenhower, cortaram todas as linhas de auxílio mantidas pela gestão Truman e passaram a tentar introduzir capitais privados no Brasil. “Do lado do Governo brasileiro, o decreto limitando a remessa de lucros para o exterior, do início de 1952, gera também certa apreensão junto aos meios empresariais, tanto nacionais como estrangeiros” (D’ARAÚJO, 1992, p. 30). A política americana começa a voltar-se para a América Latina novamente, mas, orientada em uma perspectiva de contenção do comunismo e da Doutrina de Segurança Hemisférica.

Fontoura também será peça chave em um dos momentos mais críticos relacionados à pressão oposicionista contra Vargas. Após desentendimentos entre os dois, o Ministro vai até o Diário Carioca e depõe contra Vargas um plano secreto em conluio com Juan Perón, presidente argentino, de criação de um bloco entre Argentina, Brasil e Chile (Pacto ABC). “Este plano visaria fazer frente à hegemonia norte-americana no hemisfério sul. Essa revelação veio acompanhada de outra que postulava estar Vargas planejando a instauração de uma república sindicalista no Brasil em moldes peronistas” (GOMES; D’ARAÚJO, 1989, p. 65). Instaura-se uma crise permanente a partir de então, acirrada pela oposição e pela mídia.

A UDN, no Congresso, e a imprensa conservadora, a ela vinculada, formaram um coro e, apresentando os entendimentos de Vargas com Perón como ‘traição nacional’, acusaram os dois de conspirarem ‘contra o ideal do Pan-Americanismo e a realidade da boa vizinhança, tradicionais no hemisfério’, por tentarem fazer o Pacto ABC e resistirem aos EUA (MONIZ BANDEIRA, 2003, p. 261)

Outros fatores irão concorrer para a crise final do governo de Vargas. O aumento de 100% do salário mínimo desagradou as elites e foi propagado como uma medida comunista encampada pelo ministro “comunista” do Trabalho, João Goulart, que acaba perdendo o cargo, mas, sem prejuízo para o aumento. Inicia-se até um processo de impeachment, que é derrotado no Congresso. Os ânimos chegam ao

ápice após o assassinato do opositor major Rubem Vaz, com participação de integrantes da guarda pessoal de Vargas. A crise escala tanto, com oposições vocalizando fortemente na imprensa – sobretudo Carlos Lacerda, líder da UDN – que Vargas comete o suicídio em 24 de agosto de 1954. Encerra-se assim a passagem de Vargas pela vida da República. Deixou um legado controverso e profundamente enraizado na política e sociedade brasileira.

A discussão política mudou qualitativamente de patamar a partir do governo Vargas. Temas como monopólio, industrialização, estatização, participação do capital estrangeiro no desenvolvimento, alinhamento automático com os Estados Unidos, extensão da legislação trabalhista ao campo, reforma agrária, acesso à terra, voto do analfabeto, fortalecimento do mercado interno, crescimento da urbanização, modernização administrativa, entre outros, assomaram ao centro dos debates (HIPPOLITO, 2004, p. 39)

Após a morte de Vargas, assumiu o vice, Café Filho, que aliou-se com a UDN para as eleições. Consagrada a vitória de Juscelino Kubistchek, inicia-se um rumor golpista entre os líderes da UDN e setores militares. Café Filho, apoiava a ideia do golpe, mas licenciou-se por motivos de saúde e deixou Carlos Luz, presidente da Câmara na Presidência. Luz também era a favor dos militares e políticos golpistas e, negando aplicar punições solicitadas pelo general Henrique Teixeira Lott, este dá um “golpe preventivo” para garantia a posse de JK. Deposto Luz, assume Nereu Ramos até a posse de Juscelino, em 31 de janeiro de 1936 (SKIDMORE, 2010).

“O governo Juscelino representou um período de estabilidade política, de desenvolvimento econômico e de relativa calma nos meios militares. Procurou imprimir ao país um estatuto de nação moderna, capaz de conviver com as regras da democracia formal e de superar o subdesenvolvimento” (D’ARAÚJO, 1996, p. 122). Para além das políticas nacionais de modernização e da construção de Brasília, no campo internacional a grande marca do governo de JK foi a Operação Pan-Americana, em 1958. Estruturada como um mecanismo de barganha frente aos EUA, demandando investimentos nos países latino-americanos como forma de acelerar o desenvolvimento, garantir a democracia e afastar o comunismo.

Após o sucesso da Revolução Cubana e a posterior tendência à orientação socialista e comunista do governos dos Castro, os EUA já percebem com apreensão a possibilidade de expansão de governos de orientação esquerdista. O governo do general Eisenhower já iniciou medidas de auxílio e desenvolvimento econômico para

o hemisfério com o receio de que as brutais condições econômicas na região se convertessem em um terreno fértil para a disseminação do comunismo, como ficaria patente nas falas posteriores do secretário McNamara<sup>8</sup>, indicando a tendência à securitização dos problemas socioeconômicos globais na cúpula do governo estadunidense. Por este motivo, desenvolveu a partir das demandas de Kubitschek, em sua Operação Pan-Americana, uma série de iniciativas para o desenvolvimento da América Latina e Caribe (HOLDEN; ZOLOV, 2011, pp. 205-206). Longe de ser um ato de benevolência, é o prenúncio do abrir de apetite dos EUA sobre a região.

A OPA em si não vingou, mas, surgiram de sua tentativa o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e a Aliança para o Progresso (Alpro, quase uma substituição para a OPA, mas, de iniciativa dos EUA). Ademais, o Brasil enviou suas primeiras tropas para uma missão de paz, no Canal de Suez, entre 1956 e 1960, e fundou o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). A partir dos anos 1960 o contexto hegemônico hemisférico passa a ser contestado (LESSA, 2012). O Brasil passa a adotar uma certa distância da potência, pois as demandas nacionais que envolvem a posição de segundo mundo poderiam não se concretizar, levando à intervenções e a quebra de compromissos, criando um certo sentimento de desconfiança e pragmatismo em relação aos EUA (GARCIA, 1997; SATO, 1998). Estes movimentos despertam o interesse e a preocupação dos estadunidenses novamente para o país, uma vez que durante as duas grandes guerras esteve mais focado nas suas relações com a Europa e o Pacífico. Com o advento do bloco soviético e a luta contra o comunismo adotada pelos governos dos EUA, iniciativas de intervenção na América Latina passam a ser mais recorrentes.

O pacto entre PSD e PTB que havia eleito JK, a esta altura já havia esfriado. “O tom nacionalista mais uma vez deu a tônica do encontro [Convenção Nacional do PTB] e as moções aprovadas então dão a noção do tipo de preocupações que ocupavam os petebistas. Entre elas, condenava-se a internacionalização da Amazônia, a timidez reformista de JK e a pressão dos capitais estrangeiros sobre a economia nacional. Reivindicava-se, por outro lado, a cédula única, o voto do

<sup>8</sup> Em 1968 o Secretário de Estado, Robert McNamara, publica um texto onde afirma: “A pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar” (p. 143).

analfabeto, a sindicalização rural e, além disso, a candidatura de Goulart em 1.960.” (D’ARAÚJO, 1996, pp. 126). Goulart foi eleito para vice, numa eleição que deu vitória para o candidato da UDN pela primeira vez. Jânio Quadros.

A política exterior inaugurada por Jânio Quadros — diferentemente da Organização Pan-Americana (OPA) de Juscelino Kubitschek (JK), que priorizava o contexto hemisférico — partia de uma visão universal, embora sem descuidar do regional; possuía um caráter pragmatista, pois buscava os interesses do país sem preconceitos ideológicos; e, para melhor consecução desses objetivos, adotava postura independente frente a outras nações que tinham relacionamento preferencial com o Brasil. A Política Externa Independente (PEI), calcada no nacionalismo, não só ampliou a política de JK em termos de geografia, como também enfatizou as relações Norte-Sul (CERVO; BUENO, 2002. p. 310)

Ao longo de seu curto mandato, Quadros deu início à Política Externa Independente, sob a administração do Ministro Afonso Arinos. Reatou relações com a União Soviética, aproximou-se de países socialistas do leste europeu e ordenou a abertura de relações com países africanos, asiáticos e latino-americanos – inclusive Cuba.

O PTB participou do governo de Jânio, com três dos 10 ministros civis (Agricultura, Justiça e Trabalho) e teve com ele fortes afinidades no que toca à proposta de uma política externa independente. Jânio, ainda como candidato, fizera uma visita à Cuba de Fidel Castro e propalava que o Brasil devia definir soberanamente os países do mundo com os quais seria conveniente estabelecer relações políticas e econômicas. Apesar de Jânio ser apoiado pela UDN, este ponto era considerado pelos petebistas nacionalistas, dentro da perspectiva antiimperialista, a boa política externa para o país (D’ARAÚJO, 1996, pp. 135).

Jânio renunciou em uma tentativa fracassada de dar um golpe em si mesmo, enquanto Goulart estava em missão diplomática na China. Após mais uma crise para a sucessão, com nova ameaça de golpe militar e mobilização de forças democráticas pela legalidade. O imbróglio permaneceu e criou-se uma solução radical: mudar o Sistema de Governo para o semiparlamentarismo. Diante do impasse, Goulart aquiesce e começa um governo com poderes bastante limitados.

Os EUA interpretam um jogo de duas frentes: ao mesmo tempo em que mantêm e aprofundam iniciativas de auxílio econômico ao governo brasileiro (Aliança para o Progresso e Plano Trienal), também investem em setores golpistas e desestabilizadores entre a elite política e econômica do país (LOUREIRO, 2014; 2017; BRAGA, 2002; SPEKTOR, 2018; PEREIRA, 2018). Em certa medida, estes aportes foram direcionados para setores da burguesia industrial e agrária, assim como para

setores da alta burocracia, principalmente das forças armadas e da diplomacia, e auxiliaram na organização e execução do golpe civil-militar. A constante influência do governo dos EUA no debate político interno também é uma condicionante importante, com a figura de Bobby Kennedy e o embaixador Lincoln Gordon como seus principais artifices.

Tendo em vista a crise, Goulart e Tancredo Neves concordaram em formar um governo de "unidade nacional" em vez de um gabinete partidário. Os cargos ministeriais foram divididos entre os diversos partidos. Além dos dois cargos mantidos por Tancredo Neves, dois outros Ministérios (Educação e Cultura, Indústria e Comércio) foram dados ao PSD, garantindo a predominância do partido no gabinete. Os dois Ministérios que deveriam desempenhar um importante papel em termos de reformas e da continuidade da "política externa independente", iniciada por Quadros, foram destinados ao PTB: para o Ministério da Agricultura foi designado um representante conservador do PTB do Nordeste, Armando Monteiro, e para o Ministério das Relações Exteriores um representante da esquerda moderada de Minas Gerais, San Tiago Dantas (FIGUEIREDO, 1993, p. 64)

O grande marco do governo Jango foi o aprofundamento da PEI. Através desta nova perspectiva, o governo diminuiu o capital estrangeiro em setores sensíveis, estabeleceu um acordo comercial com a União Soviética e ampliou as relações com outros países. Ocuparam o MRE três ministros que marcaram a história do Ministério. Francisco Clemente de San Tiago Dantas, Afonso Arinos de Melo Franco e João Augusto Araújo Castro, alguns dos poucos intelectuais que refletiram *in tempore* sobre a política externa brasileira dos anos 1960, possuíam uma concepção bastante aguçada sobre as dinâmicas do poder mundial. Destaque da atuação de Araújo Castro no MRE foi o discurso proferido perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1963, onde elabora a diretriz-síntese para aqueles tempos: os três "D's", desenvolvimento, desarmamento nuclear e descolonização. Também formulou o conceito de "congelamento do poder mundial", em crítica ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, visto como um movimento das grandes potências de estabelecer regimes desiguais, que "estabeleciam direitos e obrigações assimétricos [...] institucionalizava a diferença de direitos e deveres entre potências nucleares e não nucleares, ferindo de morte o princípio da igualdade jurídica entre as nações, considerado um dos pilares do sistema westfaliano" (LIMA; MILANI, 2016, p. 473).

"A avaliação geral da historiografia sobre a República Liberal-Democrática demonstra que o período ainda não mereceu a atenção devida [...] observa-se a atenção crescente dispensada por historiadores e cientistas sociais a outros temas

relevantes do período, mas não à política externa” (LESSA, 2023, p. 347). Buscou-se empreender este esforço de apresentar os acontecimentos e atores da política externa do período de 1946-1964, com base nas fontes da historiografia da política externa e da ciência política, para evidenciar que a crise possuía dimensões domésticas e internacionais. Em linhas gerais prevaleceram variações de intensidade do paradigma americanismo/autonomismo (PINHEIRO, 2004) e manteve-se ao longo de todo o período as características do Estado desenvolvimentista. O desenvolvimentismo

confere nova funcionalidade ao setor externo, inventando o modelo de inserção internacional: a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes vizinhos, (CERVO, 2003, p.12)

A tradição de alinhamento com os EUA, ainda que estivesse marginalizada durante a Política Externa Independente – PEI, era ainda um dos principais paradigmas de pensamento em política internacional no país, principalmente nas reflexões acerca do papel do país como uma liderança regional (DORATIOTO, 2000).

A atuação dos partidos, através do Legislativo correu dentro da normalidade. O Congresso vetou somente um tratado internacional em mais de 300 apresentados (MEDEIROS, 1983). O corpo ministerial das Relações Exteriores também foi ocupado em uma lógica de divisão de cargos para os principais partidos, ocorrendo na normalidade de um sistema de coalizão. Manteve-se um fluxo regular de tramitação legislativa em temas da política internacional<sup>9</sup>, inclusive com viagens e representações dos membros da Câmara e do Senado, em uma espécie de “diplomacia parlamentar” (MAIA; CESAR, 2004). As crises que culminaram na ruptura institucional, por mais que possam ter tangenciado alguns temas da agenda internacional (João Neves da Fontoura e Estilac, a “aliança” entre Vargas e Perón, condecoração de Che Guevara, a viagem à China de Jango, etc.), não paralisaram a produção e condução das Relações Exteriores.

<sup>9</sup> No capítulo seguinte estão apresentadas as análises sobre a atividade legislativa no período. Percebe-se um cenário de baixa da atividade parlamentar a partir de 1958, acompanhada de uma expressiva produção por parte do Executivo. No último capítulo são mobilizadas algumas teses sobre este achado.

Ainda que possuísse ares de busca por autonomia, a política externa do período ainda está sob a influência dos EUA, o que pode ser exemplificado nas visitas e discussões promovidas em solo norte-americano por membros da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, como Celso Furtado. A presença dos EUA no cenário regional é um dinamizador das iniciativas de integração (ARBILLA, 2000), entretanto, subsidia ao mesmo tempo quaisquer intentos à sua apreciação e aprovação. O balanço final é de um movimento de tentativa de imposição de uma agenda autonomista com idas e vindas, culminando em um grande refluxo. Iniciou-se o período sob um contexto de vinculação à agenda do *State Department* dos Estados Unidos e ao macarthismo, com Dutra, seguido de distanciamento pragmático de Vargas. Novamente é tentada uma aproximação, mas, desta vez condicionada ao auxílio financeiro com JK. E, por fim, na tentativa mais bem estruturada de estabelecer uma postura autônoma, sob Jânio e Jango, o sistema já estava em processo de colapso interno e externo, culminando no golpe e na interrupção da Política Externa Independente.

### 3 Partidos e Política Externa

As correntes teóricas no campo das Relações Internacionais são amplas e percorrem uma vasta gama de influências e visões. Bebem de diversas fontes históricas, filosóficas e empíricas a fim de sustentar suas proposições e perspectivas analíticas. Seus percursos são sinuosos, conflitivos e antagônicos em inúmeras situações, motivando intensos debates internos entre as escolas e tradições de pensamento da área. Mais do que fórmulas explicativas genéricas, as teorias são ferramentais ao analista de relações internacionais e auxiliam na compreensão da complexa realidade que todos os dias nos é apresentada. Para tal, a necessidade da apreensão livre, esclarecida e não preconceituosa destas contribuições é evidente. A pluralidade de ideias e perspectivas, características do campo de Relações Internacionais, consiste em um de seus maiores triunfos em décadas de desenvolvimento. No campo específico da Política Externa, o processo de desenvolvimento não é diferente. Desde os estudos da História Diplomática, a área desenvolveu-se sob a luz do questionamento sobre como a política externa é gestada, construída e colocada em prática. O próprio aumento do escopo de análise demandou dos estudiosos reflexões que rompessem a visão realista predominante, pautada na noção de Estados unitários e monolíticos, exigindo que fossem descapsulados estes atores para compreender uma série de outras forças, grupos e condicionantes que também concorrem para a construção da política externa. Um dos desdobramentos teóricos mais expressivos desta tendência foi o surgimento da Análise de Política Externa como vertente teórica na década de 1950, com a publicação do artigo *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, de Richard Snyder, Henry W. Bruck e Burton Sapin (1954).

Influenciados pelo behaviorismo de David Easton (1953), esta nova proposição trazia ao centro das reflexões os processos racionais de tomada de decisão como fontes da política externa, sendo assim, é mister compreender como estas decisões são formuladas e quais atores compõem este processo desempenhando o papel de decisores. Contrapõem a ideia realista de ações majoritariamente reativas à *inputs* externos do sistema e passam a considerar os mecanismos internos aos Estados (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 43).



O trabalho de Ernst Haas (1958) sobre o processo de integração regional europeu (*The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*) contribui com a ideia de *spillover* das condicionantes internas, partidos e grupos de interesse nos processos de desenvolvimento das agendas internacionais – que no caso específico transbordariam para instituições supranacionais. Apesar de identificar as relações entre os âmbitos doméstico e internacional, sua abordagem não tributa necessariamente uma agência positiva dos atores nacionais no ambiente internacional com intuito de influenciá-la ou obter ganhos distributivos internos, mas, de uma forma fluida que ultrapassando as barreiras do Estado acaba por desaguar na política internacional e moldar instituições. Ou seja, ainda que demonstre a importância da relação entre doméstico e internacional não é possível identificar qual dos âmbitos exerce maior influência nas tomadas de decisão.

Esta limitação também será encontrada no trabalho de Robert Putnam (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, que recupera esta discussão após um interregno de protagonismo das abordagens neorrealistas – sobretudo a partir da obra de Kenneth Waltz. O autor introduz a tese dos jogos de dois níveis para evidenciar as conexões entre as políticas domésticas e internacionais, mas, da mesma forma que em Haas, não soluciona a questão da preponderância de uma sobre a outra. Longe de julgar os trabalhos seminais destes autores como ineficientes, esta constatação é apenas um indicativo de que compreender as motivações reais dos agentes é algo de difícil acesso, pois, habitam o universo da subjetividade, valores, ideologias e interesses específicos, conjunturais e localizados.

Alguns bons trabalhos buscaram compreender, sobretudo nas questões eleitorais e de ganhos distributivos internos, as motivações dos decisores na adoção de determinadas políticas e posturas (HERMANN, 1978; MILNER, 1997; JACOBS; PAGE, 2005; POOLE, 2007). A grande maioria deles, quando alcançam este objetivo, conseguem evidenciar um aspecto específico dentre uma miríade de outros que podem influenciar as decisões políticas. Não trata-se de refutar ou invalidar estas agendas de pesquisa, pois, são extremamente importantes na compreensão dos processos de tomada de decisão e das condicionantes da política externa. O que argumenta-se aqui é a impossibilidade de compreender totalmente as motivações dos atores e, ainda que reste evidente determinado interesse político na posição adotada, não é possível asseverar que esta é a principal ou maior motivação. Por este motivo,

a presente pesquisa não incorporou esta dimensão dos interesses individuais ou difusos dos agentes, limitando-se a indicar que há interesse na agenda uma vez que reunidos em instituições partidárias, produziram diretrizes e visões particulares e diversas entre si. A atuação legislativa nesta seara temática também é tomada como um indicativo do interesse na agenda. Não pretende-se, portanto, identificar as motivações eleitorais, os interesses difusos, ou, tributar somente às clivagens ideológicas a tomada de posição dos partidos. Busca-se apontar que existe interesse e existe atuação, independente dos motivos ou dos resultados distributivos perseguidos à época.

A grande mudança de paradigmas promovida pelas abordagens focadas nos processos decisórios e nos atores domésticos influenciou para que, a partir desta nova proposta metodológica, o campo de análise fosse ampliado em uma grande miríade de possibilidades. O trabalho seminal de Graham T. Allison e Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, publicado originalmente em 1971, é um marco teórico para a área. Com a centralidade no processo decisório e, uma vez aberta a caixa-preta do Estado monolítico realista, uma série de novas condicionantes e atores passam a receber atenção dos pesquisadores, representando um enriquecimento significativo da área de estudos e a abertura de novos campos e agendas de pesquisa.

### **3.1 Aspectos teóricos e conceituais**

É justamente a partir deste movimento de incorporação de novas condicionantes e influências ao processo de formulação e condução da política externa que, dentre os diversos atores, os partidos podem ser analisados como partes constituintes desta dinâmica. Apresenta-se nesta tese, em sua seção 4, a proposta metodológica de recorrer aos programas partidários como uma fonte para a compreensão do processo *from politics to policy*, uma vez que o processo de definição de políticas públicas, sobretudo sensíveis como a política externa é um processo de disputa política (HILSMAN, 1967), assim como observar a atividade legislativa para argumentar a relevância da agenda durante o período. Ao sugerir esta abordagem, pretende-se incorporar mais elementos para a análise da PEB e suas transformações.

No Brasil, a área específica de estudos sobre partidos e política externa ainda está na aurora de seu desenvolvimento. Ladeiam o campo da análise de política externa com concepções já bastante consolidadas, como o insulamento burocrático (FARIA, 2008), a diplomacia presidencial (DANESE, 1999) e estudos sobre as relações entre eleições e política externa (LOPES; FARIA, 2014; ONUKI; OLIVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2010), mas, ainda carecem de maior aprofundamento no que se refere ao estudo dos conteúdos programáticos partidários. O primeiro estudo que buscou identificar o espaço tomado pela política externa nos programas partidários foi de Paulo Roberto de Almeida (1986/1992). Nesta reflexão o autor argumenta que há um vazio teórico sobre o tema e pretende com seu estudo inicial não preencher totalmente esta lacuna, mas inserir o debate no país. Mobiliza uma extensa literatura estrangeira e aponta a necessidade de compreender mais a fundo as relações entre partidos e política externa a fim de superar a citação protocolar e rasa destes temas nas formulações partidárias e programas de governo, para além daqueles que sequer citam quaisquer proposições. A obra do autor, que posiciona-se de forma bastante taxativa sobre a “inexistência” de partidos políticos na agenda de política externa do período, será de grande valia para as discussões subseqüentes, uma vez que foi pioneira em analisar o programa partidário dos protagonistas do sistema 1946-1964.

Ainda hoje são fortes os indícios de que a política externa não é tratada com a devida relevância pelos partidos, uma vez que não despertam grandes mobilizações sociais e tendem, assim, a ocupar um espaço secundário para a decisão do eleitor. Porém, desde a introdução do tema na agenda de pesquisa da academia brasileira, alguns outros estudos apontam para um certo crescimento do interesse e polarização entre as visões dos partidos acerca da política internacional, como apontam Amâncio Oliveira e Janina Onuki (2010). De acordo com os autores, a literatura nacional não possui uma ampla gama de estudos relacionando as posições partidárias e as decisões em política externa. O pressuposto quase consensual é de que estes temas, por não possuírem forte impacto eleitoral, não despertam grandes preocupações no seio dos partidos, assim como não fomentam enfrentamentos entre as agremiações.

É bastante difundido na literatura o pressuposto de que a política externa também não desperta interesse social por ser conduzida historicamente por um corpo burocrático bastante restrito e seletivo, passando pelo baixo desempenho eleitoral de pautas de política externa e, é claro, o conseqüente baixo nível de conhecimento do

tema, levando a um estado de letargia participativa nesta seara específica (LIMA, 2010; FARIA, 2008). No mesmo trabalho supracitado, Oliveira e Onuki percorrem os programas de governo dos partidos à época e identificam a incongruência destes pressupostos diante da empiria. Os partidos não só possuem concepções próprias – em muito vinculadas ao posicionamento no espectro ideológico – como também divergem entre si, motivados pela ideologia e pela lógica de situação/oposição (OLIVEIRA; ONUKI, 2010).

Também é recorrente a noção de que as disputas eleitorais são motivadas em maior medida pelo desejo de eleger-se do que pelo desejo de implantar políticas que persigam a adoção de determinadas posições. Ou seja, majoritariamente, os partidos formulam um programa visando a eleição e não necessariamente buscam a vitória eleitoral para implantar políticas ideologicamente construídas (DOWNS, 1999). Apresenta-se discordância com esta visão, pois, ainda que os partidos busquem constantemente o sucesso em termos eleitorais, nem todas as agremiações operam numa lógica estritamente demagógica e fisiológica. Como sustenta-se ao longo do texto, os partidos possuem, em maior ou menor dimensão, algum tipo de aderência a uma camada social. Por mais que nem todos os partidos possuam uma tradição de basismo e militância, seu desempenho eleitoral está vinculado à determinados nichos sociais específicos. Partidos com maior tradição de bases, tendem a fidelizar mais facilmente parte do eleitorado, porém, não significa que os partidos que organizam-se sobre uma base mais difusa não tenham a necessidade de sustentar uma coerência discursiva, ideológica e programática.

Segundo a definição de Pinheiro (2000) a Política Externa Brasileira organizou-se historicamente em torno de alguns paradigmas. “Coexistência de paradigmas, inadmissível nas ciências exatas e naturais, embora paradoxal, é possível nas ciências humanas e sociais, onde eles adquirem a função metodológica de organizar a matéria e de dar-lhe inteligibilidade orgânica mediante uma visão compreensiva dos fatos” (Cervo, 2002, p. 06). No início do século XX, sob a liderança do Barão do Rio Branco, foram estabelecidas as bases do chamado americanismo, que orienta-se buscando na relação com a potência hemisférica, os EUA, condições mais favoráveis de inserção internacional. Este paradigma vai tornar-se um dos principais vetores da PEB, uma vez que a forte presença dos EUA no continente dão uma dinâmica própria para as relações entre os Estados americanos e destes para com o resto do mundo.

Em contrapartida a esta visão, ganha espaço a tese do globalismo. Ainda no período Vargas, houve a experiência da equidistância adotada entre EUA e Alemanha, a fim de obter vantagens de ambas as potências. Em certa medida, apesar de colocar-se ao lado dos Aliados no contexto da II Guerra Mundial, abriu-se um novo horizonte de possibilidades, no qual a vinculação automática aos EUA já não era a única opção. Esta posição de busca por outras alternativas vai caracterizar a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubistchek, ainda bastante marcada pela influência direta dos EUA, e vai ter na Política Externa Independente (1961-1964) sua maior expoente, buscando ampliar o escopo de parcerias internacionais e priorizando uma política autonomista e desenvolvimentista, tendo influenciado, posteriormente, inclusive o período do Terceiro-mundismo de Costa e Silva, já sob a ditadura militar.

Pinheiro (2000) argumenta que estes paradigmas – americanismo e globalismo – e estes objetivos tradicionais da política externa – autonomia, inserção, desenvolvimento – vão marcar as posições do desenvolvimento da agenda da PEB ao longo dos anos seguintes, convergindo no que a autora denomina Institucionalismo Pragmático. Esta postura, visível no campo da PEB contemporânea, reúne concepções realistas – assentadas em uma leitura hobbesiana do Sistema Internacional – e institucionalistas liberais – que leem o Sistema dentro de uma lógica grotiana. Elementos destas duas visões de mundo podem ser encontrados em diferentes paradigmas e momentos da PEB. O que caracterizaria o ponto comum, ou fio condutor destas tradições, seria a visão pragmática que objetiva de forma perene a inserção e a autonomia no ambiente internacional.

Cervo (2003; 2008) adota uma caracterização diferente ao apontar como problema epistemológico central aos pensadores da PEB a questão do desenvolvimento e elenca quatro grandes paradigmas: o liberal-conservador (1810-1930); o paradigma desenvolvimentista (1930-1990); o paradigma normal ou neoliberal (1990-2002); e o paradigma logístico (pós-2002). Estas distinções são bastante sutis, porém, possuem em sua essência diferenças em aspectos relacionados à ontologia destes grupos de pensadores: visões sobre a ideia de nação, os interesses envolvidos e o programa político elaborado a partir destes paradigmas. O autor adota uma postura bastante sincera em relação a suas preferências e tece críticas aos modelos que julga inconsistentes com o grande objetivo do desenvolvimento nacional. De toda forma, contribui para uma caracterização dos tipos

de programas e projetos concebidos para a PEB e descreve as características de cada momento histórico. Tanto as proposições de Pinheiro (2000), quanto as formulações de Cervo (2003; 2008) auxiliam a construção desta tese.

Estas perspectivas dão suporte para a compreensão de uma linha de continuidade dos grandes objetivos e condicionantes da PEB desde a aurora do século XX – linha esta que a presente pesquisa procura também compreender. Entretanto, é igualmente perceptível a clivagem entre os diferentes projetos de inserção internacional ao longo do tempo, oscilando entre perspectivas mais dependentes e americanistas e outras mais autonomistas e globalistas, para além de um pragmatismo que permearia todas as iniciativas – estas duas perspectivas exercem influências na política externa brasileira até os dias de hoje, como é perceptível as clivagens entre as administrações desde 1990 (SARAIVA, 2010). Esta diferença de posição está vinculada a determinados projetos políticos, expressos nos programas político-partidários. Resultou que entre os partidos há diferentes abordagens e justificativas para a adoção do que poderia ser enquadrado em um paradigma ou outro. E é esta vinculação que propõe-se a explorar, apontando as diferenças programáticas concebidas e adotadas pelos principais partidos políticos brasileiros no contexto da experiência democrática da República de 1946-1964. As ideias, enquanto bases de sustentação da cosmovisão são fundamentais para as escolhas e decisões dos agentes políticos e, a partir desta leitura particular do mundo, torna-se imperioso compreender a importância do conteúdo ideacional que compõe a subjetividade da política. A compreensão das ideias que alicerçam as escolhas políticas nos ajudam a compreender os objetivos, intencionalidade e resultados da política externa (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993).

A distinção programática entre os partidos é essencial para a efetividade do regime representativo. Neste sentido, em todas as áreas os partidos devem propor posições próprias e diferentes entre si para que o eleitorado possa optar pela orientação que lhe for mais representativa. A política externa faz parte desta dinâmica e as agremiações necessitam operar este processo de definição de uma agenda própria para influenciar a dimensão eleitoral (ALDRICH, 2006). Thérien e Noel (2000) apresentam um estudo que identifica a propensão de partidos com orientação no espectro da esquerda ou centro-esquerda – denominados no estudo como o grupo socialista ou socialdemocrata – de comprometerem-se com iniciativas de

solidariedade internacional, evidenciando que a posição relativa no sistema e a orientação programática dos partidos exerce influência nas posições tomadas em política externa.

A discussão sobre os impactos das posições partidárias e suas influências sobre os processos de tomada de decisão dos atores políticos encontra-se também em um estágio ainda seminal. Evidente que fatores domésticos impactam nos processos de tomada de decisão em relação à política exterior (MILNER, 1997), os processos decisórios compõem um tecido complexo de relações e envolve dinâmicas permeadas por muitos atores e estruturas (HILL, 2003), devendo sempre considerar o agente da decisão que os impactos das posturas domésticas e externas se inter-relacionam e exercem impacto entre si mutuamente (PUTNAM, 1988). Porém, é escasso o número de estudos que tenham se debruçado sobre a relação entre posição do partido sobre os temas internacionais e a atividade política, permanecendo o entendimento de que diversas forças sociais, grupos de interesse e atores domésticos impactam a tomada de decisão em política externa (PUTNAM, 1988), sem que se qualifique a influência particular dos partidos neste processo. Esta relação pode ter impactos distintos entre representantes no Legislativo e no Executivo. A dinâmica destas relações possui fundamental importância, pois, tanto a conflitividade entre os poderes Legislativo e Executivo, quanto a clivagem partidária-ideológica influenciam nos processos de tomada de decisão, impactando, portanto, nas posições dos congressistas de acordo com seu *status* diante do Executivo e da direção da casa legislativa (KING, 1986).

Bons estudos nacionais conduziram análises sobre a influência parlamentar nos processos de tomada de decisão e de aprovação de políticas exteriores. Silva e Spohr (2016) apontam que usualmente ocorre um processo de concertação de posições entre o Executivo e o Legislativo em temas de política externa. Entretanto, Diniz e Ribeiro (2008) apontam que apesar de possuírem dispositivos acessíveis para influenciar as decisões no campo da política externa e manifestarem interesses para com esses temas, ainda existem muitas limitações à atuação parlamentar, possibilitando que o Executivo utilize de instrumentos próprios de sua atividade para constranger posições contrárias aos seus interesses na política exterior. Ademais, há grande unidade de posição quando se trata de decisões em política externa e a votação dos partidos de base governista (OLIVEIRA, 2013; FELIÚ, ONUKI, 2014).

Por este motivo, não seria possível identificar – ao menos neste espaço – algum sinal de divergência parlamentar em relação às políticas adotadas pelo Executivo, pois, na lógica de coalizões a base aliada tende a operar em consonância com o Presidente. Tal empreitada exigiria uma análise bastante detalhada das posições de cada deputado ou senador em Comissões Parlamentares para identificar momentos excepcionais de infidelidade partidária ou disputa por emendas nos projetos em discussão, o que, poderá ser realizado fortuitamente num futuro estudo. Limita-se, neste momento, a evidenciar a existência de diferenças programáticas e de atuação legislativa, com o intento de contribuir com uma nova abordagem sobre as relações entre partidos e política externa entre 1946 e 1964.



#### 4 Partidos e política internacional na República de 1946-1964

Partidos representam exatamente o que sua nomenclatura evoca: uma parte do todo. Implícito, portanto, está a lógica da alteridade: consiste em uma parte que diferencia-se por alguma razão do todo (SARTORI, 1982), como já apontado por Edmund Burke no século XVIII. No campo da política esta razão pode ser a mais diversa passando pelas características contextuais do local geográfico ou a posição relativa ocupada na estrutura social, momento histórico, associativismo de ofício ou classe, sistema de crenças, ideias e ideologias, a necessidade de impor-se como oposição à outrem e interesses comuns, sobretudo (DUVERGER, 1970; LIPSET; ROKKAN, 1967). Os grupos sociais organizam-se em busca de conquistar as estruturas do Estado e do poder afim de construir um horizonte coletivo afeito às suas crenças, perseguindo imprimir a sua perspectiva, a cosmovisão que os une – ou, que ao menos não os aparte irremediavelmente.

Esta tese não possui o fito de empreender grandes discussões teóricas sobre os partidos políticos por algumas singelas razões. Primeiramente porque existem inúmeros trabalhos que já o fizeram de forma muito mais qualificada. Também porque o foco da pesquisa é compreender como os partidos da República de 1946-1964 posicionam-se e atuam na temática específica das relações internacionais. E, sobretudo, porque compreende-se o objeto de análise em função das diferenciações programáticas nos temas internacionais em detrimento de outras temáticas. Ocasionalmente desta forma classificações enviesadas, pois, foi observada apenas uma dimensão dos conteúdos programáticos. Assim, traçar tipologias de partidos (MAIR, 1997), ou estabelecer posicionamentos ideológicos relativos no diapasão direita-esquerda, incorreria inevitavelmente em simplificações arbitrárias que, no mínimo, prejudicariam o argumento central. Portanto, apresentam-se somente breves discussões com a literatura clássica sobre partidos políticos a seguir, no que julgou-se necessário e frutífero para a análise.

Conquistar espaços nos regimes representativos é a razão de ser de boa parte dos partidos, essencial para sua existência, o que geralmente incide na organização

simultânea de setores e lideranças de representação parlamentar e de estruturas eleitorais. “Um grupo cujos membros se propõem a agir de comum acordo na luta de concorrência pelo poder político” (SCHUMPETER, 1984, p. 313). O princípio faccionista evoluiu para aquilo que motiva a união entre uns em detrimento de outros gestando os partidos, que paulatinamente organizam-se em estruturas complexas, com vias de ordenar as bases e instâncias administrativas e programáticas deste coletivo de representação social. Assim, surgiram os partidos modernos entre o ocaso do século XIX e o início do século XX.

Maurice Duverger (1970), um dos pioneiros no estudo deste fenômeno político-social, tributa às características da origem dos partidos os elementos que moldarão suas estruturas, características e agendas inexoravelmente. Esta proposição também é compartilhada por Angelo Panebianco (2005) que afirma que os partidos políticos tendem a manter a forma organizacional e programática de sua fundação, que passa a compor as características genéticas próprias da agremiação que a distingue dos demais partidos, exercendo influência nas decisões internas e no desenvolvimento institucional.

O modo pelo qual se distribuem as cartas e os resultados das diversas partidas que se desenvolvem na fase genética de uma organização e nos momentos imediatamente seguintes continuam, em inúmeros casos, a condicionar a vida da organização após décadas. Os resultados das primeiras ‘partidas’ [...], as escolhas políticas cruciais realizadas pelos fundadores, as modalidades dos primeiros conflitos visando ao controle organizativo e o modo como a organização se consolida deixarão uma marca indelével. (PANEBIANCO, 2005, p. XVII).

Se surgidos de estruturas externas preexistentes, estarão vinculadas à elas (partidos de massas, de classe, sindicalistas, por exemplo), se surgidos a partir de uma lógica oposicionista e de busca por resultados eleitorais, também manterão esta característica de origem (partidos de quadros, ideológicos, parlamentares, programáticos, entre outros). Uma vez criado um sistema de partidos, com atores ocupando espaços bem delimitados na arena de disputa política, mais difícil torna-se a criação de novos partidos com características semelhantes aos que já ocupam o campo.

A República de 1946-1964 possibilita um cenário profícuo de análise, considerando esta máxima de um quase “eterno retorno” nietzschiano dos partidos

políticos. As agremiações partidárias surgiram praticamente todas ao mesmo tempo, entre os anos de 1945 e 1946. É claro que esta convergência não foi ao acaso, o Estado Novo vetava e perseguia as organizações políticas, sobretudo de oposição, e somente com a abertura ao final do regime foram novamente legalizados os partidos – como veremos em mais detalhes a seguir. Apesar de não ter ocorrido de forma espontânea, e talvez também não tenha sido de forma orgânica, não é possível dizer que os partidos não tenham surgido pela lógica da diferença. A criação de partidos através da influência do poder do Estado, sobretudo de Vargas e das estruturas do Estado Novo (CAMPELLO DE SOUZA, 1983; LIMA JÚNIOR, 1983), não significa a total ausência de conteúdo programático diverso. Evidente que a dinâmica de situação-oposição deu a tônica inicial do sistema (anti e pró-getulismo), tangenciando a tese de formação de partidos em torno da “presidencialização” das disputas (SAMUELS; SHUGART, 2010), mas, os interesses, composições e visões de mundo de cada agremiação são em larga medida diferenciáveis – como exposto adiante. Ainda que a tese da manutenção ou do retorno às estruturas e características fundacionais dos partidos possa ser questionada, uma vez que os partidos constituem-se organismos vivos e transformam-se ao longo de sua existência em decorrência de contextos e influências internas e externas, no caso específico em tela os partidos compartilham um mesmo momento histórico e conjuntura política, fato enriquecedor para a compreensão dos diferentes caminhos e linhagens do sistema partidário fundado em 1945.

Ainda que possam ser identificados no sistema de 1946-1964 indícios da prevalência da chamada “lei de ferro da oligarquia” (MICHELS, 1915), que determina a formação de burocracias enrijecidas, focadas na sobrevivência institucional dos partidos em detrimento de suas agendas, num processo de criação de novas elites dirigentes gestadas pelas próprias estruturas partidárias (DUVERGER, 1970; MICHELS, 1915), não é viável e nem desejável desconsiderar a sua dimensão representativa.

Os partidos políticos devem ser vistos como instituições mediadoras entre os cidadãos e o Estado. Uma condição crucial para uma democracia estável é a presença de grandes partidos com amplas e virtualmente permanentes bases de apoio entre os eleitores (LIPSET, 1993, p. 47)

Os partidos ocupam o espaço intermédio entre a sociedade civil, grupos de interesse e o poder do Estado, influenciando os processos políticos, legislativos e burocráticos. Desta forma, ainda que possam destacar-se grandes lideranças durante o período, não vislumbra-se a possibilidade de interpretar as dinâmicas de 1946-1964 sem considerar os partidos políticos. Muitas das análises sobre o sistema partidário brasileiro enfatizam evidências “ora de fragilidade, ora de consolidação” (SANTOS, 2001, p. 69), evidenciando que a discussão está sempre aberta para novas perspectivas, constituindo uma área viva das ciências humanas e sociais da academia nacional. O debatido insulamento burocrático (LIMA JÚNIOR, 1983), as características de formação de oligarquias ou elites políticas (MICHELS, 1915) ou a resiliência de estruturas perenes do Estado Novo (CAMPELLO DE SOUZA, 1983), não significam um total descolamento entre o sistema partidário e as bases sociais. Ainda que os partidos possam muitas vezes atuar sob formas clientelistas ou patronais, a vinculação com as bases sociais expressa-se em realinhamentos entre o eleitorado e aqueles partidos que ocupam o campo que mais se aproxima de seus anseios (MAYHEW, 2002).

Neste sentido, tornam-se essenciais a existência de partidos como fundamentos do sistema representativo. Os partidos passam a compor a própria estrutura do regime democrático e, ainda que não possuam muitas vezes a eficiência técnica esperada ou a organização institucional adequada para o exercício de suas funções, consubstanciam-se em formas indispensáveis para a representação. Na busca por melhores condições de representarem os interesses de seus representados, os partidos passam a promover a seleção refinada de candidatos, estratégias de competição eleitoral e estruturas organizativas. Ao longo deste processo de institucionalização “os programas políticos passaram a ser um dos principais instrumentos de competição eleitoral” (MANIN, 1995, p. 06). Através dos programas os partidos podem posicionar-se de forma aberta e dialógica com o eleitorado, disponibilizando para o escrutínio as agendas e opiniões políticas construídas em suas entranhas. Sem um programa partidário, independente de como ele seja expresso, não é possível ao eleitor escolher de forma consciente entre as opções oferecidas na vitrine eleitoral. Tampouco é possível aos partidos manterem uma linha de ação com coerência e objetivos comuns.

Neste capítulo aborda-se primeiramente a arena de atuação dos partidos ao apresentar os aspectos constitucionais das competências legislativas relacionadas a questões de ordem internacional. Nesta seção argumenta-se que em contraposição ao regime de 1937, o ordenamento constitucional de 1946 atribuiu maiores possibilidades de atuação ao Legislativo, conseqüentemente, fornece um espaço de diálogo e ação aos partidos e seus representantes parlamentares. A seção seguinte é dedicada à apresentação do conteúdo programático dos partidos, destacando a primazia dos três grandes partidos nacionais (PSD, PTB, UDN), mas, evidenciando que existem concepções e posicionamentos acerca dos temas internacionais em praticamente todas as agremiações. Esta seção sustenta que existem clivagens evidentes e relevantes nos documentos oficiais dos partidos no que se refere aos temas de política internacional. Por fim, após esclarecer o método de análise utilizado, apresenta-se um levantamento de todas as proposições legislativas submetidas no período. Através do tratamento e seleção das temáticas, resultam em um expressivo volume de proposições em temas relacionados às questões internacionais. Refinando mais os dados com base na autoria das proposições, evidencia-se que os partidos políticos, através de seus representantes parlamentares, possuem grande atividade legislativa na temática, tanto em proposições totais quanto em aprovação de matérias. Estas seções reúnem os argumentos empíricos que visam subsidiar o próximo capítulo que propõe um novo olhar sobre a relação entre partidos e política externa no sistema de 1946-1964.

#### **4.1 Aspectos constitucionais das competências legislativas relacionadas a questões de ordem internacional na Carta de 1946**

A reforma constitucional de 1946 é um marco do período pós Estado Novo e imprime ao novo regime político inaugurado um caráter fortemente antiautoritário e democrático. Diferente do texto constitucional de 1937, que foi outorgado pelo então Presidente, Getúlio Vargas, a Constituição de 1946 foi promulgada após eleições livres e democráticas de Assembleia Constituinte, com ampla representação partidária e devido processo de elaboração do texto, com participação, discussão e aprovação regidas pelo poder constituinte reformador. “[A Carta de 1946] buscava devolver ao Legislativo e ao Judiciário a dignidade e as prerrogativas características de um regime efetivamente democrático” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991, p. 409).

Apresenta-se nesta seção, uma visão geral sobre o processo de enfraquecimento e destituição do Estado Novo e uma comparação sobre as competências legislativas e executivas relacionadas à condução das relações exteriores nos dois ordenamentos. Ao fim, evidencia-se que a Carta de 1946, além de restaurar o regime democrático, também resguarda ao Legislativo parte relevante da condução da política externa em comparação com o ordenamento anterior.

### **A Constituição do Estado Novo e a limitação do sistema político-partidário**

O país já se encontrava sob o impacto das ideologias que grassavam no mundo do após-guerra de 1918. Os partidos políticos assumiam posições em face da problemática ideológica vigente: surgem um partido fascista, barulhento e virulento – a Ação Integralista Brasileira, cujo chefe, Plínio Salgado, como Mussolini e Hitler, se preparava para empolgar o poder; reorganiza-se o partido comunista, aguerrido e disciplinado, cujo chefe, Luís Carlos Prestes, também queria o poder. Getúlio Vargas, no poder, eleito que fora pela Assembleia Constituinte para o quadriênio constitucional, à maneira de Deodoro, como este, dissolve a Câmara e o Senado, revoga a Constituição de 1934, e outorga a Carta Constitucional de 10.11.1937. Fundamentou o golpe deitando proclamação ao povo brasileiro, onde disse entre outras coisas: 'Por outro lado, as novas formações partidárias, surgidas em todo o mundo, por sua própria natureza refratária aos processos democráticos, oferecem perigo imediato para as instituições, exigindo, de maneira urgente e proporcional à virulência dos antagonismos, o reforço do poder central'. Assim se implantou a nova ordem denominada Estado Novo. (SILVA, 2015, p. 84)

A Constituição do Estado Novo (BRASIL, 1937) direcionava-se para a centralização do poder no Executivo, seja em matéria de controle administrativo, seja em competência de produção legislativa. Exemplo desta centralização foi a possibilidade de edição de decretos-lei pela Presidência (arts. 12 a 14), que passou a ocupar em grande medida a competência usualmente pertencente ao poder Legislativo de elaborar as leis. O Conselho Federal, criado pelo texto constitucional em seus artigos 50 a 56, esvaziava parte do bicameralismo, “era o Senado sem voto popular, constituído já à época, dos senadores biônicos que recebiam a designação de ‘conselheiros’” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991, p. 345).

O Estado Novo, em seu projeto de reestruturação do sistema político-partidário pretendeu não somente reformar os sistemas eleitorais, mas, diminuir a influência dos partidos no processo político nacional. A proposta getulista, formulada pelo ministro da Justiça, Francisco Campos, esvaziava o poder de representação das agremiações partidárias ao passo em que centralizava a disputa política na sucessão à Presidência da República, posição na qual Getúlio mantinha-se utilizando de todos os meios.

Getúlio considera os partidos como fatores de perturbação da ordem, tanto que fez inserir no preâmbulo da Carta constitucional [de 1937] que a mesma visava atender 'às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social' e 'eliminar os fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos distúrbios partidários'. Era a evidente manifestação antipartidária, confirmada pela prática política do seu governo. (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991, pp. 341-342)

Ainda que rechaçada por Vargas a importância de um sistema partidário plural e vinculado aos setores sociais, a reordenação ocorrida a partir do ano de 1944, e colocada em marcha ainda durante o último ano do Estado Novo (1945), possui algumas digitais suas. A influência no PTB, formado pelos técnicos de seu Ministério do Trabalho, setores ideológicos (liderados por Alberto Pasqualini) e entusiastas vinculados diretamente à figura de Getúlio – inclusive os defensores do “queremismo”<sup>10</sup> – era evidente: formava-se um partido que, apesar de não defender abertamente a continuidade de Vargas no poder, pretendia defender o seu legado, sobretudo nas causas trabalhistas. O PSD originou-se dos interventores federais e membros da burocracia estatal também ligados ao governo vigente até então e, apesar das disputas internas, mantinha-se em relativa sinergia com Vargas, buscando na candidatura de Dutra uma “continuidade na mudança”, aproveitando estruturas de sustentação do seu próprio poder em um regime não autoritário (GOMES, 2005). Destoa somente a UDN, que formou-se com a pauta uníssona de ser uma frente de oposição ao varguismo e tudo o que este representava – talvez tenha sido o único ponto pacífico em comum, ao menos em seu momento fundacional (BENEVIDES, 1981; 1989; HIPOLITO, 1985; D'ARAÚJO, 1996).

“A estrutura partidária formou-se em grande medida por decisão governamental, estruturando-se em função de fatores marcadamente conjunturais (anti ou pró-varguismo) e não por clivagens socioeconômicas nítidas” (CAMPELLO DE SOUZA, 1983, pp. 41-42). O PCB também ressurgiria com força eleitoral<sup>11</sup> e organização interna bem delineada, mas, logo foi colocado novamente na ilegalidade, tendo sua participação ficado restrita ao processo constituinte, do qual participou com 15 representantes. De toda forma, a reforma que possibilitou um pouco mais de

<sup>10</sup> Nome pelo qual ficou conhecido o movimento defensor da permanência de Vargas no poder, ao longo do ano de 1945, assim intitulado devido ao slogan adotado pelas manifestações em cartazes e palavras de ordem “Queremos Getúlio” (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

<sup>11</sup> O partido conquistou 4,9% das vagas nas eleições de 1945, sendo o quarto mais votado neste pleito e apenas um pouco menos votado que o PTB, que garantiu 7,7% das cadeiras (NICOLAU, 2004; SOARES, 1989).

espaço e reconhecimento às oposições, aos partidos e eleições, ocorreria somente em fevereiro de 1945, já nos momentos derradeiros do regime.

Cabe um adendo para discutir o impacto da legislação eleitoral reformulada em 1945 na estrutura do sistema político partidário. O Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, conhecido como Código Eleitoral de 1945 ou Lei Agamenon, possibilitou o reestabelecimento da Justiça Eleitoral, ainda que não sob esta nomenclatura, e estatuiu a regulação do alistamento e das eleições ocorridas em dezembro daquele ano. Seu nome deve-se ao seu idealizador, o político pernambucano Agamenon Magalhães, então ministro da Justiça do governo Vargas. O novo código eleitoral, além de reestabelecer as estruturas de funcionamento do sistema eleitoral (arts 6º a 20), implementou uma série de regras eleitorais, em linhas gerais: estabelecimento do voto universal, obrigatório, direto e secreto (art. 38), para os maiores de 18 anos de ambos os sexos (arts. 2º a 4º, excluídos os analfabetos) em alistamento através de requerimento ou *ex-officio* (art. 22), eleição proporcional para Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas e majoritária para Presidente, Governadores e Conselho Federal (art. 38, §§ 1º e 2º), filiação obrigatória para candidatos (art. 39), “Os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente eleitoral e dos quocientes partidários são atribuídos ao partido que tiver alcançado maior número de votos” (art. 48), estabelece o afastamento dos cargos públicos até 90 dias antes das eleições (art. 56), partidos de caráter nacional, com pelo menos 10 mil eleitores de no mínimo 5 circunscrições, com não menos que 500 assinaturas cada e que não desrespeitasse os princípios democráticos e os direitos fundamentais (arts. 109, 110, § 1º e 114).

Estes dispositivos tiveram grande impacto no próprio desenho do sistema político partidário. Primeiramente, em relação ao alistamento e a qualificação eleitoral foi mantida a fórmula de exclusão de parte significativa da população, sobretudo pelo impedimento aos analfabetos (SCHWARTZMAN, 2007, p. 240). A possibilidade de alistamento *ex-officio* de eleitores por terceiros por procuração, seja um indivíduo, sejam grupos de eleitores, consiste em potencial de ilegitimidade do processo eleitoral, uma vez que abre margens para um cenário de fraude (CAMPELLO DE SOUZA, 1983, p. 121). Ao estabelecer o caráter nacional obrigatório aos partidos, os quais estavam em processo recente de estabelecimento, desmantelou as estruturas partidárias locais ou regionais, muito típicas da República Velha. Também forçou lideranças políticas tradicionais à busca por estruturas partidárias fortes e nacionais,



pois, exige a filiação como condição de elegibilidade e dificulta em parte as candidaturas personalistas.

Na mesma direção, ao impor um período de “desincompatibilização” de 90 dias para ocupantes de cargos públicos, pretendeu-se impossibilitar o uso da máquina administrativa para os interesses eleitorais de políticos tradicionais já instalados na burocracia. Outrossim, ao possibilitar a candidatura simultânea a mais de um cargo e em várias circunscrições, o sistema valoriza lideranças de expressão nacional em detrimento de políticos com bases solidificadas em âmbito regional ou local. Esta característica aliada ao mecanismo de sobras, favorecia candidaturas de expressão nacional, como do próprio Getúlio (que concorreu ao Senado por 5 estados e para deputado em nove, eleito em dois e sete, respectivamente), que levavam a reboque um grande número de cadeiras para os seus partidos (CAMPELLO DE SOUZA, 1983, pp. 118-120).

Por fim, duas características distorcem o sistema de representação. Primeiro o fato da super-representação de estados pequenos e “do interior”, ao estabelecer cotas mínimas de participação independentes da população local. Neste mesmo sentido, modificava-se a regra de quociente eleitoral em razão da população, enfraquecendo os grandes centros urbanos e sobrevalorizando os rincões onde grassavam os políticos conservadores. E, segundo, a regra de distribuição de sobras, que as destinava ao partido mais votado. Esta deformação favoreceu em enorme medida o PSD, ampliando artificialmente sua bancada, tendo obtido cerca de 43% dos votos ocupou 54% das cadeiras na Constituinte (NICOLAU, 2004; CAMPELLO DE SOUZA, 1983, pp. 122-123). Em resumo, nas palavras de Afonso Arinos “a lei eleitoral de 1945 visava consolidar a posição dos remanescentes da ditadura na Constituinte, por meio da absorção das sobras pelo partido majoritário, com sacrifício do sistema proporcional” (FRANCO, 1965, p. 23 apud CAMPELLO DE SOUZA, 1983, p. 121).

Antes de avançar para as características específicas do ordenamento constitucional de 1946 e no intento de discutir as diferenças introduzidas pela nova Carta, apresenta-se em linhas gerais as principais atribuições no âmbito da política internacional contidas no texto de 1937. Em termos estritamente relacionados às

competências constitucionais, a Constituição de 1937<sup>12</sup> atribuía todas as competências das relações exteriores à União, e quase que completamente ao poder Executivo.

A competência dos três Poderes na Constituição de 1937 era meramente formal. Os artigos 38 a 49 que tratavam do Poder Legislativo esboroavam-se com o conjunto do texto e, mesmo, com a coexistência de um Conselho Federal criado pelos artigos 50 a 56, usurpando faculdades legislativas com dez dos seus membros escolhidos pelo Presidente da República e os restantes pelas Assembleias Legislativas dos Estados. [...] A competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada aos interesses do chefe supremo da administração – o Presidente da República. (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991, p. 345)

Ao Poder Legislativo pouco era permitido atuar nas relações exteriores, restando apenas algumas competências muito limitadas. A Câmara dos Deputados não possuía nenhuma competência ou delegação de atribuições nas relações internacionais, e, o Conselho Federal somente possuía resguardado o “art. 54 - Terá início no Conselho Federal a discussão e votação dos projetos de lei sobre: a) tratados e convenções internacionais; b) comércio internacional e interestadual; c) regime de portos e navegação de cabotagem.” O art. 55, alínea “a”, também previa a competência para a aprovação dos representantes diplomáticos, excetuados os enviados em missão extraordinária, mas, este dispositivo foi suprimido pela Lei Constitucional nº 9.

A Presidência da República, por outro lado, concentrava a prerrogativa de direção da política interna e externa (art. 73); competência privativa para manter relações com Estados estrangeiros (art. 74, alínea “c”), declarar a guerra com autorização do Poder Legislativo ou, em caso de agressão estrangeira independente de autorização (alínea “g”), celebrar a paz, convenções e tratados *ad referendum* do Poder Legislativo (alíneas “d” e “h”) e determinar a execução provisória dos mesmos antes da aprovação do Parlamento “se isto o aconselharem o interesse do País” (alínea “n”), chefear e mobilizar as forças armadas (alíneas “e” e “f”) e permitir o trânsito de forças estrangeiras no território nacional após autorização do Legislativo (alínea “i”), e, autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo

<sup>12</sup> Listadas aqui as disposições constitucionais originais da Carta outorgada em 1937. Alguns dispositivos foram modificados após a Lei Constitucional nº 9 de 28 de fevereiro de 1945, que introduziu as sinalizações de abertura do regime e possibilitou novamente o reconhecimento dos partidos, o funcionamento ordinário do Legislativo e a convocação de eleições. Estes dispositivos subscritos não sofreram alterações significativas em seu conteúdo ou sentido, no máximo tiveram sua numeração alterada. Por este motivo, mantiveram-se aqui as referências originais ao texto de 1937.

estrangeiro (alínea “m”) – podendo incidir em perda de nacionalidade se ocorresse sem a licença presidencial (art. 116, alínea “b”), assim como a aceitação de título nobiliário ou condecoração estrangeira poderia ocasionar a perda de direitos políticos se incompatíveis com os deveres impostos por lei ou determinações constitucionais (art. 119, alínea “c”). O art. 77 também reservava ao Presidente a escolha de seu substituto, dentre os membros do Conselho Federal, em caso de viagens ao exterior.

Para além das competências de cada poder da República<sup>13</sup>, o texto também determina questões sobre nacionalidade, naturalização, estatuto do estrangeiro e crimes contra a segurança nacional.<sup>14</sup> Grosso modo, estabui um regime autoritário centralizado na instituição do Executivo Federal, mais ainda, na própria figura personalíssima de Getúlio Vargas, que dispunha de diversos meios para governar sem limitações ou vozes em contrário. Trata-se de um texto outorgado, mas, que em alguma medida poderia vir a ser classificado como cesarista, mas, o plebiscito para consulta popular e consequente legitimação do texto constitucional jamais ocorreu, ainda que previsto em seu art. 187.

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-lei que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo (SILVA, 2015, p. 85)

Por fim, nas Disposições Transitórias, a Constituição do Estado Novo estabelece todo o cenário de arbítrio e permanente estado de *vacatio legis* de suas próprias disposições, uma vez que estabelece a realização do plebiscito como marco para o fim do mandato do então Presidente (art. 175), a dissolução do Parlamento até novas eleições realizadas após o plebiscito (art. 178), e o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias de competência legislativa ao Presidente enquanto não se reunia o Parlamento (art. 180).

<sup>13</sup> Ao Supremo Tribunal Federal determinava-se a competência de julgamento originário de litígios entre nações estrangeiras e a União ou Estados (art. 101, inciso I, alínea “d”), extradição de criminosos e homologação de sentenças estrangeiras (alínea “f”), concessão de *exequatur* às cartas rogatórias das Justiças estrangeiras (art. 102).

<sup>14</sup> Por tratarem-se de competências da União e que não necessariamente são exclusivas ou privativas de um dos poderes, operando muitas vezes com a necessidade da ação de mais de um deles, não foram listadas em detalhes.

## O ordenamento de 1946

Findado o Estado Novo após a edição da Lei Constitucional nº 9 de 28 de fevereiro de 1945, que tentou um último movimento de abertura na tentativa de manutenção do regime, sucedeu-se a destituição de Vargas no golpe militar de 29 de outubro motivado pela desconfiança dos ministros militares sobre estratégias para a manutenção do regime. Após a destituição efetivou-se a realização das eleições de dezembro de 1945, de onde saíram fortalecidas as oposições e outras lideranças políticas em relação ao espaço ilegal e marginal ocupado durante o Estado Novo – mesmo com a vitória do candidato apoiado por Getúlio, seu ex-Ministro da Guerra, General Eurico Gaspar Dutra, sobre o candidato oposicionista, o Brigadeiro Eduardo Gomes e com as distorções proporcionadas pela Lei Agamenon – e sobretudo as principais agremiações partidárias da época: PSD, UDN, PTB e PCB (até aquele momento).

A intenção original da reforma promovida pela Lei Constitucional nº 9 não era a realização de uma Assembleia Constituinte, mas, a conjuntura possibilitou o novo processo de elaboração da Constituição. Com a destituição de Vargas, assumiu a Presidência o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares, que governou durante o processo eleitoral até o reconhecimento do mandato do novo presidente eleito. Linhares editou a Lei Constitucional nº 13 de 12 de novembro de 1945, dispondo sobre o caráter constituinte dos representantes a serem eleitos nas eleições de dezembro daquele ano. Uma vez empossados os deputados e senadores, em 1º de fevereiro de 1946, deu-se início aos trabalhos da nova Constituição. Diferente de outros casos, não partiu-se de um anteprojeto, mas inspirou-se no texto de 1934 (MENDES; COLEHO; BRANCO, 2015, p. 195). Após um longo e disputado debate, instituiu-se um Regimento e organizou-se uma grande comissão de representantes dos partidos (Comissão dos 37) e a partir dela dividiram-se subcomissões temáticas com o objetivo de apresentarem projetos do texto a serem discutidos e votados no plenário da Assembleia. Foi promulgada aos 18 dias do mês de setembro de 1946 pelo seu então presidente, Fernando de Mello Viana.

Apesar de majoritariamente composta por parlamentares oriundos das classes médias e altas, profissionais liberais e proprietários de imóveis e terras, em linhas gerais havia abertura para a concessão de direitos às classes mais baixas e

trabalhadoras. “A predominância, portanto, era de conservadores com tendências liberais e que faziam concessões ao proletariado, desejosos de soluções evolutivas ou por meios democráticos para a luta de classes” (BALEEIRO; BARBOSA, 2012, p. 11). A Constituição de 1946 surge no contexto do pós Segunda Guerra Mundial. Com a derrota do nazifascismo houve um movimento de recuperação do constitucionalismo, com a retomada dos princípios republicanos. Neste sentido, as diversas reformas constitucionais ocorridas a partir de 1945 buscarão estruturar modelos de Estado influenciados pelo liberalismo, pelo positivismo kelseniano, separação de poderes, tribunais constitucionais, direitos e garantias fundamentais. A Constituição de 1946 inspira-se nas Cartas de 1891 e 1934 no que se refere aos direitos civis e políticos e incorpora a legislação trabalhista e o ensaio de Estado Social iniciado pelo regime de 1937, mas, firme em valores antiautoritários e democráticos. Mantém conquistas como o Código Eleitoral de 1932 e reafirma estruturas do regime representativo e do federalismo. Possui também como inspiração os novos regimes socialdemocratas da Europa e na tradição constitucionalista dos Estados Unidos da América.

Referente às competências constitucionais de atuação nas relações exteriores, mantiveram-se reservadas à União (art. 5º): manter relações com os Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções (inciso I); declarar guerra e fazer a paz (inciso II); organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa (inciso IV); permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente (inciso V); explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado (inciso XII); e legislar sobre as matérias (inciso XV): regime dos portos e navegação de cabotagem (alínea “i”), comércio exterior e interestadual; instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para fora do país (alínea “k”), naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (alínea “n”) e emigração e imigração (alínea “o”). Ademais, também compõe o rol de competências da União a decretação de impostos sobre importação de mercadorias de procedência estrangeira (art. 15, inciso I), importação e exportação de lubrificantes e combustíveis, minerais e energia elétrica (inciso III) e transferência

de fundos para o exterior (inciso V).<sup>15</sup> Destaca-se também que apesar de serem descritas as competências exclusivas e privativas dos poderes, o mandamento constitucional veda a delegação de atribuições em seu art. 36, § 2º. Desta forma, ainda que seja válido informar a distinção, não existe a possibilidade de delegação de competências privativas.

O Poder Legislativo passa a possuir uma sessão (IV) específica de suas atribuições, reservada a competência exclusiva do Congresso Nacional para: resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República (art. 66, inciso I); autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz (inciso II); autorizar o Presidente da República a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente (inciso III); autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País (inciso VII). Aos Deputados e Senadores é permitido desempenhar missões diplomáticas de caráter transitório ou participar no estrangeiro de congressos, conferências e missões culturais (art. 49). Não são reservadas competências específicas à Câmara dos Deputados nesta temática, e, ao Senado Federal, somente a autorização de empréstimos externos de Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 63, inciso II).

À Presidência são mantidas as mesmas competências privativas de manutenção de relações com Estados estrangeiros, celebração de tratados e convenções internacionais *ad referendum*, o comando e mobilização das forças armadas e a autorização para que brasileiros possam aceitar pensões, empregos ou comissões de governos estrangeiros (art. 87, incisos VI, VII, XI, XII e XV). Em relação à declaração de guerra (art. 87, inciso VIII), adiciona-se ao texto a possibilidade desta ocorrer sem a autorização do Congresso somente “quando verificada no intervalo das sessões legislativas”, o mesmo ocorre com a permissão de trânsito de forças estrangeiras no território nacional (inciso X). Sobre a celebração da paz (art. 87, inciso IX) também adicionou-se para além do caráter *ad referendum* a necessidade de

<sup>15</sup> Aos Estados também é garantida a competência para a cobrança de impostos sobre exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de cinco por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais (art. 19, inciso V), transmissão *causa mortis* de bens incorpóreos, inclusive títulos e créditos, pertence, ainda quando a sucessão se tenha aberto no estrangeiro (art. 19, § 3º) e também há previsão de em casos excepcionais, o Senado Federal autorizar o aumento, por determinado tempo, do imposto de exportação até o máximo de dez por cento *ad valorem* (art. 19, § 6º).

autorização do Congresso Nacional. Ademais, foi suprimido o dispositivo que previa no texto de 1937 a execução provisória de tratados e convenções internacionais à critério do Presidente e antes da aprovação do Parlamento “se a isto o aconselharem os interesses do País”. O Poder Judiciário mantém as mesmas competências de 1937.

Em primeira mirada, pode parecer que não houve grandes mudanças entre o ordenamento de 1937 e a Carta democrática de 1946. Mas, a clareza das atribuições e competências designadas para cada um dos poderes e as modificações sutis do texto que submetem *sine qua non* parte considerável das competências do Executivo à aprovação do Congresso Nacional, estabelecem uma relação de maior equilíbrio.

Resguarda-se o papel do Legislativo na condução de parte da política exterior e exige a participação e legitimação deste poder em decisões sensíveis nesta seara. Importante considerar também que ao longo de praticamente toda a vigência da Carta outorgada de 1937 esteve suspenso o funcionamento do Parlamento, com sua dissolução prevista no próprio texto constitucional, tendo Getúlio governado, como tratado supra, através de decretos-leis e exercendo ambos os poderes, Executivo e Legislativo. Com a promulgação do novo ordenamento constitucional de 1946, o exercício do mandato e das atribuições e competências legislativas pelos parlamentares foi regular até o golpe de 1964, ainda que imerso em algumas controvérsias e instabilidades. Nota adicional pode ser dirigida a presença de dispositivos de garantia do funcionamento dos partidos políticos, com pluralidade, vedados somente aqueles “cujo programa ou ação contrarie o regime democrático” (art. 141, § 13), com representação proporcional nas Comissões (art. 40, parágrafo único), isenção tributária (art. 31, inciso V, alínea “b”) e competências e organização da Justiça Eleitoral (arts. 109 a 121). No texto de 1937 a única menção localiza-se na exposição de motivos ao fazer agravo contra as agremiações, acusadas de constituírem “fatores de desordem”.

Após análise das modificações introduzidas pela Constituição de 1946 é possível asseverar que o Poder Legislativo, em seu momento de poder constituinte reformador e posteriormente no cumprimento de suas atribuições, assegurou para si parte das responsabilidades e competências na condução da política externa. A total impossibilidade de atuação parlamentar durante o Estado Novo de 1937-1945

reafirmaram a importância do Congresso Nacional, do sistema partidário e do processo eleitoral inclusive nos temas relacionados às relações exteriores. Adiante, apresentar-se-á os números da atividade legislativa durante o período, através dos quais também é possível verificar a presença da temática ao longo do período de 1946 a 1964 nas proposições apresentadas à Câmara dos Deputados.



Atribuição	Competência
Manter relações com Estados estrangeiros	Presidente da República (art. 87, VI)
Celebrar tratados e convenções	Presidente da República com <i>ad referendum</i> do Legislativo (art. 87, VII)
Resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebrados pelo Presidente	Legislativo (art. 66, I)
Declarar a guerra	Presidente da República com autorização do Legislativo, salvo em caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas (art. 66, II e art. 87, VIII)
Decretar estado de sítio	Legislativo em caso de comoção intestina grave (art. 206, I) ou guerra externa (art. 206, II) e Executivo, com possibilidade de decretar ou prorrogar se ocorrido no intervalo das sessões legislativas (art. 208), mas, com posterior deliberação do Legislativo logo que se reunir (art. 211)
Celebrar a paz	Presidente da República com autorização e <i>ad referendum</i> do Legislativo (art. 66, II e art. 87, IX)
Permitir o trânsito e permanência temporária de forças estrangeiras em território nacional	Presidente da República com autorização do Legislativo, salvo se ocorrida no intervalo das sessões legislativas e permanência temporária somente por motivo de guerra (art. 66, III e art. 87, X)
Comandar as forças armadas	Presidente da República (art. 87, XI e art. 178)
Decretar a mobilização das forças armadas	Executivo (art. 87, XII)
Presidir o Conselho de Segurança Nacional	Presidente da República (art. 179, § 1º)
Votar lei de fixação das forças armadas para o tempo de paz	Legislativo com sanção do Presidente da República (art. 65, V)
Autorizar o Presidente e Vice a se ausentarem do País	Legislativo (art. 66, VII)
Votar tributos de importação e exportação e de remessas de valores ao exterior	Legislativo com sanção do Presidente da República (art. 65, II e art. 15, I e III)

**Tabela 1:** Quadro-Resumo das atribuições e competências constitucionais em matérias relativas a relações exteriores na Constituição de 1946.

Elaborado pelo autor com base em BRASIL, 1946.

## **4.2 Posições sobre política externa e internacional nos documentos oficiais: PSD, PTB e UDN**

É comum que partidos dediquem pouco espaço em seus programas e estatutos para formulações acerca da política externa ou sua visão sobre o ambiente das relações internacionais. Isto pode ser observado em praticamente todas as agremiações desde os princípios da República. Porém, não são fontes desprezíveis e certamente não consistem em meros instrumentos retóricos desprendidos da vida diária das instituições partidárias, uma vez que constituem um importante guia de valores, princípios e objetivos das agremiações. Ademais, consubstanciam-se em instrumentos formais indispensáveis para a existência e exercício regular de suas funções organizacionais e diretivas. É necessário, portanto, análise detida da totalidade dos documentos, através da leitura qualitativa do conteúdo para encontrar as nuances que diferenciam as posições entre adversários políticos. Por este motivo, apresenta-se uma investigação ampliada da unidade de análise, avançando para além da existência de seções específicas dedicadas exclusivamente aos temas internacionais. Analisou-se todo o conteúdo a fim de evidenciar as nuances e presenças da visão particular sobre o internacional apresentada nos documentos partidários nas mais variadas seções temáticas.

No sistema de 1946-1964, os três grandes partidos de projeção nacional – PSD, PTB e UDN – (SANTOS, 2003; NICOLAU, 2004), apresentavam linhas gerais sobre suas visões em relação ao internacional. Para compreender as bases formais do posicionamento das agremiações foram consultados os Estatutos e os Programas Partidários. Os documentos foram obtidos nas bases do Tribunal Superior Eleitoral, exceção para os do PTB, que foram obtidos nos arquivos pessoais de Getúlio Vargas mantidos pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV CPDOC)<sup>16</sup>. As demais agremiações não foram ignoradas e também são abordadas adiante. Apresenta-se a seguir as posições partidárias contidas nestes documentos oficiais. Após a descrição detalhada do conteúdo das fontes consultadas, apresenta-se um quadro resumo para facilitar a compreensão das diferentes posições em relação aos temas internacionais.

<sup>16</sup> Estes documentos, especificamente, não estão disponíveis nas bases do TSE. Também não foi possível o acesso aos arquivos históricos do partido. Foram encontrados no arquivo de correspondências de Getúlio Vargas do CPDOC (Classificação GV\1945 c 1945.00.00/10).

## O internacional nos Estatutos

Os estatutos partidários consultados não apresentam direções gerais e tampouco divisões no organograma responsáveis por relações internacionais. Nos trechos onde apresentam alguma referência ao tema, tendem a ser genéricos ou redundantes em relação ao seu programa. Todavia, abaixo estão detalhados os conteúdos encontrados na análise destes documentos para evitar generalizações e apresentação devida das fontes.

O Estatuto do PSD (PSD, 1945b) não cita em nenhum momento definições acerca das relações internacionais do partido ou estabelecendo órgãos responsáveis, ocupando-se o documento somente de questões formais, organizacionais e deliberativas.

O PTB apresenta em seu Estatuto (PTB, 1945b) uma lista resumida de seu programa, reafirmando seu compromisso com os princípios e objetivos do partido. Estes pontos estão contidos no Capítulo II, art. 2º (pp. 01-04), e apresentam referência à temas internacionais nos itens “17 – planificação econômica atingindo todos os setores e visando, por meio de orientação, intervenção ou gestão do Estado, que a produção do país atenda a todas as necessidades internas e externas, assegurando, a baixo custo, as utilidades essenciais a todos os trabalhadores” (p. 03); “25 – ação permanente para que o totalitarismo, sob qualquer aspecto, não possa reaparecer sobre a terra, considerando qualquer regime de força como um atentado à dignidade humana” (pp. 03-04); e “26 – maior solidariedade entre os povos e desenvolvimento da política de compreensão e ajuda entre as nações” (p. 04). Ademais, não há o estabelecimento de nenhuma diretriz ou órgão setorial responsável pelas relações internacionais do partido.

No Estatuto da UDN (UDN, 1945b) há uma breve menção ao tema no Título I “Da Associação Partidária – Fins, Sede e Duração”, art. 2º, onde lê-se: “Na realização dos seus objetivos a UDN propugnará pela unidade e segurança interna e externa do Brasil como República Federativa, sob regime livre e democrático, tendo em vista o programa que, em anexo, integra estes estatutos” (p. 01). Não há nenhuma diretiva ou órgão responsável pelas relações internacionais do partido.

## **O internacional nos Programas partidários**

Diferente dos Estatutos, os Programas partidários apresentam, ainda que sucintamente, um panorama geral sobre o posicionamento dos partidos quanto à temas concernentes ao campo das relações internacionais. O exame destas posições auxiliará a definir as distintas posições relativas dos partidos acerca da política externa e conseqüentemente identificar o grau de interferência na atuação legislativa dos parlamentares. Ainda que documentos oficiais sejam carregados de formalismo e tendências de superficialidade, os objetos analisados abaixo possibilitam afirmar que há uma clivagem entre as agremiações em alguns temas, o que poderá ser averiguado com maior propriedade na análise das proposições legislativas a apresentada adiante.

### **Programa do Partido Social Democrático**

O PSD apresenta em seu programa alguns pontos acerca dos temas internacionais, dedicando uma breve seção especificamente sobre a política internacional e alguns trechos em outras seções que referenciam temas de interesse internacional.

Na primeira seção, intitulada “Da Organização Política” (PSD, 1945, p. 01), o programa defende a extensão aos estrangeiros residentes no país a proteção constitucional da “inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, ao domicílio, à subsistência, à segurança individual e à propriedade” (art. 2º).

A segunda seção do documento, intitulada “Da Defesa Nacional” (PSD, 1945, p.02) afirma o compromisso do partido com o “desenvolvimento dos poderes naval, aéreo e terrestre” (art. 1º), assim como a “melhoria e ampliação da infraestrutura da organização militar” (art. 5º). Também preconiza a “fabricação no Brasil dos materiais necessários às forças armadas, com assistência do Estado e proteção adequada à indústria bélica civil” (art. 6º).

Em sua sétima seção “Da Política Financeira e Econômica” (PSD, 1945, pp. 05-07), o programa apresenta um artigo defendendo a “valorização dos produtos de exportação pela propaganda, política padronizadora e fiscalizadora, e simplificação das nossas normas e processos do comércio internacional” (art. 7º). Também preconiza a “adoção, pelo Estado, de medidas que possibilitem a exportação de

matérias primas excedentes [...] desde que não afete a segurança nacional [...] tendo-se em vista o maior intercâmbio comercial e o espírito de cooperação internacional” (art. 10º). Em seguida, trata do “estabelecimento de tarifas aduaneiras, em função da defesa da economia” (art. 11º) e do “estímulo à formação de capitais nacionais e segurança aos capitais estrangeiros” (art. 14º).

Na seção seguinte “Da Moeda, dos Bancos e do Crédito” (PSD, 1945, p. 07), o programa afirma a intenção de “[...] facilitar a importação em termos convenientes à economia brasileira, sem comprometer a nossa produção e exportação” (art. 1º). Assegurar “condições essenciais ao comércio interno e externo” através da facilitação do crédito “a juros módicos e prazos longos” à lavoura, à pecuária e à indústria (art. 4º).

A décima primeira seção “Da Colonização e Imigração” (PSD, 1945, p. 09) defende o “desenvolvimento da colonização, facilitando a entrada, distribuição e fixação do imigrante, de preferência especializado, e estabelecendo quotas para as correntes imigratórias, observadas as condições étnicas de nossa população” (art. 1º), assim como a “formação dos núcleos coloniais de nacionais e estrangeiros, em conjunto” (art. 3º).

“Das Comunicações” é a décima terceira seção, e cita sucintamente a importância do “desenvolvimento das rotas aéreas internas e internacionais” (PSD, 1945, pp. 09-10, art. 11º).

Por fim, a décima quarta e última seção é especificamente dedicada ao tema, intitulada “Da Política Internacional” (PSD, 1945, p. 10). A seção afirma uma “política externa de solidariedade continental, com melhor compreensão da vida internacional em que todos os povos tenham assegurado o direito à paz, ao trabalho e à prosperidade” (art. 1º). Defende um “regime de respeito mútuo e de cooperação com todas as nações, reconhecendo o princípio de arbitramento obrigatório para solução dos litígios internacionais” (art. 2º). E o “respeito escrupuloso dos tratados e repúdio à guerra de conquista” (art. 3º).

## **Programa do Partido Trabalhista Brasileiro**

O programa do PTB apresenta uma seção dedicada à política entre as Nações e uma especificamente sobre o engajamento contra regimes totalitários, além de outros trechos que perpassam temáticas relacionadas ao ambiente internacional.

A segunda seção, dedicada ao tema da “Manutenção da Unidade Nacional” (PTB, 1945, p. 01) afirma a unidade nacional como “garantia de nossa força na esfera internacional, não só sob o aspecto político como também econômico e social” (art. 2º, alínea “a”) e que “a modificação imposta pela guerra à estrutura social das nações, determina a alteração dos princípios individualistas que nortearam no passado a vida do país” (alínea “b”).

Em sua sétima seção “Dever de trabalhar e Segurança de Emprego” (PTB, 1945, p. 02) o programa afirma que “da mesma maneira que, para garantir a defesa nacional, o Estado mobiliza os cidadãos, estes devem ser considerados permanentemente mobilizados para a grandeza nacional. O dever de trabalhar é uma verdadeira obrigação e todo indivíduo deve, sob qualquer forma, cooperar para o bem estar da Nação” (art. 7º, alínea “a”).

O subtítulo dedicado às “Indústrias” (PTB, 1945, p. 07) está atrelada à décima nona seção que trata da “Planificação Econômica” (p. 06) e constitui uma série de objetivos a serem atingidos no escopo do projeto de planificação. Propõe o “reequipamento industrial com o aproveitamento dos saldos em divisas estrangeiras” (art. 17º, subtítulo III, alínea “d”) e o “controle das indústrias básicas e estratégicas, pelo Estado, visando o interesse da defesa nacional” (alínea “f”). Os temas “Comércio” e “Imigração” também são subtítulos desta seção. Sobre o Comércio propõe-se “estímulo ao comércio interno e externo com a facilitação de créditos” (art. 17º, subtítulo IV, alínea “a”) e o “controle dos produtos exportados de modo a assegurar o bom nome dos produtos nacionais no exterior” (alínea “b”). Já o tema da Imigração induz o “desenvolvimento de correntes migratórias com a admissão de emigrantes estrangeiros, com condições de saúde e grau de instrução compatíveis com os interesses da Nação” (art. 17º, subtítulo V, alínea “a”), a “organização de serviços de hospedagem, assistência técnica sanitária e econômica através de um instituto nacional de colonização e imigração” (alínea “b”) e a “integração dos imigrantes no

ambiente nacional impedindo a formação de quistos raciais<sup>17</sup> (alínea “c”).

Na vigésima-quarta seção “Combate aos açambarcadores e Responsabilidade funcional” (PTB, 1945, p. 09), propõe-se como forma de combate aos monopólios e trustes que o Estado cumpra a função de “impedir a existência de ‘truste’ e cartéis nacionais ou estabelecidos dentro do país sempre que tiverem finalidade antissocial” (art. 22º, alínea “a”) e “impedir que ‘truste’ ou cartéis internacionais ou estrangeiros promovam, dentro do território nacional, a venda de seus produtos a preços inferiores aos fixados nos países de procedência, com a finalidade de, asfixiando a produção nacional, sujeitar os consumidores ao arbítrio dos ‘trustes’ ou cartéis” (alínea “b”).

A seção sobre “O Espírito de Solidariedade entre todos os Cidadãos” (PTB, 1945, p. 09), vigésima-sexta do programa, aborda o combate à discriminação e a segregação por critérios de cor, classe, origem ou religião e aponta como requisito para a superação deste problema que “nenhum preconceito de cor seja empecilho ao acesso de cidadãos na vida pública, inclusive no oficialato das forças armadas e no corpo diplomático, admitida a seleção entre todos os candidatos apenas pelo critério da competência” (art. 24º, alínea “a”) e “que nenhum preconceito de origem impeça o ingresso do indivíduo cuja competência seja comprovada, em qualquer funções da vida pública e, especialmente, no oficialato das forças armadas e no corpo diplomático” (alínea “e”).

Adiante há uma seção dedicada especificamente ao “Combate aos Regimes de Violência” (PTB, 1945, p. 10). Esta seção determina uma “ação permanente para que o totalitarismo, sob qualquer aspecto, não possa reaparecer sobre a terra, considerando-se qualquer regime de força como um atentado à dignidade humana” (art. 25º). Como forma de evitar o ressurgimento destes regimes deve-se considerar que “o predomínio, pela força ou pela ameaça de violência, de qualquer agrupamento é uma forma de totalitarismo” (alínea “a”), que “a verdadeira democracia assegura a todos os cidadãos, sem quaisquer distinções, o direito de se manifestar sobre o governo da Nação” (alínea “b”), “deve ser considerada antidemocrática qualquer ação

<sup>17</sup> Este conceito tem origens na patologia e está em desuso, atualmente substituído pelo termo “cisto”. Neste período constava no debate acerca da imigração. Consiste na ideia de ser necessária a criação de comunidades isoladas de imigrantes para “educá-los” à nova pátria, impondo o ensino da língua, da história, da geografia e dos costumes do país para “ambientá-los”. Um quisto racial, portanto, consistia numa colônia de imigrantes que ameaçaria a segurança do país por uma incompatibilidade de ideias e costumes.

visando o domínio do poder por uma classe” (alínea “c”), “todo governo, para ser democrático, terá de ser exercido com poderes dados pelo povo, em manifestação livre, asseguradas todas as garantias” (alínea “d”) e que “as relações amistosas com governos totalitários são um incentivo à existência dos regimes de violência no mundo” (alínea “e”).

Por fim, a vigésima-oitava e penúltima seção, “Política de Compreensão e Ajuda entre as Nações” (PTB, 1945, p. 10), é dedicada às relações internacionais. Prevê uma “maior solidariedade entre os povos e desenvolvimento de política de compreensão e ajuda entre as nações” (art. 26º). Afirma que a participação do Brasil nas Nações Unidas resultou em compromissos internacionais correspondentes às tradições nas relações com outros povos, e que devem seguir as seguintes direções para a sua consolidação: “a) respeito absoluto aos compromissos internacionais; b) solução dos dissídios entre nações por meio de tribunais internacionais ou pelo arbitramento; c) abstenção de qualquer ingerência estrangeira no direito de um povo, democraticamente, escolher seus governantes e fixar as bases de seu regime político; d) repulsa à política de agressão armada e de compressão econômica; e) ajuda, quando solicitada, a outras nações para a solução de seus problemas econômicos; f) incentivo do intercâmbio cultural e afetivo entre os povos; g) desenvolvimento da política de solidariedade, sobretudo continental” (art. 26º, alíneas de “a” a “g”).

### **Programa da União Democrática Nacional**

A UDN apresenta em seu programa político uma breve seção dedicada especificamente ao tema das Relações Exteriores, mas, também trata da temática em outros pontos.

A seção “Democracia” (UDN, 1945, p. 01) inaugura as seções temáticas do documento e cita brevemente a intenção de reintegrar territórios desmembrados de estados, uma vez que “não interessarem, diretamente, à defesa da fronteira” (art. IV).

Adiante, na terceira seção intitulada “O Homem” (UDN, 1945, p. 02) trata de imigrantes e da sua incorporação buscando o “material humano os elementos mais úteis das correntes imigratórias, sob todos os aspectos, procurando atrair, notadamente, técnicos e operários especializados aptos à agricultura e à indústria, os quais deverão ser distribuídos, de conformidade com as necessidades de cada região



e o interesse da unidade nacional” (art. III).

Na seção seguinte, “O Capital” (UDN, 1945, pp. 02-03), defende “apelar para o capital estrangeiro, necessário para os empreendimentos da reconstrução nacional e, sobretudo, para o aproveitamento das nossas reservas inexploradas, dando-lhe um tratamento equitativo e liberdade para a saída dos juros” (art. I).

O tema econômico continua na sétima seção, intitulada “A Industrialização” (UDN, 1945, p. 04), e aponta como forma de “promover e estimular a industrialização do Brasil” (art. I) os princípios de que “as indústrias leves, reputadas mais úteis, que puderem ter maior desenvolvimento pela variedade de matéria prima nacional, terão favores especiais para a sua instalação” (alínea “b”), “a tarifa de proteção industrial, em geral, só será mantida se a indústria favorecida [...] utilizar matéria prima nacional” (alínea “c”), “a pauta protecionista terá uma redução gradativa, para que não possam subsistir indústrias fictícias, mas somente as que demonstrarem eficiência pela concessão desse favor” (alínea “d”). Na mesma seção encontramos que “só será permitida a exportação de recursos minerais e de matérias primas que, pelas suas reservas, excedam as necessidades da indústria nacional organizada” (art. II) e que “o Estado favorecerá o desenvolvimento industrial do País, além da redução dos direitos aduaneiros [...]” (art. III).

“O Comércio” (UDN, 1945, p. 04) é abordado na seção seguinte e sugere que seja implantada uma política comercial que estimule “o comércio externo, considerando normas da cooperação econômica dos povos, sem óbices à exportação, que não sejam opostos pelo interesse nacional e, ao contrário, favorecendo-a pela procura de mercados” (art. I, alínea “b”).

A seção nona, que trata dos “Transportes” (UDN, 1945, pp. 04-05) prevê, como forma de superar os obstáculos da insuficiência e desaparecimento do setor “a regulamentação da navegação de cabotagem, de maneira que, enquanto não puder ser atendida, satisfatoriamente, pelas empresas nacionais, a economia do país, sejam permitidos navios estrangeiros nesse serviço” (art. I, alínea “b”).

Sobre o “Regime Fiscal” (UDN, 1945, p. 05) propõe-se “franquiar a exportação e suprimir as barreiras fiscais entre Estados e Municípios” (art. I), assim como a “revisão dos direitos aduaneiros, na seguinte base: a) livre entrada, durante a fase

necessária para o aparelhamento nacional: de locomotivas e todo material ferroviário e rodoviário especializado não produzido no País; de máquinas operatrizes e aparelhos industriais não fabricados no Brasil; de aviões, automóveis, caminhões e tratores de quaisquer tipos; de gasolina e do petróleo necessários para esses veículos” (art. II).

Por fim as seções décima-terceira e décima-quarta são dedicadas, respectivamente às “Relações Exteriores” e à “Segurança Nacional” (UDN, 1945, p. 06). Sobre as Relações Exteriores sugere-se em seu único artigo que “a política externa do Brasil deverá inspirar-se: a) no interesse da colaboração entre os povos e no sentimento de fraternidade humana; b) nos postulados das Nações Unidas; c) na integração da comunidade das Nações americanas” (art. I). Já sobre a Segurança Nacional demanda-se “restaurar o princípio da Constituição de 24 de Fevereiro de 1891: Art. 14º - As forças de terra e mar são instituições nacionais e permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior, e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais” (art. I) e também propõe “organizar a indústria militar” (art. II).

Temas	PSD	PTB	UDN
<b>Diplomacia</b>		Acesso à carreira diplomática através de critérios de competência Contra a segregação baseada em preconceitos de cor, classe, origem e religião no acesso ao corpo diplomático	
<b>Comércio e Política Comercial</b>	<p>Valorização e promoção dos produtos de exportação</p> <p>Padronização das políticas fiscais</p> <p>Simplificação das normas de comércio exterior</p> <p>Exportação de matérias primas, somente se excedentes e sem afetar a segurança nacional</p> <p>Importação em termos convenientes</p> <p>Garantia de condições para o comércio interno e externo</p> <p>Acesso ao crédito com condições favoráveis para garantir os mercados internos e externos</p>	<p>Estímulo ao comércio interno e externo com a facilitação de créditos</p> <p>Controle dos produtos exportados para assegurar a boa reputação da produção nacional</p> <p>Combate aos monopólios e trustes nacionais e internacionais</p>	<p>Fomento de "favores para a instalação" de indústrias leves que utilizem matéria prima nacional</p> <p>Só será permitida a exportação de recursos minerais e matérias primas excedentes</p> <p>Estímulo do comércio externo, seguindo normas de cooperação econômica dos povos</p> <p>Sem óbices à exportação que não vá contra os interesses nacionais</p> <p>Procura de mercados</p>
<b>Tarifas</b>	Tarifas aduaneiras para defender a economia doméstica		<p>Tratamento equitativo ao capital estrangeiro, com liberdade para a saída dos juros</p> <p>Proteção industrial só será mantida se a indústria utilizar matéria prima nacional</p> <p>Tarifas de proteção industrial reduzidas gradativamente para favorecer somente indústrias legítimas e eficientes</p> <p>Redução dos direitos aduaneiros</p> <p>Franquiar exportações e suprimir barreiras fiscais entre Estados e Municípios</p> <p>Livre entrada para locomotivas e material ferroviário, máquinas não fabricadas no país, aviões, automóveis, caminhões, tratores, gasolina e petróleo</p>

<b>Capital Estrangeiro</b>	Segurança ao capital estrangeiro	Reequipamento industrial utilizando saldos de divisas estrangeiras	Apelar ao capital estrangeiro, necessário para a reconstrução nacional
		Impedimento de trustes, cartéis internacionais e a prática de dumping	Uso do capital estrangeiro para a exploração de reservas inexploradas
			Navegação de cabotagem permitida à empresas estrangeiras para suprir a ausência de capacidade nacional
<b>Direitos Cíveis, Imigração e Estrangeiros</b>	Estender aos estrangeiros direitos básicos	Trabalho tido como um dever para a grandeza e bem estar da nação	Incorporação do "material humano mais útil"
	Facilitação da entrada de imigrantes especializados	Admissão de imigrantes estrangeiros em condições de saúde e instrução compatíveis com os interesses nacionais	Atração de técnicos e operários especializados
	Quotas para imigração conforme condições étnicas da população	Criação de um instituto nacional de colonização e imigração	Distribuição dos imigrantes conforme as necessidades regional e o interesse nacional
	Criação de núcleos coloniais com estrangeiros e nacionais em conjunto	Apoio de hospedagem, assistência sanitária e econômica através do instituto de imigração	
		Integração dos imigrantes sem a criação de núcleos coloniais isolados (quistos raciais)	
<b>Política Internacional</b>	Solidariedade continental	Contra todo regime totalitário	Interesse da colaboração dos povos
	Defesa do direito dos povos à segurança, trabalho e prosperidade	Ação permanente contra regimes de violência	Sentimento de fraternidade humana
	Respeito mútuo e cooperação com todas as nações	Defesa da livre manifestação, garantia de direitos e da democracia nas Nações	Defesa dos postulados das Nações Unidas
	Arbitramento obrigatório para a solução de litígios	Contrário à relações com governos totalitários	Integração da comunidade das Nações americanas
	Repúdio às guerras de conquista	Solidariedade entre os povos	
		Políticas de compreensão e ajuda entre as nações	
		Solução de dissídios através de tribunais internacionais e arbitramento	
		Abstenção à ingerências estrangeiras ao direito de escolha democrática dos governantes e regimes políticos	
	Repulsa à agressão armada e compressão econômica		
	Ajuda à outras nações em problemas econômicos		

		Incentivo do intercâmbio cultural e afetivo entre os povos Solidariedade internacional, sobretudo continental	
<b>Tratados</b>	Respeito escrupuloso aos tratados	Respeito absoluto aos compromissos internacionais	
		Compromissos assumidos na adesão à ONU correspondem às tradições nas relações internacionais do país	
<b>Defesa</b>	Desenvolvimento das FFAA	Trabalho e mobilização social são fundamentais para a defesa nacional	Reintegração de territórios desmembrados, contanto que não sejam de interesse à defesa de fronteiras
	Ampliação da infraestrutura militar	Controle das indústrias básicas e estratégicas pelo Estado é de interesse da defesa nacional	FFAA são instituições nacionais e permanentes destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior
	Fomento e proteção à indústria bélica	Contra a segregação baseada em preconceitos de cor, classe, origem e religião no acesso ao oficialato	Obediência e hierarquia, dentro dos limites da lei, são fundamentos das FFAA
		Acesso ao oficialato através de critérios de competência	FFAA obrigadas a sustentar as instituições constitucionais Organização da indústria militar
<b>Outros</b>	Desenvolvimento de rotas aéreas internacionais	Unidade nacional como fonte da força política, econômica e social no ambiente internacional	

**Tabela 2:** Quadro resumo das principais posições partidárias contidas em seus Programas (PSD, PTB, UDN)  
Produzido pelo autor com base em PSD, 1945; PTB, 1945; UDN, 1945.

### 4.3 Posições sobre política externa e internacional dos demais partidos

Apesar do imenso protagonismo das três legendas – PSD, PTB e UDN – durante a República de 1946-1964 nos levar a analisar mais detalhadamente sua atuação e posições programáticas, faz-se necessário verificar dentre os demais partidos do período se existem posições bem delineadas e claras acerca do ambiente internacional e da política externa. Longe de diminuir a importância destes partidos, ou de suas lideranças, apresentando suas ideias em bloco, a opção adotada por esta pesquisa de focalizar as três grandes legendas deu-se por motivos operacionais e pelo corte de representação parlamentar conquistada a nível federal pelas legendas, como supracitado. Muitos destes partidos listados abaixo possuíram grandes lideranças e desempenharam um papel relevante na história da política nacional, mas, por outro lado, também estiveram muitas vezes bastante localizados em espaços territoriais limitados e com pouco poder de influência nas políticas federais de alto nível (SANTOS, 2003). Isto não exclui a citação de alguns exemplos de atuação parlamentar em temas relacionados ao ambiente internacional, que serão oportunamente apresentados ao longo da pesquisa.

Neste intento de investigar a existência de formulação de pensamento político acerca das temáticas internacionais num amplo espectro partidário foram analisados os Estatutos e Programas disponibilizados nas bases do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dos demais partidos que compuseram regularmente o sistema partidário do período – sem distinção de quanto tempo em que estiveram regulares e ativos, ou, se possuíram representação parlamentar. Os documentos analisados referem-se aos seguintes partidos: Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Libertador (PL), Partido Republicano (PR), Partido da Representação Popular (PRP), Partido Rural Trabalhista (PRT – anteriormente denominado Partido Republicano Democrático e Partido Republicano Trabalhista), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano Progressista (PRProg), Partido Popular Sindicalista (PPS), Partido Agrário Nacional (PAN), Partido Social Progressista (PSP, resultado da fusão de PRProg, PPS e PAN), Partido Social Trabalhista (PST, fundado como Partido Proletário do Brasil), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Orientador Trabalhista (POT), Partido Nacional Evolucionista (PNE), Partido da Boa Vontade (PBV), União Nacional do Trabalho (UNT) e Movimento Trabalhista

Renovador (MTR).<sup>18,19,20</sup> Optou-se, nesta seção, por uma apresentação em texto corrido, abordando conjuntamente os Estatutos e os Programas, sem dedicar subdivisões a cada agremiação.

### **O internacional nos Estatutos e Programas Partidários**

O Partido Comunista Brasileiro (PCB)<sup>21</sup> insere, em seu Estatuto, entre os seus objetivos programáticos de estabelecimento do socialismo a “completa emancipação econômica do país” e a “efetiva cooperação do Brasil em prol da paz mundial” (PCB, [1945] 1962, p. 01). Ao final do documento, uma mensagem de Luiz Carlos Prestes inicia seu manifesto “Ao povo brasileiro! Aos Trabalhadores!” com uma leitura da conjuntura internacional de expansão do pacifismo e da democracia no mundo, fomentando um cenário de “irresistível avanço do socialismo” (p. 27) e afirma que os países democráticos asseguram a existência dos partidos comunistas (p. 28). Em seu Programa, são defendidas uma série de teses que visam orientar a atuação do partido:

<sup>18</sup> Os documentos do PSR (Partido Socialista Revolucionário) não se encontram nas bases do TSE. Ademais, o partido teve uma vida breve, formado em 1939 por dissidentes do PCB liderados por Herminio Sachetta e vinculados à IV Internacional, existiu somente até 1952, sem ter conquistado projeção eleitoral. Teve entre seus apoiadores e colaboradores alguns nomes ilustres, como Patrícia Galvão (Pagú) e Florestan Fernandes, que colaborou com a produção de um programa técnico-eleitoral da Coligação Democrática Radical, apresentado durante as eleições constituintes de 1945. O manifesto reivindica uma série de liberdades e garantias civis, mas, não possui linhas acerca da política internacional ou da política externa. (COLIGAÇÃO, 1945 In: MARTINEZ, 1998, pp. 225-248). Alguns textos produzidos por Herminio Sachetta (1992) orientam para uma postura internacionalista, para a solidariedade internacional entre os povos e fortes ligações com a política externa da União Soviética, posições típicas dos movimentos trotskistas de seu tempo. Porém, apesar da importância da liderança de Sachetta no partido, foram considerados apenas documentos oficiais das agremiações partidárias e estes artigos de opinião não constituem um posicionamento formal do partido nas temáticas internacionais.

<sup>19</sup> Neste trabalho optou-se pelo foco nas três maiores legendas do período, por este motivo não julgou-se oportuno apresentar aspectos históricos, ideológicos e organizacionais das demais agremiações para além do estritamente necessário, como já discutido nas páginas anteriores. Nesta seção, apresenta-se somente o conteúdo presente nos documentos oficiais dos partidos regulares, obtidos nas bases do TSE, com o fito de evidenciar a existência de reflexões para além do grande eixo PSD-PTB-UDN, sem julgamento de valores relacionados à posição político-ideológica ou importância relativa dos partidos aqui listados.

<sup>20</sup> Em 1962, após intensas disputas internas decorrentes da mudança de rumos do movimento comunista internacional, houve uma cisão no Partido Comunista do Brasil (PCB), da qual surgiram dois grupos políticos: o Partido Comunista Brasileiro, liderado por Luís Carlos Prestes e que obteve o registro e voltou à legalidade; e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) liderado por João Amazonas, Mauricio Grabois e Pedro Pomar. O PCdoB, entretanto, só foi legalizado perante à Justiça Eleitoral em 1985 e por este motivo não foi incluído nesta análise. Para mais informações, verificar o Manifesto Programa da 5ª Conferência Extraordinária do PCB, de 1962.

<sup>21</sup> O PCB, fundado como Partido Comunista do Brasil em 1922, teve seu registro cassado por diversas vezes ao longo de sua trajetória. Conquistou o registro definitivo em 1945 e logo foi cassado, em 1947, tendo seus parlamentares igualmente impedidos em 1948. Só retornou à legalidade em 1962. Ainda assim, suas lideranças continuaram a participar e influenciar largamente o debate público (PANDOLFI, 1995). Por esta razão, apresenta-se uma síntese dos dois momentos da produção estatutária e programática do partido.

defesa da indústria nacional e das riquezas minerais; desenvolvimento de setores econômicos industriais sensíveis através de empresas estatais; “rigorosa restrição de remessas para o exterior de lucros, royalties, juros e ao retorno de capital estrangeiro”; encampação (tomada de posse de empresas privadas pela administração pública) de empresas estrangeiras de energia elétrica e frigoríficas; interdição de bancos estrangeiros e proibição de capital estrangeiro no setor de seguros; extensão do monopólio estatal na distribuição de derivados de petróleo; monopólio estatal do câmbio para benefício dos empreendimentos nacionais e do comércio externo; defesa da cultura nacional; política externa independente; autodeterminação dos povos e rechaço à intervenções externas; solidariedade ao povo cubano e aos demais “que lutam pela emancipação nacional”; relações diplomáticas e comerciais com os países socialistas, sobretudo União Soviética e China; estreitamento de relações com os “povos irmãos” da América Latina e da África; atuação na ONU visando a solução pacífica e negociada de controvérsias e a defesa da causa da paz mundial e da coexistência pacífica entre os povos (PCB, 1945b, pp. 01-03).

O Partido Democrata Cristão (PDC) apresenta seu Estatuto e seu Programa em um documento único. Enumera entre seus princípios fundamentais uma seção dedicada ao “âmbito internacional” (PDC, 1945, pp. 33-34), que contém dez princípios norteadores: cooperação e solidariedade internacional com garantia da integridade territorial e da soberania nacional objetivando assegurar a paz, melhores padrões de trabalho, desenvolvimento econômico e segurança social; reconhecimento da livre determinação dos povos; defesa da completa igualdade entre Estados e não colaboração em guerras de conquista; promoção e facilidade de acesso às fontes de produção e mercados de consumo para livrar os povos do “temor econômico”; condenação da inutilização de excessos de produção em detrimento das populações necessitadas; luta pela publicidade obrigatória dos tratados internacionais; oposição ao nacionalismo autárquico, imperialismo econômico e internacionalismo bancário; sustentação do princípio da liberdade dos mares e oceanos; defesa da ampla cooperação para o combate às crises econômicas; e promoção da liberalização comercial de bens, capitais e serviços compatibilizada com a defesa nacional e o fortalecimento da economia doméstica.

Também elenca entre os princípios do “âmbito nacional”, Seção “A – Na ordem política”, item “13”, o intento de “promover a imigração de acordo com os interesses



políticos e sociais da nacionalidade” (p. 35). Na seção “B – Na ordem social e econômica”, item “2”, estabelece a posição de “reconhecer a necessidade da economia brasileira ser orientada no sentido da predominância do mercado interno sobre os de exportação” (p. 35). Na seção “C – Na ordem agrária”, item “4”, adota a defesa da “produção nacional, assegurada a paridade dos preços internos e externos e as flutuações cambiais, de forma a perceberem os produtores rurais uma parcela equitativa de todo rendimento nacional”, e no item “5”, prevê a reserva do “mercado nacional de produtos alimentícios para os lavradores, criadores e industriais rurais nacionais” (pp. 37-38). E em sua seção “E – Na ordem moral, religiosa e cultural”, item “16”, propõe “coibir os abusos da imprensa, teatro, cinematográfico, rádio, publicações em geral, anúncios avulsos, logradouros públicos e outros meios de difusão ou exibição do pensamento e de costumes, resguardando a tranquilidade pública, os bons costumes, a educação e as boas relações internacionais, com responsabilidade dos transgressores (p. 39). Em sua organização administrativa prevê, no art. 18, alínea “h”, a criação de Departamentos Nacionais, Estaduais e Municipais, dentre eles o de “política internacional” (p. 45).

O Partido Libertador (PL) também apresenta seu Estatuto – sob o título de “Lei Orgânica” – e seu Programa em um documento único. Nas diretrizes do Estatuto não há qualquer menção à atuação ou posição em relação à política internacional. Em seu Programa, entretanto, dedica uma seção específica para o tema. No inciso I afirma “a soberania das nações é limitada pela sua crescente interdependência econômica e espiritual. A sociedade das nações é uma realidade que deve ser considerada, desenvolvida e juridicamente organizada no superior interesse dos povos”. E elenca dez diretrizes: igualdade jurídica entre as nações; respeito à soberania e autodeterminação; organização democrática da Sociedade das Nações; generalização da democracia como condição indispensável à convivência pacífica entre os povos e repúdio aos regimes ditatoriais; reconhecimento da justiça internacional e de uma corte internacional com arbitramento obrigatório; fomento da cooperação econômica, social e cultural; livre-comércio e acesso a todos os mercados; combate ao imperialismo e à dominação; combate aos cartéis econômicos internacionais; legislação de proteção ao sistema de patentes; e combate à prática de *dumping*. (PL, 1945, pp. 14-15). Adiante, no inciso II, afirma que “a guerra deixou de ser uma fatalidade histórica para se tornar evitável pela organização das nações e

pela educação dos povos” e lista mais três diretrizes: ilegalidade da guerra, reservada à Sociedade das Nações o uso da força para garantia da observância da lei e da justiça internacionais; restrição progressiva das forças militares nacionais e construção de uma “poderosa força internacional estritamente obediente à Sociedade das Nações”; e educação para a paz em paralelo à “preparação indispensável para a defesa militar” (p. 15).

Ademais, na seção “Parte Econômica” enumera em seu inciso I, item “4”, a “abstenção do Estado em concorrer no campo da iniciativa privada, ressalvados os imperativos da economia e da defesa nacionais” (p. 09), assim como trata dos capitais estrangeiros em seu inciso II, item “2”, que prevê “igualdade de tratamento legal, fiscal e administrativo ao capital nacional e estrangeiro” (p. 10) e no item “7”, tratando da regulação da navegação de cabotagem, prevê que “enquanto não puder ser atendida, satisfatoriamente, pelas empresas nacionais, a economia do país, sejam permitidos navios estrangeiros nesse serviço” (p. 10). No inciso III, item “3”, defende uma “política aduaneira contrária aos abusos do protecionismo: justa e temporária proteção ao empreendimento nacional legítimo e defesa do consumidor contra o artificialismo da produção onerosamente protegida” (p. 11). Em seu inciso V, aborda as políticas monetárias, de crédito e câmbio, e posiciona-se (item “1”) em defesa de um “Banco Central e de Redesconto de propriedade do Estado. Câmbio real e estável. Cumprimento dos compromissos e convenções econômicas internacionais” (p. 12).

O Partido Republicano (PR) igualmente reúne em documento único o Estatuto e o Programa. Não há menções à atuação ou posicionamento sobre temas internacionais no Estatuto. No Programa elenca dentre seus postulados programáticos básicos, na seção de “Ordem Social e Econômica”, item “47”, o incentivo ao aparelhamento industrial e “a eliminação progressiva das indústrias que não tenham condições próprias de vida, independente de proteção aduaneira permanente e onerosa” (PR, 1945, p. 19). Na mesma seção, no item “54”, defende uma “política de atração de capitais e estímulo aos investimentos”, assim como, no item “57”, “favorecer o povoamento [...] pela execução de uma política imigratória adequada e prudente”, e, por fim, a “criação do Banco Central, com autonomia de ação assegurada em lei, como aparelho regulador e único órgão competente em matéria de moeda, crédito e câmbio” (p. 19).

O Partido de Representação Popular (PRP) descreve no Estatuto, em seu art. 2º, inciso V, um dos fundamentos de seu programa partidário “o combate contra todas as ideologias totalitárias, inimigas da dignidade do homem, da soberania nacional e da harmonia entre os povos” (PRP, 1945, p. 02). Em seu Programa afirma ser necessária “por processos racionais, estimular a imigração, na conformidade dos interesses nacionais” (PRP, 1945b, p. 04). Dedicar às temáticas internacionais uma seção intitulada “5 – Preservação do prestígio internacional do Brasil”. Nesta seção faz uma leitura histórica sobre o papel do Brasil no mundo, considerando a imigração, miscigenação e a participação na II Guerra Mundial através da Força Expedicionária Brasileira (FEB), elementos que corroboram a elevação do país “ao plano das grandes potências contemporâneas” (p. 04). Conclama os brasileiros ao apoio da tradição política de solidariedade continental para superar as incertezas do contexto. Por fim, afirma que “o Brasil, para ser respeitado no concerto da América e para merecer a confiança das Nações tem que cumprir os compromissos, que assumiu, em defesa da preservação da Paz e do princípio de livre determinação dos povos” (p. 04).

O Partido Rural Trabalhista (PRT)<sup>22</sup> em seus Estatutos de fundação integra o Programa em meio aos seus dispositivos. A única menção à um tema de política internacional encontra-se em seus postulados fundamentais (5º parágrafo, inciso II) a “sustentação da soberania da Pátria, pela defesa absoluta de sua integridade (PRT, 1945, p. 01).

O Partido Socialista Brasileiro (PSB), fundado em 1945 sob a denominação de Esquerda Democrática<sup>23</sup> e renomeado em 1947, não aborda nenhuma menção ao ambiente internacional em seus Estatutos. Seu Programa é apresentado sob a forma de um Manifesto, no qual a legenda insere-se no movimento de defesa da liberdade civil e política e da democracia pelo “clamor das reivindicações populares e no mundo inteiro se levantam” (PSB, 1945, p. 04). Adiante no documento, lista uma série de reivindicações imediatas para a melhoria das condições de vida da população, incluindo a última menção ao tema da economia internacional ao defender a “industrialização e desenvolvimento das forças produtivas do país, [...] tendo em vista

<sup>22</sup> Fundado em 1945 sob o nome de Partido Republicano Democrático e renomeado pela primeira vez em 1949 para Partido Republicano Trabalhista, assumiu esta nomenclatura, substituindo o Republicano por Rural em 1959.

<sup>23</sup> Composto por parte de dissidentes “esquerdistas” da UDN.

a libertação da economia nacional das formas de exploração colonizadora” (alínea “I”, p. 07).

O Partido Republicano Progressista (PRProg) também integra o seu Programa em meio ao seu Estatuto. No Capítulo I, art. 3º, afirma ser seu principal objetivo a defesa da democracia social que “assente a soberania da nação na harmonia e independência dos poderes [...] e a felicidade do povo na cooperação e união de todas as suas classes” (PRPROG, 1945, p. 01). Também afirma, em seu art. 4º, estar destinado a “garantir a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no país” (p. 01). Na seção “Na ordem política” afirma no inciso XIV a defesa da “imigração, de acordo com os interesses econômicos e sociais do país, procurando atrair elementos especializados, depois de consultadas as classes produtoras interessadas” (p. 02). A seção “Na ordem fiscal” traz no inciso III a pretensão de “rever as tarifas aduaneiras, no sentido de um melhor intercâmbio entre as nações, visando o barateamento das utilidades que não podemos produzir economicamente” (p. 03). Adiante, na seção intitulada “Na ordem econômica e financeira”, apresenta-se o intento de “assegurar facilidades e estímulos ao ingresso de capitais estrangeiros, com objetivos econômicos e sociais, garantindo-lhes juro razoável e a fácil, não tributada, exportação dos dividendos” (inciso V, p. 04), assim como “padronizar os produtos destinados ao consumo interno e à exportação [...] e procurar elevar a capacidade da navegação marítima de cabotagem e internacional, com capitais nacionais ou mistos, e, neste caso, com predominância dos nacionais” (inciso VI, p. 05).

O Partido Popular Sindicalista (PPS) não apresenta nenhuma menção aos assuntos internacionais em seu Estatuto. No Programa do partido, em seu Capítulo I, item “7”, defende o Senado, para além de sua função representativa, como o titular das “funções de órgão coordenador dos interesses fundamentais da Federação e da política internacional” (PPS, 1945b, p. 01). O Capítulo III, item “1”, advoga a “subordinação da produção econômica às exigências precípua do consumo interno e do comércio exterior, sem privilégios a indivíduos ou grupos” (PPS, 1945b, p. 04). O item “11” defende uma “política imigratória visando a seleção dos elementos alienígenas e a sua distribuição racional pelo território pátrio, atendendo-se não só às afinidades raciais e demográficas, como também aos ligados a defesa do país, as especializações técnicas e a natureza das terras e culturas” (p. 06). O item “12” aborda o capital estrangeiro e defende a “garantia de rendimento justo ao capital estrangeiro

aplicado no país, máximo, se destinado à utilização de riquezas ainda inexploradas, e ao incrementos dos serviços de comunicações e transportes e indústrias básicas” (p. 06). No Capítulo IV, “Na Ordem Financeira”, propõe-se, no item “5”, a revisão da legislação alfandegária “suprimindo-se tarifas que já se tenham tornado obsoletas, e que ainda subsistam para garantir lucros extraordinários indevidos. Conversão gradual das tarifas de proteção industrial em tarifas de renda aduaneira” (p. 07). O Capítulo VI “Na ordem agrária”, apoia o “desenvolvimento da policultura [...] segundo as exigências do consumo interno e internacional” (item “8”, p. 09). No Capítulo VIII “Na ordem cultural”, encontra-se, no item “11”, a intenção da “abolição imediata de tarifas sobre a entrada do livro estrangeiro de caráter científico” (p. 14) e no item “19” o “aproveitamento de terras devolutas para a constituição de núcleos coloniais, de preferência mistos, formados de elementos nacionais e alienígenas” (p. 15).

Os Capítulos X e XI são dedicados às temáticas de ordem internacional e da defesa e da segurança. Em relação à Ordem Internacional, são listados quatro itens: política de cooperação pan-americana para perfeita correspondência dos objetivos comuns; intercâmbio cultural econômico com os demais países, principalmente com os do hemisfério americano e as nações latinas; solução pacífica dos conflitos mediante arbitragem; política de fraternidade universal (p. 17). No que se refere à Defesa e Segurança, apresenta seis itens: colocação dos problemas atinentes à defesa e à segurança no primeiro plano da vida do Estado; cooperação de todas as forças produtivas nacionais com o governo para a renovação permanente do equipamento material das forças armadas; melhor aparelhamento das fábricas de material bélico e arsenais, com o estabelecimento de um plano geral de criação de novas fábricas, estaleiros, etc., para fins de guerra; assistência social às famílias de militares e amparo para a obtenção de casa própria; revisão técnica dos quadros das polícias civis e militares; e legislação que assegure mais efetividade no amparo aos acidentados e mutilados em serviço militar (p. 18).

O Partido Agrário Nacional (PAN) também não aborda a temática internacional em seus Estatutos. O Programa do partido defende o incremento da imigração, em seu artigo XXIV, “a abertura dos portos à imigração. País de vastas extensões desabitadas onde nunca existiram os desocupados, e, sim, onde sempre houve a falta de braços, é essencial para o barateamento do custo de vida a entrada de imigrantes” (PAN, 1945b, p. 05). O art. XXVII afirma que o partido “não se declara protecionista

nem livre cambista, porquanto o comércio, não sendo ato unilateral, cabe a cada País defender sua produção e seu consumo, dentro das atualidades e necessidades econômicas que melhor assegurem contra os riscos de perda de substância, nas suas relações de trocas internacionais” (p. 04). Propõe, em seu art. XXXII, a instituição de bolsas de estudos anuais em “centros culturais do estrangeiro, afim de que médicos, engenheiros, químicos, agrônomos, professores, enfermeiros e os operários que trabalham na agricultura, nas indústrias, oficinas, estaleiros, etc., possam se aperfeiçoar convenientemente em suas respectivas profissões” (p. 05). Por fim, compromete-se com a defesa da “solidariedade continental, o direito à paz, ao trabalho e à prosperidade de todos os povos”, adimplemento dos tratados, repúdio à guerra de conquista e o arbitramento de litígios internacionais (art. XXXIV, p. 05), assim como direcionar esforços para “assegurar uma paz duradoura à humanidade” (art. XXXV, p. 05).

O Partido Social Progressista (PSP)<sup>24</sup> elenca em seu Estatuto, entre os fins do partido (art. 3º), a atividade “no interesse da independência da Pátria e da felicidade geral do povo brasileiro” (PSP, 1946, p. 01). No Programa Partidário, reproduz integralmente alguns trechos dos Programas do PRProg e do PPS, mas, adiciona alguns itens, ou modifica o teor, em determinados assuntos. Defende no Capítulo III, item “1”, a “subordinação da produção econômica às exigências precípua do consumo interno e do comércio exterior, sem privilégios a indivíduos ou grupos” (PSP, 1946b, p. 03). No item “11” defende uma “política imigratória visando a seleção dos elementos alienígenas e a sua distribuição racional pelo território pátrio, atendendo-se não só às afinidades raciais e demográficas, como também aos ligados a defesa do país, as especializações técnicas e a natureza das terras e culturas” (p. 04). O item “12” aborda o capital estrangeiro e defende a “garantia de rendimento justo ao capital estrangeiro aplicado no país, máximo, se destinado à utilização de riquezas ainda inexploradas, e ao incrementos dos serviços de comunicações e transportes e indústrias básicas” (p. 04). No Capítulo IV, “Na Ordem Financeira”, propõe-se, no item

<sup>24</sup> O PSP é resultado da fusão dos três partidos imediatamente anteriores: Partido Republicano Progressista (PRProg), Partido Popular Sindicalista (PPS) e Partido Agrário Nacional (PAN) (Res.–TSE nº 960, de 6.8.1946). As três legendas foram fundadas em 1945 e diante do baixo desempenho eleitoral nas eleições do mesmo ano fundiram-se em 1946. Optou-se por manter as três legendas separadamente, pois, houve algumas pequenas diferenças entre os programas apresentados na gênese dos partidos e na síntese dos mesmos após a fusão, o que evidencia a existência de disputas programáticas e reflexões sobre posições nos temas internacionais.

“5”, a revisão da legislação alfandegária “suprimindo-se tarifas que já se tenham tornado obsoletas, e que ainda subsistam para garantir lucros extraordinários indevidos. Conversão gradual das tarifas de proteção industrial em tarifas de renda aduaneira” (p. 05); e, no item “11”, defende-se o incentivo à formação de capitais particulares [...] e estímulos ao ingresso de capitais estrangeiros com objetivos econômicos e sociais, com garantia de juros razoáveis e, quanto possível, limitados mediante regulamentação especial” (p. 06)<sup>25</sup>.

Os capítulos X e XI são dedicados respectivamente à Ordem Internacional e à Ordem da Defesa e da Segurança. Em relação à Ordem Internacional, são listados cinco itens: política de cooperação pan-americana para perfeita correspondência dos objetivos comuns; intercâmbio cultural econômico com os demais países; solução pacífica dos conflitos mediante arbitragem; fraternidade universal; e incentivo do livre-cambismo<sup>26</sup>. Sobre Defesa e Segurança são enumerados quatro itens: colocação dos problemas atinentes à defesa e à segurança no primeiro plano da vida do Estado; assistência social às famílias de militares e amparo para a obtenção de casa própria; revisão técnica dos quadros das polícias civis e militares; e legislação que assegure mais efetividade no amparo aos acidentados e mutilados em serviço militar. (pp. 13-14)<sup>27</sup>.

O Partido Social Trabalhista (PST) - originalmente fundado com o nome de Partido Proletário do Brasil, em 1946, e renomeado em 1947 (Res.-TSE nº 2.111, de 24.7.1947; DJ de 15.9.1947) – produziu um documento único de Estatuto e Programa e inscreve em seus “princípios fundamentais” (art. 2º do Estatuto) sete princípios norteadores da Política Internacional: a defesa da igualdade dos povos; busca e defesa de um sistema de arbitragem para a solução de conflitos; união contra autores de guerras de conquista e contra todas as guerras de agressão; colaboração entre os povos utilizando dos excessos de produção para o socorro das populações empobrecidas; incentivo dos tratados internacionais; e a liberdade comercial

<sup>25</sup> Interessante notar que este trecho foi adaptado do Programa do PRPROG, mas, modificou-se o teor que antes afirmava “...garantindo-lhes juro razoável e a fácil, *não tributada*, exportação dos dividendos” (PRPROG, 1945, p. 04, grifo nosso), passando a asseverar “...garantia de juros razoáveis e, quanto possível, *limitados mediante regulamentação especial*” (PSP, p. 06, grifo nosso).

<sup>26</sup> Reproduz o Programa do PPS, porém, modifica o item “2”, removendo a ênfase no relacionamento com o hemisfério americano e com as nações latinas, e, adiciona um item “5” em defesa do livre-cambismo.

<sup>27</sup> Reproduz o Programa do PPS, porém, com a supressão dos itens relacionados ao fomento de uma base industrial de defesa e o aparelhamento das forças armadas “com fins de guerra”.

internacional desde que não seja prejudicial à defesa nacional ou à economia interna (PST, 1946, pp. 01-02). Ademais, em seus Objetivos Econômicos-Sociais, elenca no item “9” a “regulamentação do comércio exportador, afim de assegurar a preponderância do mercado interno” e em seu item “27” a “manutenção do monopólio da cabotagem nacional” (PST, 1946, pp. 02-03).

O Partido Trabalhista Nacional (PTN) aborda em seu Estatuto e Programa, art. 3º, uma série de diretrizes que compõem o “programa e declarações de princípios do partido”, entre eles, inscrito na alínea “n”, o “livre-cambismo, exceto no que diz respeito à proteção do trabalho e produção nacional e demais interesses nacionais, sempre tendo em vista o superior e harmonioso interesse geral da coletividade ou de ordem militar” (PTN, 1945, p. 05). No mesmo artigo, inscrito na alínea “u”, está o “respeito à tradição brasileira de soluções pacíficas de todo e qualquer problema nacional e internacional e de máximo respeito aos compromissos internacionais do Brasil e à livre determinação dos povos, sem qualquer ofensa ou prejuízo aos nossos próprios e peculiares usos e costumes e princípios de soberania nacional” (p. 07).

O Partido Orientador Trabalhista (POT), orienta em seu Estatuto, no art. 7º, que a declaração de Guerra só poderá ser apoiada pela legenda – “salvo caso de invasão ou ataque militar por nação estrangeira” – se “não couber ou malograr-se o recurso de arbitramento” e também “reprova desde já, a guerra de conquista, direta ou indireta, ainda que, em aliança do País com outra nação” (POT, 1945, p. 01). Também lista na Seção VI – Das Atribuições das Comissões Legislativas as Comissões Técnicas de caráter permanente (art. 78), entre elas a Comissão de “Liberdade: consubstanciada na defesa impertérrita da soberania nacional, e nos princípios dos direitos do ‘Homem Livre’, dentro de moral elevada e fraternal, e sem linhas divisórias de raça, cor e religião” (POT, 1945, p. 13). Assim como a Comissão de “Boa Vizinhança: prosseguimento no futuro, dessa política, que, no passado do Brasil, já constituiu um dos eternos padrões de glória e de tradição” (p. 14). Estas duas atribuições são repetidas no Programa do partido, como os itens “1” e “12”, respectivamente (POT, 1945b, p. 01). Por fim, veda em seu Título IV – Da Organização Econômica, art. 111, parágrafo 1º, “a qualquer órgão do Partido, receber auxílio ou colaboração de origem estrangeira” (POT, 1945, p. 19).



O Partido Nacional Evolucionista (PNE) veda em seu Estatuto, no art. 3º, “a aceitação de colaboração moral ou material de fonte estrangeira, com fins políticos” (PNE, 1945, p. 01). Em seu Programa (itens 11, 12, 13 e 14), o partido propõe a manutenção das Forças Armadas – Exército, Aeronáutica e Marinha, com investimentos e reequipamento das mesmas, assim como o estímulo à indústria bélica nacional para o “preparo da defesa nacional” capaz de guarnecer fronteiras, espaço aéreo, zona costeira e independência de importações no setor (PNE, 1945b, p. 01). Em relação à política industrial, na seção “Economia e Finanças”, item “68”, alínea “d”, defende-se a descentralização e “interiorização” da indústria nacional, alocando as fábricas em regiões próximas às áreas de produção de matérias-primas para “defesa das indústrias dos perigos da aviação em casos de guerras”. Também, no item “71” prevê a “repressão à evasão de matérias-primas nacionais” (p. 04). No item “78” propõe o “incentivo à larga importação de veículos à motores” e “isenção de tarifas alfandegárias para importação de veículos destinados ao transporte coletivo e de carga” (p. 05). A temática das importações também está presente na seção de “Agricultura”, no item “79”, propõe-se importação de sementes (alínea “a”), importação de maquinário agrícola para a mecanização da agricultura (alínea “g”), industrialização e beneficiamento dos produtos agrícolas para exportação (alínea “i”), e organização de uma indústria agropecuária para o abastecimento dos mercados nacionais e internacionais (alínea “l”). Propõe também uma política de colonização, através de colonos nacionais e estrangeiros nos terrenos devolutos da União e dos Estados, criando núcleos mistos de brasileiros e estrangeiros para não permitir núcleos homogêneos de população estrangeira, e naturalização compulsória após três anos de residência e trabalho (itens 80, 81, 82 e 83, p. 06). Por fim, apresenta uma seção “Política Internacional” que reúne concepções genéricas sobre o tema: fortalecimento da soberania, política de cooperação continental, relacionamento com todos os povos livres, pacíficos e respeitadores da dignidade humana, e fomento do intercâmbio cultural, científico e comercial (itens 88, 89, 90 e 91, p. 06).

O Partido da Boa Vontade (PBV) não apresenta nenhuma posição em relação à temas internacionais, nem no Estatuto e nem no Programa, em qualquer seara (política, econômica, diplomática, entre outras). O partido orienta-se por proposições religiosas cristãs e todas as suas concepções programáticas relacionam-se à estas posturas.

A União Nacional do Trabalho (UNT) não inclui concepções acerca de temáticas internacionais em seu Estatuto. Seu Programa está reunido em uma ata da reunião de fundação do partido e lista uma série de compromissos e intenções, sem divisões internas ao documento (capítulos, títulos, artigos, etc.) e com apenas duas menções sobre o tema em tela. O “56” item dos seus “princípios a defender” afirma a intenção de “estudar com elevado patriotismo os problemas econômicos e sociais dentro das nossas próprias realidades, sem intromissão de regimes e ideologias estrangeiras, fazendo obra brasileira para brasileiros” (UNT, 1945, p. 05). No item “60” considera a deflação econômica um “ponto culminante da nossa riqueza, independência e prestígio, perante os povos civilizados” (p. 05).

O Movimento Trabalhista Renovador (MTR) não apresenta linhas de seu posicionamento político na seara internacional em seu Estatuto. No texto do Programa, define o trabalhismo renovador como derivado do nacionalismo econômico “pela crescente participação do trabalho nacional nos frutos da produção nacional” e no campo político pela “autodeterminação da comunidade pátria” (MTR, 1961b, p. 01). No Título “A – Plano Interno”, seção “2 – Ordem Econômica”, defende em sua alínea “a” o “estímulo prioritário [...] à indústria nacional substitutiva de importações” (p. 05), assim como a “disciplinação dos investimentos estrangeiros e das remessas de lucros para o exterior” (alínea “c”). Ainda na pauta econômica, defende o “monopólio estatal na exploração do petróleo, dos minérios nobres, da energia elétrica e adoção de uma política de estatização progressiva dos demais setores da energia” (alínea “e”) e, em sua alínea “h” defende o “estímulo à imigração dirigida, através da seleção de mão de obra qualificada e de técnicos especializados” com obrigatoriedade de dois terços de nacionais nas novas colônias. Na seção “3 – Ordem Política” estabelece a “nacionalização dos depósitos bancários, com rigorosa regulamentação e fiscalização das atividades dos bancos estrangeiros no País” (alínea “f”). O Título “B – Plano Externo” é dedicado às relações internacionais. Estabelece quatro itens que defendem a “efetivação das relações diplomáticas e comerciais do Brasil com todos os povos do mundo, em consonância com o tradicional espírito de confraternização do povo brasileiro”; o “respeito à autodeterminação dos povos” e a condenação de “quaisquer ingerências nos assuntos internos [e] imperialismos que atentem contra a soberania dos povos”; defende o fortalecimento do sistema ONU como uma entidade “destinada a absorver definitivamente blocos e organizações continentais capazes de

comprometer uma maior compreensão universal”; e, por fim, uma política externa enfatizada na “aproximação e entendimentos com todos os países afro-asiáticos, particularmente aquelas áreas subdesenvolvidas, em defesa de uma Terceira Força visando à autêntica dignificação da condição humana” (p. 08).

### **Diversidade de siglas e de ideias**

Apresentadas as grandes linhas estatutárias e programáticas dos partidos legalizados e regulares durante a República de 1946-1964 resta evidente que as reflexões, posições e debates acerca das temáticas internacionais ocupavam espaços relevantes na vida partidária. Rechaça-se a concepção de que os estatutos e programas partidários não possuem relevância, ou, que não significam mais do que meros “pedaços de papel” desconectados da realidade cotidiana das agremiações partidárias. Constituem instrumentos formais de direção e delimitação do escopo de atuação dos partidos e de seus membros, resultado de embates internos – muitas vezes bastante acirrados – indo além de meras recomendações ou formulações abstratas distantes da atividade política. Compõem, outrossim, requisito indispensável para a regularização frente às instituições públicas, sem os quais não é possível obter os registros para a atividade legalizada e reconhecida pelo Estado.

A grande maioria dos partidos não apresenta nenhum órgão interno ou setor específico dedicado à atuação internacional ou reflexão sobre temas de política internacional, com exceção do POT, que designa comissões legislativas para a defesa da soberania nacional e da política de boa vizinhança. Entretanto, a quase totalidade das legendas (como é possível constatar na Tabela 3, abaixo) dedica ao menos algumas linhas para a reflexão sobre a posição dos partidos face a política externa do país, a política internacional corrente no contexto mundial, a conjuntura das disputas e dinâmicas do Sistema Internacional.

Se desimportantes fossem os temas internacionais seriam ausentes nas formulações partidárias, ou, quando muito, reproduziriam um senso comum uniforme entre as diversas legendas. Não é o que observa-se diante do exposto nas seções anteriores. Os partidos possuem concepções bastante diversificadas, oriundas de suas próprias cosmovisões do mundo e da política, majoritariamente expostas em seus Programas Partidários. É possível identificar clivagens entre todas as

agregações, das maiores e mais capilarizadas no território nacional até as menores e com influência restrita ao seu entorno local.

Após análise qualitativa detalhada dos programas partidários e uma vez expostos os conteúdos apresentados pelas legendas do período no que concerne uma ampla miríade de temas relacionados ao ambiente internacional, a política externa e a conjuntura mundial, é possível asseverar que houve produção intelectual acerca da política internacional no seio dos partidos da República de 1946-1964. Muitas destas reflexões e debates, inclusive, estendem-se até os dias hodiernos. Como será apresentado adiante, a produção político-intelectual acerca dos temas internacionais não é um fenômeno estanque aos calorosos debates ideológicos do interior dos partidos políticos, mobilizou também parcela significativa da atividade legislativa no período.

	PSD	PTB	UDN	PCB	PDC	PL	PR	PRP	PRT	PSB	PRProg	PPS	PAN	PSP	PST	PTN	POT	PNE	PBV	UNT	MTR
Estatuto		●	●	●	●	●	●	●	●		●			●	●	●	●	●			
Programa	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●

**Tabela 3:** Presença da temática internacional nos Estatutos e Programas Partidários

Elaborado pelo autor com base em PSD, 1945, 1945b; PTB, 1945, 1945b; UDN, 1945, 1945b; PCB, [1945] 1962, 1945b; PDC, 1945; PL 1945; PR 1945; PRP 1945, 1945b; PRT 1945; PSB 1945, 1946; PRProg 1945; PPS 1945, 1945b; PAN 1945, 1945b; PSP 1946, 1946b; PST 1946; PTN 1945; POT 1945, 1945b; PNE 1945, 1945b; PBV 1963, 1963b; UNT 1945, 1945b; MTR 1961, 1961b.

Nota do autor: Os partidos PDC, PL, PR, PRT, PRProg, PST e PTN apresentam um único documento para o Estatuto e o Programa, portanto, foram marcados como presentes em ambos.

#### **4.4 Atividade legislativa nos temas relacionados ao internacional: análise das proposições na Câmara dos Deputados**

Após a discussão sobre a existência de posições divergentes em termos programáticos entre os partidos que compunham o universo político do sistema partidário de 1946-1964 resta ainda o questionamento: os partidos, através de seus representantes parlamentares, atuaram nos temas relacionados à políticas voltadas ao ambiente internacional?

Esta questão é de difícil solução. Primeiro e sobretudo, por limitações operacionais, uma vez que os dados referentes à atuação dos partidos no período encontra-se disperso, muitas vezes incompleto ou ilegível, ou, partes da memória documental e arquivística perderam-se com o tempo. Segundo pela intensidade das transformações políticas do período e pela própria dinâmica dos meios disponíveis de comunicação e registro da época – muitas das discussões e acontecimentos só restaram inscritas na memória de suas testemunhas, as quais, em sua maioria já não mais estão entre nós.

A inexistência de registros mais detalhados acerca das relações institucionais entre os partidos e entes estrangeiros também não possibilita asseverar um cenário de relações internacionais mantidas pelas agremiações.<sup>28</sup> Como apresentado no capítulo anterior, somente um partido, POT, possuía em sua estrutura burocrática-administrativa um setor especificamente dedicado às questões internacionais. Ainda assim, a secretaria presente no organograma do partido possuía a função de reflexão sobre os temas e não necessariamente uma atuação internacional da sigla. A ausência de estruturas internas dedicadas especificamente às relações internacionais dos partidos, portanto, é um indício de que não constata-se no período uma atuação

<sup>28</sup> Os partidos mais à esquerda, de tradição socialista ou comunista, possuem uma perspectiva internacionalista vinculada ao movimento comunista internacional. Inclusive, parte das crises do antigo PCB que deram origem ao cisma e posterior criação do PCdoB remontam à recepção das decisões do 20º Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), em 1956, que rompeu com a tradição stalinista sob a liderança de Nikita Khrushchov, ao denunciar uma série de crimes atribuídos ao ex-líder soviético Josef Stalin. Há indicativos de que havia ao menos diálogos com entidades estrangeiras aliadas, mas, não listadas em uma organização burocrática oficial – num cenário de perseguição político-ideológica da Guerra Fria, este tipo de relacionamento não era tolerado, tendo sido inclusive o argumento para a cassação da legenda.

internacional sob o ponto de vista institucional, ainda que não seja possível desprezar a possibilidade da existência extraoficial de relações.

Por outro lado, é possível verificar registros mantidos por instituições públicas, com mais capacidade de preservar estes dados com garantia de veracidade e fidelidade. Procedeu-se, assim, por identificar a atuação institucional dos partidos através das ações dos seus representantes ocupantes de cargos eletivos. Optou-se, pela consulta às bases do Poder Legislativo, visto que constitui uma fonte legítima e possuidora dos meios para a construção perene de arquivos e registros da atuação parlamentar. O objeto de análise deste capítulo são as proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados do Brasil, entre 1946 e 1964.

Foram analisadas 25.029 (vinte e cinco mil e vinte e nove) proposições legislativas submetidas na Câmara dos Deputados entre as datas de 1º de janeiro de 1946 a 1º de janeiro de 1965. Os dados foram obtidos por meio de solicitação via correio eletrônico ao serviço de atendimento ao cidadão da Câmara dos Deputados, que gentilmente cedeu os registros disponíveis nas bases do Sistema de Informações Legislativas – Sileg. Foram encaminhados os registros no formato de tabela do Microsoft Excel (.xls), contendo as informações relativas às proposições apresentadas entre 1946 e 1964, as quais foram utilizadas pela pesquisa o Número da Proposição, Ementa, Indexação, Autoria, Partido, UF, Data de Apresentação, Tipo, Regime, Situação na CD, Última Ação. Os dados brutos estão organizados em linhas correspondentes a cada proposição e com informações organizadas em colunas de acordo com as classificações supracitadas.

Antes de apresentar a metodologia empregada para a seleção, tratamento e análise dos dados, é importante descrever as limitações decorrentes da organização da base de dados. O próprio setor técnico da Câmara dos Deputados advertiu em comunicação que os dados possuem algumas limitações, as quais foram confirmadas pelo autor: 1) não são sistematizados, pois, os registros originais foram feitos em versões físicas impressas dos Diários da Câmara dos Deputados (DCDs) e Anais, uma vez que não existiam bancos de dados digitais no período; 2) o acesso às votações detalhadas também demanda a leitura dia a dia de todos os DCDs e Anais, pois os dados não estão compilados; 3) É um obstáculo, portanto, saber quais proposições foram aprovadas por votação simbólica ou nominal, e, mesmo buscando

por estes registros, grande parte deles não contém os votos discriminados, apenas os resultados; 4) A base de dados foi criada em 2001, e, portanto, pode haver algumas proposições faltantes ou imprecisas. Optou-se por relevar esta possibilidade e considerar o universo das proposições disponíveis, pois, tratando-se de um número expressivo de entradas (25.029) as possíveis lacunas não impactam nas conclusões gerais da análise; 5) Os dados não possuem classificação temática, que só passou a ser implementada a partir de 2003; 6) Alguns campos da tabela possuíam dados faltantes. Para esta última situação foram buscados estes dados e completados na tabela antes da seleção e tratamento, aplicando filtros de seleção e buscando no *link* da proposição os registros sensíveis aos interesses da pesquisa (sobretudo autoria, partido e data de apresentação).<sup>29</sup>

Sobre a utilização de votações nominais, apesar de ser possível encontrar bons dados e percepções sobre o comportamento parlamentar, a disciplina partidária e as dinâmicas de disputa entre situação e oposição, Samuels (2004) aponta a inexistência deste tipo de prática ou dos dados e registros completos em muitas legislaturas, situação que aplica-se ao objeto deste estudo. O autor também argumenta que análises sobre votos nominais muitas vezes não consideram as características de tramitação das proposições legislativas, o que pode influenciar nos resultados finais apresentados nos registros formais. Acrescenta-se a esta constatação a impossibilidade de compreender o próprio processo político de negociação, barganha e construção de posições tendo por base somente os números de votos sobre uma determinada matéria. O expediente de convocação de votações nominais não é regulamentado constitucionalmente, e nos regimentos internos da Câmara dos Deputados, entre 1936 e 1965, admite-se votação nominal, para verificação de resultados, seguindo a mesma fórmula: via de regra a votação simbólica, com possibilidade de solicitação por escrito dos deputados (não admite-se solicitação verbal) e se aceito pela Mesa Diretora a procedência para votação nominal – em caso de recusa ou de definição anterior pela votação simbólica em alguma matéria, também

<sup>29</sup> Inicialmente pretendia-se realizar também uma análise dos mesmos dados para o Senado Federal, entretanto, esta base não está sequer compilada em um arquivo único. Em comunicação com o setor de Coordenação de Arquivo do Serviço de Pesquisa e Atendimento ao Usuário do Senado Federal, a orientação dada foi para que fosse realizado o acesso no portal da instituição, escolhendo os argumentos de pesquisa e a partir destes parâmetros consultar uma a uma as proposições e, de seus registros, copiar as informações desejadas manualmente. Diante da inviabilidade técnica, optou-se por manter a análise apenas na base da Câmara dos Deputados.



é vedado o direito de nova solicitação. Só é exigido o voto nominal para Emendas Constitucionais.

Até mesmo os resultados de votações em si não são plenamente capazes de fornecer todas as variáveis para a leitura da disputa de posições. O uso de votações nominais pode, inclusive, servir ao propósito de constrangimento de determinado grupo parlamentar ou controle de bancada pelas lideranças, não representando imagem fiel, aleatória ou espontânea da decisão parlamentar. Até atingir-se o resultado do voto, quantas negociações, conversas e articulações foram realizadas nas mesas e corredores de uma casa legislativa? Quantos resultados demonstram com precisão o nível de aderência ou não com as propostas e quantos visam marcar posição, mesmo sabendo-se que constituirão voto vencido? Neste estudo busca-se indicar a relevância da agenda dos temas internacionais com base no espaço que ocupa dentre as proposições legislativas, ou seja, no âmbito da iniciativa parlamentar, reitera-se. Portanto, não vislumbra-se necessidade e nem proveito de análises sobre votações nominais para os objetivos perseguidos.

Os dados brutos recebidos, uma vez sanadas as informações sensíveis faltantes, foram categorizados através de filtros. A partir destes filtros, foram divididos inicialmente ano a ano, de fevereiro de 1946, a partir da data quando tomou posse a Assembleia Constituinte, a 1964, considerado este último o período pré-golpe e pós-golpe distintamente. Devido à ausência de classificação temática e pela ineficiência da pesquisa através da coluna “Indexação”, foram lidas as ementas da totalidade das proposições, buscando uma a uma por indícios de assuntos relacionados à temática internacional<sup>30</sup>. Para as ementas incompletas ou inconclusivas, foram acessadas as páginas completas das proposições no portal da Câmara dos Deputados em busca das informações necessárias para a devida classificação. Se as informações, porventura, não estivessem disponíveis no portal, buscou-se nos DCDs e Anais as publicações referentes à matéria e, a partir destas fontes, completadas as informações na base de dados. Esta pré-seleção utilizou metodologia de análise qualitativa de conteúdo (BARDIN, 1979; MINAYO, 2008; CELLARD, 2008), através da leitura das

<sup>30</sup> A técnica de seleção através da leitura uma a uma das ementas foi considerada preferível por possibilitar simultaneamente à seleção um primeiro julgamento semântico e interpretativo por parte do analista. Métodos automatizados com uso softwares de busca ou mecanismos de inteligência artificial não possuem a mesma capacidade de refino e demandam um conhecimento técnico que encontra-se fora do domínio do autor.

ementas e seleção a partir de palavras-chave encontradas nos textos. Partiu-se de termos e verbetes pressupostos e incorporados no decorrer do processo (quando eventualmente um novo termo emergia do próprio conjunto de dados), buscando pelos radicais indicativos das temáticas de interesse, como por exemplo: *internac, estrang, import, export, exter, aduan, diplom, tratad*, entre outros. Desta forma, buscou-se evitar a imprecisão decorrente de, por exemplo, flexões de gênero (estrangeiro e estrangeira), plurais (internacional e internacionais), sinônimos (externo e exterior).

Após a leitura das ementas e da pré-seleção das proposições, uma nova rodada de verificação foi realizada com o intuito de eliminar as ementas pré-selecionadas que não possuíam real aderência à proposta, seja por erros de digitação, seja pela descrição incorreta da temática no próprio texto das ementas. A análise avançou para a organização, ano a ano, das proposições sob critérios de uma classificação temática. A partir do próprio conjunto de dados e do aprendizado obtido através da leitura do conteúdo das ementas foram estabelecidas as seguintes categorias:

- 1) Ministério das Relações Exteriores (MRE), diplomacia, consulados, embaixadas
- 2) Comércio Exterior, Câmbio, Normas Comerciais
- 3) Isenções Tarifárias, Impostos, Importação, Exportação, Aduanas, Alfândegas
- 4) Direitos Civis, Estrangeiros, Vistos, Naturalização, Cidadania
- 5) Tratados Internacionais
- 6) Licenças e autorizações para autoridades, Representação, Viagens
- 7) Apoio a Eventos, Ajuda Internacional, Auxílios
- 8) Outros Temas, Não-categorizados

Atribuiu-se uma legenda para cada tema, destacando com preenchimento de cores diferentes cada linha das proposições pré-selecionadas. Optou-se pelo preenchimento com um código visual e não pela elaboração de um código numérico ou textual específico pela rapidez e facilidade de aplicação diante do grande volume de informações.

As categorias englobam assuntos diversos dentro de cada área temática. A categoria 1 trata de todos os assuntos relacionados à burocracia profissional das relações exteriores: criação e mudança de cargos, questões da carreira diplomática, benefícios, remunerações e códigos de conduta, estruturas administrativas e físicas dos órgãos do Ministério das Relações Exteriores, representações consulares e embaixadas, orçamentos e créditos especiais para investimentos, entre outros.

A categoria 2 contém todos os assuntos relacionados às regras e normas de comércio exterior, operações de compra e venda de divisas estrangeiras, autorizações de créditos para aquisição de bens do estrangeiro, regras e taxas para circulação internacional de capitais, garantias financeiras à operações, aplicações de rendas provenientes de operações internacionais, instituições regulatórias e de promoção do comércio, entre outros.

A categoria 3 destina-se somente às isenções tributárias para produtos, bens ou serviços oriundos de importação ou para remessas ao exterior através de exportações, tarifas alfandegárias e aduaneiras, restrições à importação ou exportação de mercadorias, concessão de direitos de importação, autorização para abertura de créditos e financiamentos para honrar compromissos externos, entre outros.

Na categoria 4 inscrevem-se as proposições que tratam da situação do estrangeiro no território nacional, direitos civis de brasileiros e estrangeiros, processos de naturalização, aquisição e perda de cidadania, imigração, exercício profissional, entre outros.

A categoria 5 compreende os tratados internacionais, seus trâmites para aprovação e incorporação ao ordenamento jurídico nacional, pagamentos de contribuições aos compromissos internacionais, relações bilaterais e adesão à regimes ou órgãos internacionais.

A categoria de número 6 reúne as licenças e autorizações expedidas pela Câmara dos Deputados à autoridades em missões e viagens ao exterior, seja para exercer representação do governo brasileiro, encontros diplomáticos, participação de reuniões de organismos internacionais, ou outras motivações.

Na categoria 7 estão contidas todas as iniciativas de apoio a eventos internacionais, sejam eles esportivos, profissionais, políticos, estudantis, ou de outras espécies, realizados no exterior ou com sede no próprio país, contanto que sejam de nível internacional. Também estão agrupados nesta categoria as ajudas e auxílios internacionais à movimentos ou populações, subvenções e bolsas de estudos, entre outros.

A última categoria, de número 8, reúne as proposições que não encontram guarida nas demais, pois, ou tratam de temáticas muito específicas e *sui generis*, ou abordam estabelecimento de delegações para órgãos pontuais, obras de infraestrutura internacional localizadas, tratamento de assuntos conjunturais específicos diante de algum acontecimento, organização das forças armadas, regras gerais de navegação e aviação baseadas em critérios de soberania nacional, entre outros.

O estabelecimento destas categorias originou-se na própria análise da natureza das proposições e através delas pretende-se abarcar um espectro amplo de assuntos relacionados, mesmo que tangencialmente ao ambiente internacional, às relações exteriores e todas as questões que porventura contenham algum elemento de estraneidade. Outrossim, as características estruturais do sistema político de 1946-1964 apontam para a relativamente estreita arena de atuação para as agremiações partidárias (CAMPELLO DE SOUZA, 1983). O que permite intuir que a intensa competição política do período torna cada centímetro do sistema um território de disputa, não sendo razoável considerar que os partidos políticos, através de seus representantes parlamentares, deixariam de aproveitar oportunidades de obter ganhos em quaisquer searas possíveis.

Desta forma, abordar um escopo ampliado de temáticas relacionadas às questões internacionais pretende também captar, ao menos em parte, os interesses difusos dos atores políticos. Ainda que não seja possível precisar quais interesses um determinado parlamentar pretende satisfazer ao apresentar uma proposição sobre isenção tributária, organização do corpo diplomático ou concessão de direitos aos estrangeiros, pressupõe-se que sempre há um interesse e uma motivação para a agência. Pode-se identificar aproximações possíveis entre determinadas agendas e eventuais ganhos políticos: uma isenção para um setor industrial forte na base

eleitoral; a participação em um evento internacional para obtenção de prestígio e estabelecimento de contatos estrangeiros; modificação da estrutura ministerial das Relações Exteriores como forma de acomodar os interesses por cargos e subsídios; imposição de impostos e tarifas alfandegárias para a importação de produtos estrangeiros que ameaçam fornecedores nacionais vinculados ao financiamento de campanha, entre muitos outros. Estas relações povoam o universo dos motivos subjetivos de cada ator do período e uma tentativa de racionalizá-las seria somente um exercício de especulação. A generalização proposta, esta sim no campo do possível, é a de que não existe um tema de ação política fora dos interesses da política. Em um sistema permeado de clivagens e profundamente disputado como o de 1946-1964, toma-se como pressuposto que toda proposição legislativa visa satisfazer algum objetivo de ganhos políticos e, portanto, observá-las em um amplo espectro tem potencial de gerar melhores resultados para a percepção da relevância ou não de determinado conjunto de iniciativas do que uma análise de casos pontuais ou de temáticas específicas tomadas isoladamente.

A proposta deste estudo – e onde pretende-se também imprimir sua originalidade – é expandir os horizontes de análise para contemplar um universo maior de temáticas que compõem e fazem jus à complexidade das relações internacionais. Posiciona-se na defesa de que é preciso levar em consideração temas, atividades e reflexões que vão além dos cânones dos estudos da História Diplomática, as relações estritamente oficiais e as posições academicamente engessadas nos moldes do oficialismo da representação burocratizada e profissional. Considera-se, portanto, que políticas cambiais, alfandegárias, visitas internacionais, apoio à eventos científicos e culturais, proteção de direitos civis e políticos dos estrangeiros, pautas e regulações de importação e exportação, corpo diplomático, defesa das fronteiras, infraestrutura internacional, tratados, regras tarifárias, entre muitos outros temas, todos eles compõem o grande tecido de que são feitas as relações internacionais.

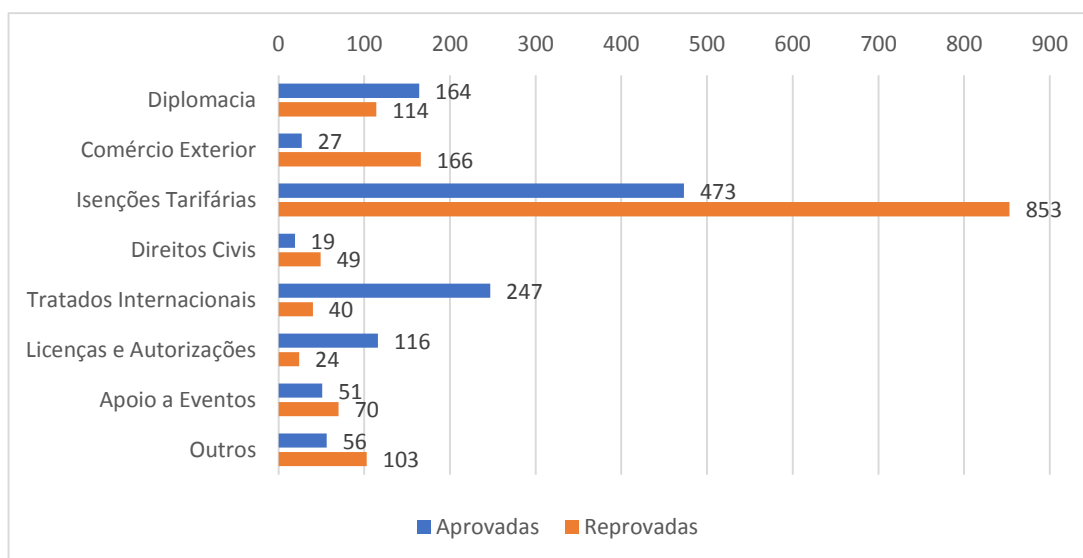
## Resultados gerais

A seleção e tratamento dos dados descritos acima, sob a metodologia e perspectiva analítica proposta por esta tese, resultou em números indicativos da existência de significativa atividade legislativa em temáticas relacionadas às questões internacionais durante o período. Foram consideradas as proposições apresentadas entre o dia 1º de janeiro de 1946 até o dia 31 de março de 1964, data do golpe cívico-militar que encerra a experiência democrática da República de 1946-1964 e deslegitima o processo de produção e atividade legislativa diante da suspensão de direitos e da atmosfera de perseguição instaurada. Das mais de vinte e cinco mil proposições analisadas 24.221 foram apresentadas dentro deste recorte temporal, destas um total de 2.572 (10,62%) foram categorizadas em algum dos temas propostos. A média de proposições ao longo do período é de 10,3%, apresentando seu pico em 1957, quando chegaram a 13,68% do total de proposições.

Apresentação	%Temas/Total	Ano/Tema	1	2	3	4	5	6	7	8	TOTAL
287	8,01	<b>1946</b>	3	1	12	0	0	3	0	3	22
1320	13,11	<b>1947</b>	22	6	99	3	22	4	6	11	173
1478	<b>13,67</b>	<b>1948</b>	20	7	125	3	28	5	6	8	202
1576	9,45	<b>1949</b>	19	6	84	2	19	6	5	8	149
1261	9,83	<b>1950</b>	17	4	67	1	11	1	7	16	124
1676	10,98	<b>1951</b>	14	13	80	4	19	22	4	28	184
1392	<b>13,15</b>	<b>1952</b>	22	9	89	9	12	22	7	13	183
1419	10,85	<b>1953</b>	23	15	66	4	11	17	15	3	154
1193	8,97	<b>1954</b>	20	6	52	0	5	7	10	7	107
1058	10,30	<b>1955</b>	7	6	60	7	15	1	6	7	109
1456	9,89	<b>1956</b>	10	7	89	6	13	3	11	5	144
1521	<b>13,68</b>	<b>1957</b>	15	12	138	7	10	10	10	6	208
1204	11,88	<b>1958</b>	14	16	78	6	10	3	9	7	143
1564	12,02	<b>1959</b>	12	38	83	6	20	10	4	15	188
1210	9,09	<b>1960</b>	19	9	50	1	11	9	6	5	110
1353	9,24	<b>1961</b>	9	10	62	2	18	11	7	6	125
1210	8,35	<b>1962</b>	20	8	41	4	17	1	5	5	101
1833	7,31	<b>1963</b>	11	18	48	2	42	5	3	5	134
211	5,69	<b>1964</b>	1	2	3	1	4	0	0	1	12
24221	10,62	<b>TOTAL</b>	<b>278</b>	193	<b>1327</b>	68	<b>287</b>	140	121	159	2572

**Tabela 4:** Números totais de proposições apresentadas em relação aos temas

Observando os números totais de proposições, na Tabela 4, as propostas mais apresentadas são as relativas aos temas de isenções tributárias, com 1.327 proposições no período, as relativas aos tratados internacionais, com 287, e as relativas à organização da burocracia ministerial e corpo diplomático, com 278. Se consideradas apenas as matérias aprovadas, dispostas no Gráfico 1 e na Tabela 5, entretanto, a tendência não se mantém.



**Gráfico 1:** Propostas aprovadas e reprovadas por temas

Observa-se que um grande número de proposições em determinada temática não necessariamente converte-se em aprovação das matérias. Em alguns temas é possível inferir maior consenso que em outros, como Tratados Internacionais e questões relativas à Diplomacia e corpo diplomático – além de assuntos administrativos como Licenças e Autorizações para autoridades, revelando que existem assuntos nos quais há mais disputa política, como por exemplo os temas de Comércio Exterior, Isenções Tarifárias e Direitos Civis.

Ano/Tema	1		2		3		4		5		6		7		8		TOTAL		
	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	
1946	1	2	0	1	6	6	0	0	0	0	2	1	0	0	2	1	11	11	
1947	21	1	3	3	43	56	2	1	16	6	4	0	3	3	3	8	95	78	
1948	14	6	2	5	86	39	0	3	24	4	4	1	2	4	4	4	136	66	
1949	15	4	2	4	45	39	1	1	19	0	6	0	3	2	3	5	94	55	
1950	15	2	2	2	15	52	1	0	8	3	1	0	3	4	5	11	50	74	
1951	7	7	4	9	32	48	1	3	18	1	22	0	1	3	15	13	100	84	
1952	20	2	3	6	38	51	7	2	11	1	20	2	3	4	8	5	110	73	
1953	19	4	1	14	24	42	1	3	11	0	17	0	12	3	2	1	87	67	
1954	11	9	0	6	15	37	0	0	4	1	6	1	5	5	3	4	44	63	
1955	3	4	2	4	30	30	1	6	15	0	1	0	3	3	1	6	56	53	
1956	7	3	1	6	20	69	0	6	13	0	2	1	6	5	3	2	52	92	
1957	6	9	2	10	15	123	2	5	8	2	8	2	3	7	2	4	46	162	
1958	1	13	0	16	18	60	0	6	6	4	2	1	5	4	1	6	33	110	
1959	2	10	2	36	33	50	1	5	18	2	7	3	0	4	3	12	66	122	
1960	5	14	0	9	12	38	0	1	7	4	4	5	1	5	1	4	30	80	
1961	3	6	1	9	20	42	0	2	14	4	5	6	1	6	0	6	44	81	
1962	7	13	0	8	11	30	1	3	14	3	1	0	0	5	0	5	34	67	
1963	7	4	1	17	10	38	0	2	38	4	4	1	0	3	0	5	60	74	
1964	0	1	1	1	0	3	1	0	3	1	0	0	0	0	0	1	5	7	
<b>TOTAL</b>	<b>164</b>	<b>114</b>	<b>27</b>	<b>166</b>	<b>473</b>	<b>853</b>	<b>19</b>	<b>49</b>	<b>247</b>	<b>40</b>	<b>116</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>70</b>	<b>56</b>	<b>103</b>	<b>1153</b>	<b>1419</b>	
%	<u>58,99</u>	41,01	13,99	86,01	35,72	64,28	27,94	72,06	<u>86,06</u>	13,94	<u>82,86</u>	17,14	42,15	57,85	35,22	64,78			
																	%	44,83	55,17

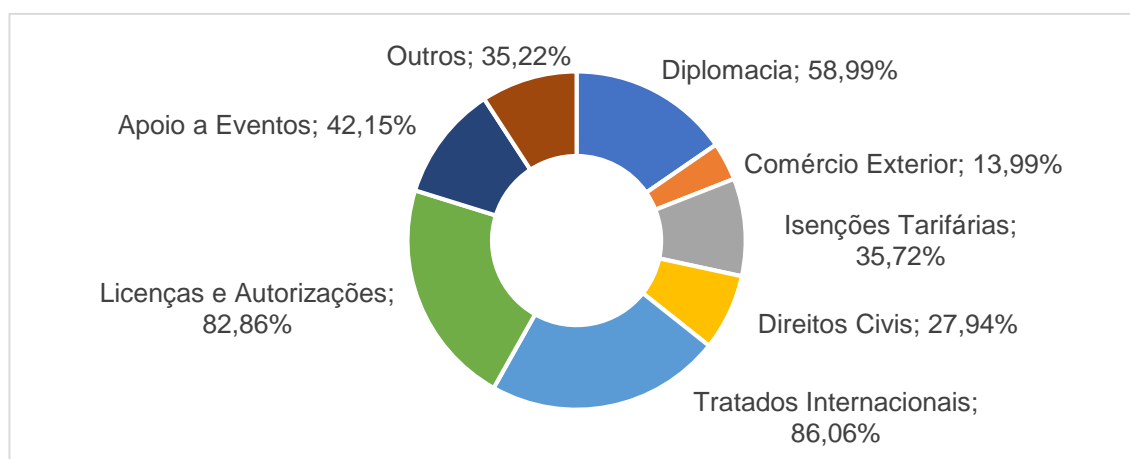
A = Aprovadas  
N = Não aprovadas\*

\* As matérias **Não aprovadas** contém as matérias reprovadas em votação, arquivadas pela mesa, retiradas a pedido do autor, vetadas.

**Tabela 5:** Propostas apresentadas e aprovadas em relação aos temas

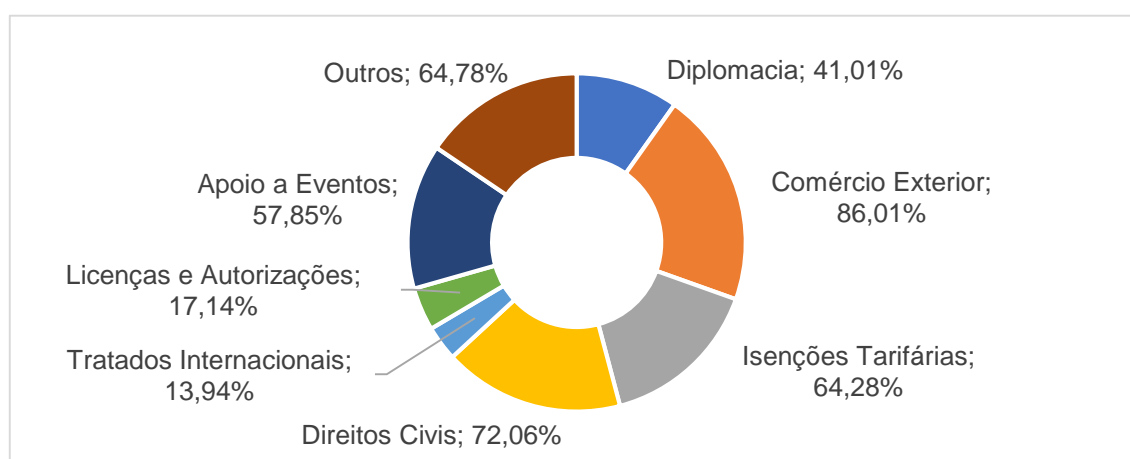


Apesar de serem a grande maioria, as proposições relativas à isenções tributárias possuem um índice de aprovação de apenas 35,72%. As matérias mais aprovadas, relativamente, são as conscritas aos tratados internacionais (86,06%), as concessões de licenças e autorizações de viagem a autoridades (82,86%) e as relativas à gestão da burocracia ministerial e corpo diplomático (58,99%), como disposto no Gráfico 2.



**Gráfico 2:** Percentual de aprovação por temas

Os temas mais reprovados, desconsiderada a categoria Outros, são os relativos a regras e normas de comércio exterior (86,01%), aos direitos civis (72,06%) e justamente as isenções tarifárias (64,28%), conforme Gráfico 3. O tema das isenções é ao mesmo tempo o mais proposto e também um dos mais rejeitados pelos parlamentares. Em números gerais, há uma taxa de aprovação de 44,85% de todas as proposições relacionadas aos temas internacionais. A totalidade das proposições apresentadas no período (24.222) possuem uma taxa de aprovação de 28,49% (6.903).



**Gráfico 3:** Percentual de reprovação por temas

## Resultados por autoria

Com base nos números percentuais gerais, a agenda de temas relacionados ao internacional ocupa 10,62% da atividade legislativa. É um número bastante expressivo se considerado paralelamente a todos os demais temas de grande importância do debate público nacional (saúde, educação, transportes, segurança, etc.). Mas, indo além, este estudo busca compreender o papel dos partidos nas temáticas internacionais, destarte, interessa observar a origem das iniciativas legislativas e qual a autoria das proposições.

Na tabela 6 inscrevem-se o Executivo (E), os partidos com representação na Câmara ao longo do período (P), órgãos da própria Casa, como mesa, plenário e comissões, e projetos oriundos do Senado Federal (Outros – O). O Executivo é responsável por 17,61% de todas as proposições no período (453). Os Partidos, por sua vez, representam 53,81% das proposições (1.384). Somados (E+P) representam 71,42% da atividade legislativa nas temáticas internacionais, totalizando 1.837 proposições em um universo de 2.572 (até 31 de março de 1964).

	Partidos	Executivo	Total	%
<b>Partidos + Executivo em relação ao Total</b>	1384	453	2572	71,42
<b>Partidos em relação ao Total</b>	1384		2572	53,81
<b>Executivo em relação ao Total</b>		453	2572	17,61
<b>Partidos em relação ao Executivo</b>	1384	453		305,52
<b>Partidos em relação a (E+P)</b>	1384	453		75,34
<b>Executivo em relação a (E+P)</b>	1384	453		24,66

Considerando somente os três grandes partidos – PSD, PTB e UDN – estes são responsáveis por 1.098 proposições, 42,69% do total do período. Representam 79,34% das autorias em relação aos demais partidos e 59,77% em relação ao grupo com o Executivo (E+P).

	Grupo	Partidos	Total	(E+P)	%
<b>PSD + PTB + UDN em relação ao Total</b>	1098		2572		42,69
<b>PSD + PTB + UDN em relação aos demais</b>	1098	1384			79,34
<b>PSD + PTB + UDN em relação a (E+P)</b>	1098			1837	59,77



Individualmente, os partidos PSD, PTB e UDN também apresentam percentual significativo de autoria em proposições. O PSD é responsável por 45,63% das proposições no grupo formado com PTB e UDN, totalizando 501 iniciativas, 19,47% da totalidade de todas as proposições do período.

**Relações principais partidos - outros grupos (%)**

		Total	Partidos	(E+P)	Grupo
		2572	1384	1837	1098
<b>PSD</b>	501	19,47	36,20	27,27	45,63
<b>PTB</b>	292	11,35	21,10	15,90	26,59
<b>UDN</b>	305	11,85	22,04	16,60	27,78

Com base nestes levantamentos, pode-se inferir preliminarmente que as proposições oriundas de iniciativa parlamentar, apresentadas diretamente sem passagem nas comissões parlamentares, compõe a maioria da atividade legislativa no período, representando mais da metade das iniciativas (53,81%). Em segundo lugar o Executivo, responsável por 17,61% das iniciativas. Juntos, representam mais de 71,42% de toda a atividade legislativa. Somente as comissões de Finanças e Tributação (9,5%), Relações Exteriores (7,78%) e a Mesa Diretora (3,89%) possuem índice de proposições acima de 2% - a grande maioria não ultrapassa 0,5%. Opta-se, deste momento em diante, por suprimir todas as origens de proposições que não sejam oriundas diretamente do Executivo, Comissões ou dos parlamentares, representando os Partidos. As atividades das Comissões são relevantes, no todo representam pouco mais de 21% do total de proposições (excluídos a Mesa, Conselho de Ministros e Presidente do Conselho de Ministros – período parlamentarista – e originadas no Senado Federal) e, como apresenta-se na Tabela 7, adiante, possui um alto índice de aprovação – serão apresentadas como “Comissões”. As demais não possuem a mesma representatividade, por este motivo serão suprimidas das análises seguintes. Vale informar somente sobre as taxas de aprovação de proposições específicas da Mesa (86 de 100 proposições - 86%), oriundas do Senado (39 de 44 proposições – 92,86%). Estas taxas elevadas de aprovação explicam-se pela natureza das matérias: administrativas no caso da Mesa, ou do próprio processo legislativo e envio de uma Casa à outra, no caso do Senado. Matérias de conteúdo administrativo da Câmara como licenças, afastamentos, entre outras, possuem grau elevado de aprovação, contidas na categoria 6 apresentada anteriormente, com uma

taxa de aprovação de 82,86%. E as matérias originadas no Senado, pela dinâmica do processo legislativo e por já possuírem o referendo daquela Casa, geralmente são discutidas, emendadas e aprovadas, em quaisquer que sejam as temáticas. Nesta análise privilegiou-se a observação dos números gerais, sem aprofundamento em detalhes para cada proposição em específico, o que pode ser realizado oportunamente em estudo futuro. Em relação ao período parlamentarista: O Conselho de Ministros apresentou, no total 46 proposições, aprovou 17 (~37%) e reprovou a maioria, 29 (63%); o Presidente do Conselho de Ministros, ou Primeiro-Ministro, apresentou apenas 3 proposições, todas reprovadas. Não serão feitas maiores considerações em relação a estes dados devido à sua baixa produção no período, com pouco impacto nos dados gerais: Conselho de Ministros (1,8%) e seu Presidente (0,1%); assim como as proposições originadas no Senado Federal (1,6%). Diante do alto índice de reprovação de proposições, entretanto, também é necessário apresentar os números relativos às iniciativas legislativas propostas e aprovadas.

Referente aos números de aprovações, dispostas na Tabela 7, o Executivo obtém sucesso na aprovação de suas proposições em 56,73% dos casos, representando 25,67% do total de iniciativas no período. Os Partidos aprovam somente 22,33% de suas proposições, totalizando 309 apresentadas e aprovadas (de um universo de 1384), conforme o Gráfico 4. Em relação ao total de proposições aprovadas, entretanto, os Partidos representam 30,87%. Somados E+P são responsáveis por 566 proposições aprovadas em relação ao total apresentado, 56,54%. Neste grupo de 566 proposições (E+P) os Partidos contribuem com 54,59%, em uma razão de 120,23% em relação à produção o Executivo. As comissões, por sua vez, aprovaram 435 proposições, uma taxa de 81,46%. São responsáveis por pouco mais de 43% do total de proposições aprovadas no período (1001).

	<b>Partidos</b>	<b>Executivo</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Partidos + Executivo em relação ao Total</b>	309	257	1001	56,54
<b>Partidos em relação ao Total (E+P+O)</b>	309		1001	30,87
<b>Executivo em relação ao Total (E+P+O)</b>		257	1001	25,67
<b>Partidos em relação ao Executivo</b>	309	257		120,23
<b>Partidos em relação a (E+P)</b>	309	257		54,59
<b>Executivo em relação a (E+P)</b>	309	257		45,41

Proposições por autoria/ano (1946 a 31/03/1964)																																				
Ano/Tema	E		P																		E+P		O		TOTAL											
	Exec		PSD		PTB		UDN		PCB		PDC		PL		PR		PRP		PRT		PSB		PSP		PST		PTN		Partidos		Partidos + Executivo		Comissões			
	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N	A	N
1946	2	0	1	4	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	6	6	6	5	5	11	11	
1947	0	0	5	10	2	8	2	8	0	5	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	10	37	10	37	79	41	89	78	
1948	0	0	16	21	2	5	4	4	0	1	1	1	0	0	1	2	0	1	0	0	1	2	1	0	0	1	1	3	27	41	27	41	100	24	127	65
1949	20	10	6	20	1	3	13	7	0	0	2	3	0	0	0	2	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0	1	24	38	44	48	41	7	85	55	
1950	21	13	5	29	1	4	4	18	0	0	0	3	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	1	1	0	0	0	12	57	33	70	14	3	47	73	
1951	16	3	20	24	8	14	5	22	0	0	2	3	3	4	2	4	2	1	0	0	0	2	5	1	1	0	3	45	81	61	84	14	0	75	84	
1952	28	6	19	20	9	15	9	17	0	0	2	1	0	0	0	6	0	1	0	0	0	3	4	0	0	0	0	42	64	70	70	19	2	89	72	
1953	26	5	14	18	2	12	9	15	0	0	1	1	0	1	0	7	0	0	0	0	0	1	6	0	0	0	0	27	60	53	65	20	2	73	67	
1954	15	14	11	23	1	6	4	9	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	1	0	0	17	46	32	60	6	2	38	62	
1955	14	3	12	20	3	11	10	12	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	3	0	0	0	1	26	50	40	53	11	0	51	53	
1956	11	6	7	28	6	11	5	16	0	0	2	2	0	3	0	3	1	1	0	0	1	3	4	15	0	0	0	1	26	83	37	89	8	3	45	92
1957	8	6	5	57	5	40	5	28	0	0	0	4	1	3	0	6	0	6	0	0	0	0	8	0	0	0	3	16	155	24	161	11	0	35	161	
1958	16	27	4	19	2	28	1	20	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	6	0	0	0	1	7	77	23	104	8	5	31	109	
1959	34	26	3	20	0	43	0	12	0	0	0	3	0	2	0	3	0	2	0	2	0	1	2	0	0	1	0	3	5	92	39	118	19	1	58	119
1960	14	33	3	13	0	13	2	7	0	0	0	2	0	1	0	2	0	1	0	0	0	3	1	2	0	0	0	6	44	20	77	8	2	28	79	
1961	17	24	1	21	1	12	4	5	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	5	0	0	0	0	6	48	23	72	14	0	37	72	
1962	0	1	1	13	0	9	1	6	0	0	0	1	0	1	2	1	0	1	0	0	0	0	5	0	0	0	0	4	37	4	38	14	0	18	38	
1963	13	17	0	8	1	13	1	15	0	0	1	1	0	1	0	0	0	2	0	0	0	1	1	4	0	6	1	3	5	54	18	71	41	2	59	73
1964	2	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	7	3	0	5	7	
TOTAL (autor)	257	196	133	368	44	248	82	223	0	6	11	30	5	20	5	39	3	22	0	2	3	13	19	73	2	10	2	21	309	1075	566	1271	435	99	1001	1370
% Aprovação	56,73	43,27	26,55	73,45	15,07	84,93	26,89	73,11	0,00	100,0	26,83	73,17	20,00	80,00	11,36	88,64	12,00	88,00	0,00	100,0	18,75	81,25	20,65	79,35	16,67	83,33	8,70	91,30	22,33	77,67	30,81	69,19	81,46	18,54	42,22	57,78
% Partidos (P)	-	-	43,04	34,23	14,24	23,07	26,54	20,74	0,00	0,56	3,56	2,79	1,62	1,86	1,62	3,63	0,97	2,05	0,00	0,19	0,97	1,21	6,15	6,79	0,65	0,93	0,65	1,95	100,0	100,0	-	-	-	-	-	-
% só Grupo (E+P)	45,41	15,42	23,50	28,95	7,77	19,51	14,49	17,55	0,00	0,47	1,94	2,36	0,88	1,57	0,88	3,07	0,53	1,73	0,00	0,16	0,53	1,02	3,36	5,74	0,35	0,79	0,35	1,65	54,59	84,58	100,0	100,0	-	-	-	-
% Total (E+P+O)	25,674	14,307	13,287	26,861	4,3956	18,102	8,1918	16,28	0	0,438	1,0989	2,1898	0,4995	1,45985	0,5	2,8467	0,2997	1,6058	0	0,146	0,2997	0,9489	1,8981	5,3285	0,1998	0,7299	0,2	1,5328	30,869	78,4672	56,5	92,77	-	-	-	-

Tabela 7: Proposições apresentadas e aprovadas por autoria/ano (1946 a 31/03/1964)

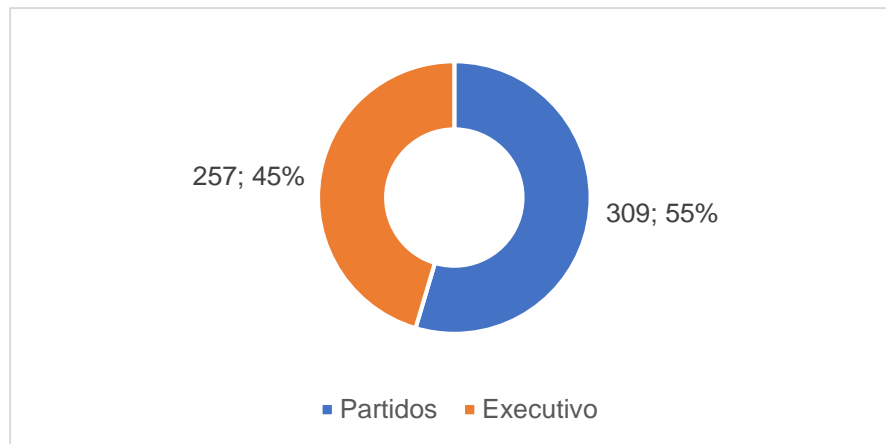


Gráfico 4: Percentuais de aprovação de Partidos e Executivo (1946-1964)

Siglas	
Exec	Poder Executivo
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PL	Partido Liberal
PR	Partido Republicano
PRP	Partido da Representação Popular
PRT	Partido Rural Trabalhista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PTN	Partido Trabalhista Nacional

Considerando novamente apenas os projetos aprovados, os três maiores partidos são responsáveis por 259 das 309 proposições aprovadas no período (PSD, PTB e UDN), apesar desses partidos possuírem menores taxas relativas de aprovação (são os maiores proponentes, com 1098 iniciativas, mas não obtém tanto sucesso na aprovação, 259, uma taxa geral de 23,58%), ainda assim são responsáveis por 25,87% do total de proposições aprovadas e 83,82% em relação aos demais partidos. Na composição entre Executivo e Partidos (E+P) os três contribuem com 45,76% de proposições aprovadas.

	<b>Grupo</b>	<b>Partidos</b>	<b>Total (E+P)</b>	<b>%</b>
<b>PSD + PTB + UDN em relação ao Total</b>	259		1001	25,87
<b>PSD + PTB + UDN em relação aos demais</b>	259	309		83,82
<b>PSD + PTB + UDN em relação a (E+P)</b>	259		566	45,76

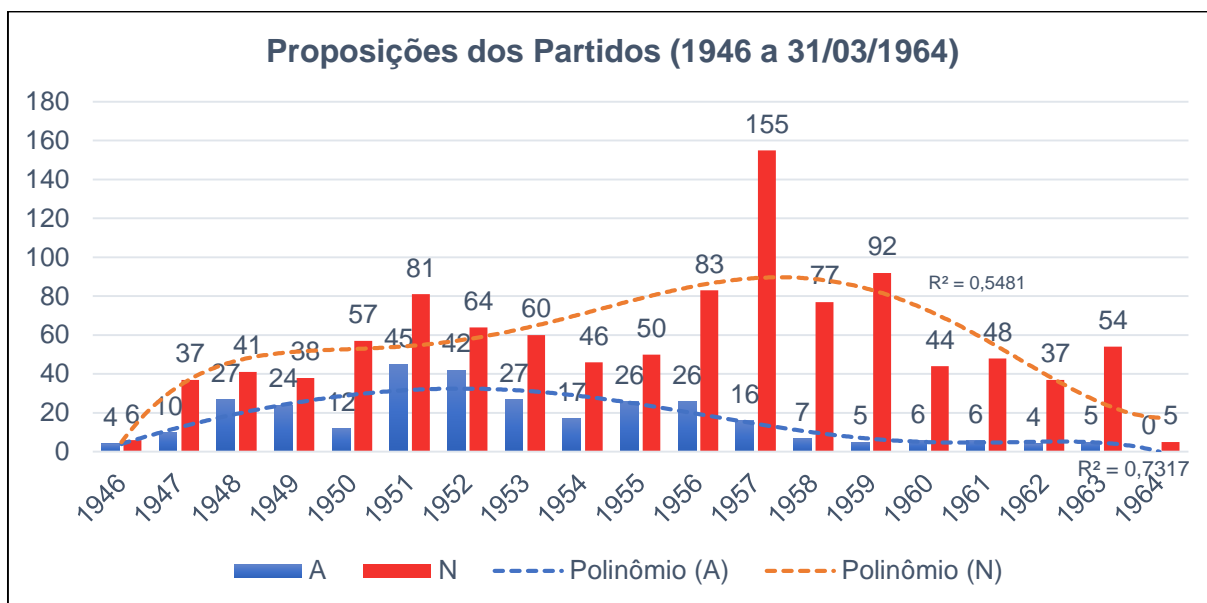
Individualmente, os partidos perdem em números absolutos, mas, aumentam seus percentuais relativos. O PSD passa a representar mais da metade (51,35%) das aprovações em relação ao total proposto pelo conjunto com PTB e UDN. Por outro lado, o PTB apresenta baixo desempenho, aprovando apenas 44 proposições, 16,99% em relação ao grupo e apenas 4,40% em relação ao total. A UDN, responsável por quase um terço de aprovações no grupo (31,66%), possui uma taxa de aprovação de 8,19% em relação ao total de proposições aprovadas.

**Relações principais partidos - outros grupos (%)**

	<b>Total</b>	<b>Partidos</b>	<b>(E+P)</b>	<b>Grupo</b>	
	1001	309	566	259	
<b>PSD</b>	133	13,29	43,04	23,50	51,35
<b>PTB</b>	44	4,40	14,24	7,77	16,99
<b>UDN</b>	82	8,19	26,54	14,49	31,66

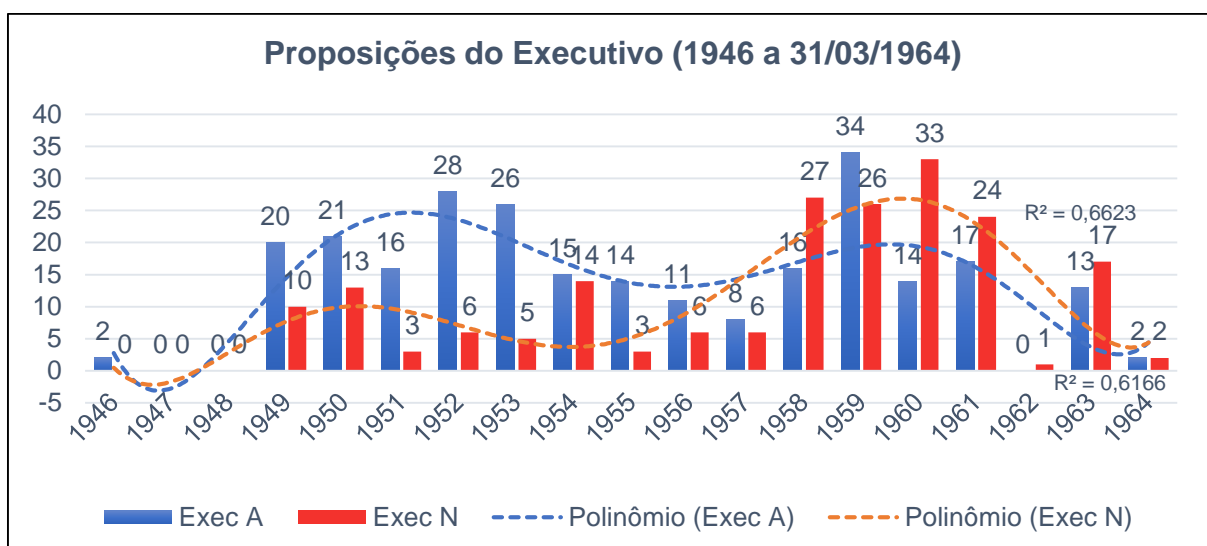
Como evidenciado no Gráfico 5, há uma redução do percentual de aprovação de projetos pelos partidos, chegando ao ápice de reprovação em 1957, mesmo ano em que foram apresentadas o maior número de proposições, majoritariamente relacionadas à renúncias e benefícios tarifários. Mas, entre os anos de 1948 e 1957 percebe-se um número razoável de proposições aprovadas, em média 26 proposições aprovadas nesta década. Um grande número de propostas foi aprovada entre os anos

de 1951 e 1952 – 45 e 42, respectivamente. Observa-se também um rebaixamento de aprovações a partir de 1958, com apenas 33 projetos aprovados em sete anos, num universo de 390 proposições (8,46% no período).



**Gráfico 5:** Proposições dos Partidos aprovadas e reprovadas (1946-1964)

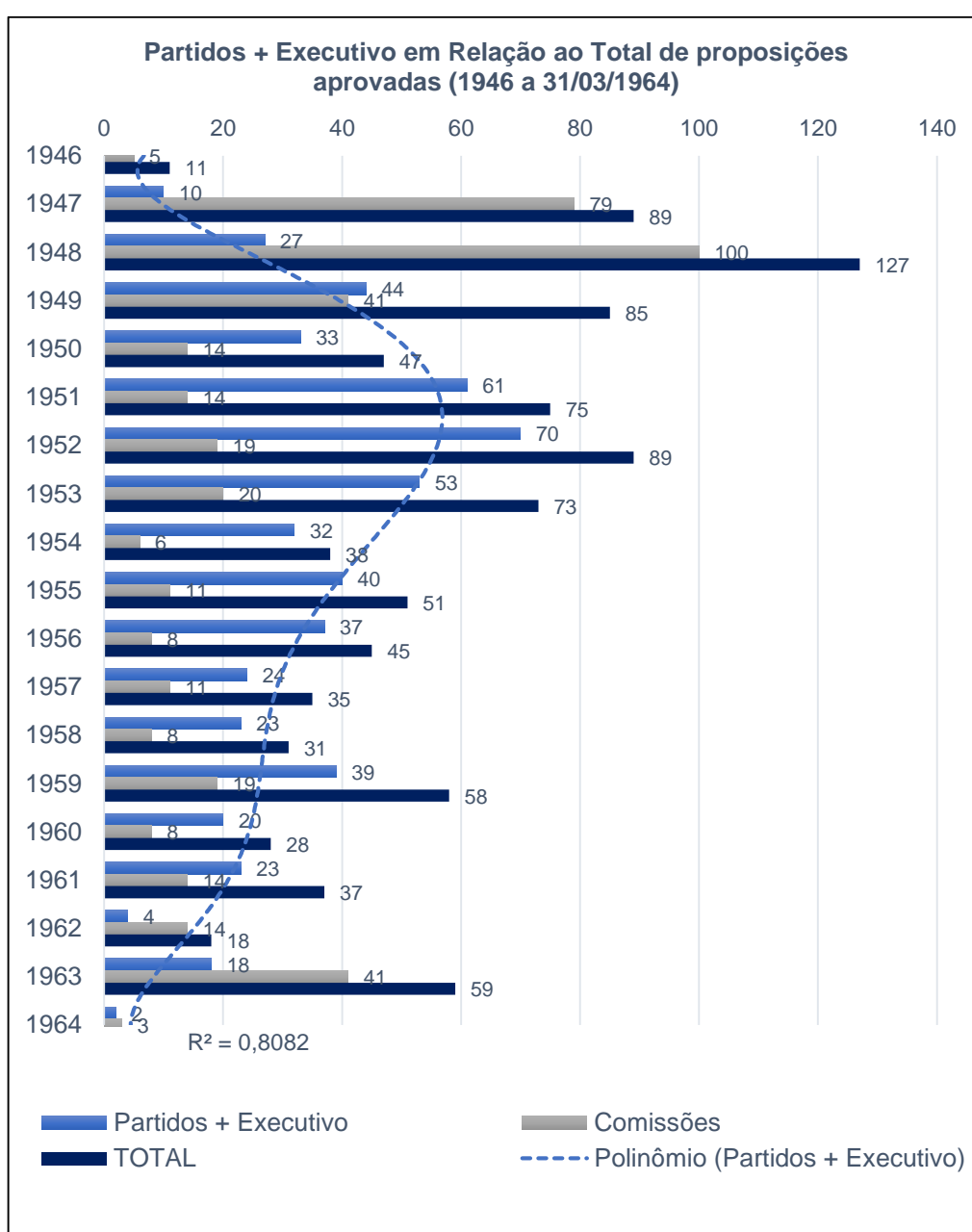
O Gráfico 6 evidencia que o Executivo, por outro lado, apresenta bons índices de aprovação entre 1949 e 1954, totalizando 126 projetos aprovados, uma média de 21 aprovações por ano, sendo 28 em 1952 e 26 em 1953. O período coincide com o período de maior aprovação entre os partidos. Após um período de relativa baixa há um pico em 1959, com 34 projetos aprovados, mesmo diante de uma tendência elevada de reprovações entre 1958 e 1961 (27, 26, 33 e 24 respectivamente), uma média de 27,5 reprovações por ano.



**Gráfico 6:** Proposições do Executivo aprovadas e reprovadas (1946-1964)

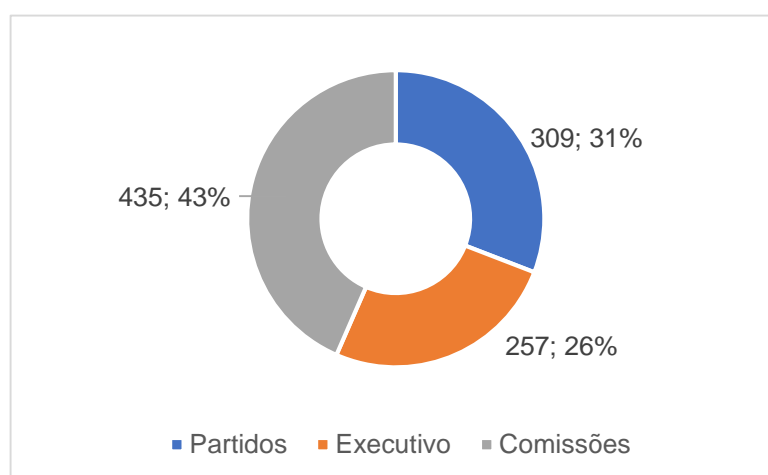


Conjuntamente, Executivo e Partidos apresentam índices elevados de aprovação entre 1949 e 1953, puxados pelo bom desempenho do Executivo nestes anos, conforme apresentado no Gráfico 7. Totalizam 261 projetos aprovados, cerca de 46% de todo o período (566). A partir de 1954 prevalece certo equilíbrio até 1961, em média 30 projetos aprovados por ano. Após 1961 apresenta-se expressiva queda até 1964 (apenas 24 projetos nos três últimos anos). Esta aprovação relativamente linear entre 1954 e 1961 só ocorre pelo bom rendimento do Executivo entre os anos de 1958 e 1961, período no qual os partidos tiveram sua pior performance.



**Gráfico 7:** Proposições aprovadas por Partidos+Executivo e Comissões em relação ao Total (1946-1964)

O bom resultado do conjunto de Partidos e Executivo na primeira metade do período é ladeada por uma expressiva aprovação de projetos apresentados pelas Comissões Parlamentares nos anos de 1947 e 1948, com 79 e 100 projetos aprovados, respectivamente. Não manteve-se esta consistência e após este resultado apresentou-se uma média de 16,5 aprovações por ano até 1963. Executivo e Partidos (E+P) consolidam sua posição de protagonismo na atividade legislativa. Juntos representam cerca de 57% do total de proposições apresentadas e aprovadas, sendo 31% dos Partidos e 26% do Executivo, conforme o Gráfico 8. O trabalho das Comissões também revelou-se bastante significativo, com aprovação geral de 43% das propostas, também informadas no Gráfico 8, abaixo. O bom resultado deu-se sobretudo puxado pelas Comissões de Relações Exteriores, com 190 projetos aprovados de um total de 200 apresentados (95% de aprovação), e da Comissão de Finanças e Tributação, com 171 aprovações de 244 proposições no total (taxa de 70%). Todas as demais Comissões juntas apresentaram 90 proposições, aprovando 74 destas (~82%).



**Gráfico 8:** Percentuais de aprovação de Partidos, Executivo e Comissões (1946-1964)

## Confluência de fatores

Através da análise das competências constitucionais da Carta de 1946, foi possível compreender que diferente do ordenamento anterior, do Estado Novo, as prerrogativas de atuação e condução da política exterior não estavam concentradas somente nas mãos do Poder Executivo. Garantiu-se espaço para iniciativa própria do Poder Legislativo ou para participação como avalizador das ações do Poder Executivo nas relações internacionais. Ao Legislativo competia, conforme a Constituição de 1946, aprovar *ad referendum* ou autorizar em alguns casos a atuação do Presidente da República para a quase totalidade das prerrogativas do chefe do Executivo. Havia portanto, espaço constitucionalmente garantido para a participação do Poder Legislativo na condução da política externa. Sendo o Legislativo o principal *locus* de atividade político-partidária, aos partidos consequentemente estava resguardado o espaço para atuação legislativa nas temáticas internacionais através da via da representação parlamentar.

Os programas partidários também corroboraram que havia diferentes perspectivas e visões sobre a política e o ambiente internacional. Após leitura atenta e apresentação do conteúdo programático dos partidos legalizados entre 1945 e 1964, evidenciou-se que há um rico material produzido pelas agremiações. Não somente entre os grandes partidos, as reflexões e diretrizes acerca das questões internacionais, figuram em praticamente todas as legendas do período. Dos vinte e um partidos que habitaram em algum momento o sistema político de 1946-1964, somente um não faz qualquer menção à questões internacionais. Em linhas sucintas ou apresentando grandes reflexões e propostas, todos os demais partidos possuíam algum tema internacional em seus programas ou estatutos. Até mesmo nos menores e mais regionalizados. Naquele momento, ainda não se manifestava a atuação internacional dos partidos de forma institucional, inexistindo setores específicos na burocracia partidária destinados ao propósito de manter relações internacionais.

Sem necessariamente recorrer às clivagens resultantes dos enquadramentos ideológicos, é possível identificar que existem diferentes orientações programáticas que poderiam ser classificadas dentro dos grandes debates das relações internacionais. Alguns partidos apontam para posições mais liberais, com participação do capital estrangeiro na economia nacional, liberalização comercial, respeito às instituições e regimes internacionais e políticas de alianças baseadas na convergência

de interesses com as grandes potências do capitalismo ocidental. Outros adotam uma postura mais firme no realismo político, buscando a proteção dos mercados internos frente ao capital externo, desenvolvimento de capacidades estatais para a defesa da soberania territorial, ampliação do escopo de parcerias para a perseguição dos “interesses nacionais” sem utilizar de critérios ideológicos. Enfim, visões que primam pela sobrevivência e soberania do Estado brasileiro em um mundo de tensões bipolares. E também aqueles que buscam romper com a ordem capitalista estabelecida e promover uma política externa pautada na superação da exploração das classes oprimidas. O objetivo seria garantir a independência em relação aos países centrais do imperialismo e garantir o desenvolvimento nacional tocado pelas classes proletárias, como um passo em direção à revolução mundial. Não serão classificados os discursos de cada partido sob critérios ideológicos ou das correntes teóricas das relações internacionais. Primeiro, prezando pela apresentação não valorativa dos conteúdos programáticos. Segundo, por consistirem em posições referenciais, atribuir rótulos não seria proveitoso para a compreensão do período e poderia resultar em anacronismos.

Por fim, foi apresentada a proposta metodológica de análise da atividade legislativa no período através da seleção, categorização e contabilização das proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados entre fevereiro de 1946 e março de 1964, período que compreende desde a posse da Assembleia Constituinte até o golpe de 1964. Os números encontrados neste levantamento indicam a existência de grande atividade legislativa relacionada aos temas internacionais ocupando 10,62% da agenda legislativa do período. Esta produção, classificada conforme a autoria, revela uma participação concorrente entre Executivo (17,61%) e Partidos (53,81%) representados na Câmara dos Deputados, pautando conjuntamente 71,42% das iniciativas. O auge de proposições aprovadas acerca de temáticas internacionais ocorreu entre os anos de 1947 e 1953. Apesar dos Partidos apresentarem cerca de três vezes mais proposições que o Executivo, os índices demonstram que há relativo equilíbrio no número de proposições aprovadas, apresentando uma taxa de aprovação conjunta de 56,54%, com 309 proposições aprovadas submetidas pelos Partidos e 257 pelo Executivo (razão de cerca de 55-45%). Neste sentido, a taxa de aprovação do Executivo é maior, com 56,73%, frente a 22,33% dos Partidos. Destacam-se entre os partidos as três grandes legendas, PSD, PTB e UDN, que além de ocupar o maior número de cadeiras no Legislativo,

também protagonizam os maiores índices de proposição e aprovação de matérias nos temas de política internacional, sendo responsáveis por 25,87% de todas as proposições aprovadas. Dentre as três principais legendas, o PSD destacou-se com a autoria de cerca de 43% de todas as proposições apresentadas pela totalidade dos partidos (133 de 309). Ao final, também restou evidente um processo de diminuição de aprovação de projetos apresentados pelos Partidos a partir de 1958, ao passo que o Executivo estabeleceu um grande número de proposições e aprovações no mesmo período. Também evidenciou-se que o trabalho das Comissões Parlamentares é fundamental para a produção legislativa nas temáticas internacionais, representando 43% de todas as proposições aprovadas no período, com destaque para Relações Exteriores e Finanças e Tributação.

Ao fim deste capítulo, espera-se que tenha sido alcançado o objetivo de estabelecer uma abordagem metodológica mais abrangente para a análise da participação dos partidos nas dinâmicas da política exterior. Após percorridos os aspectos constitucionais, os conteúdos programáticos e a atuação legislativa dos partidos pela via parlamentar é possível afirmar que havia espaços de atuação, diferentes visões e atividade partidária nas temáticas internacionais durante a República de 1946-1964. Os argumentos desenvolvidos subsidiarão as discussões frente a literatura no próximo capítulo.

## 5 Uma nova abordagem sobre a relação entre partidos e política externa na República de 1946-1964

Os partidos políticos não são fatores significativos na elaboração da política externa. Em termos de influência, os partidos variam entre a influência inexistente e marginal. Mesmo antes de 1964, a política externa era mais uma responsabilidade do Executivo que uma preocupação partidária; desta forma as posições de política externa de diversos partidos pecavam por falta de coerência (SCHNEIDER, 1976, p. 137)

Este trecho de Ronald M. Schneider, de 1976, é a primeira referência a refletir sobre a importância dos partidos políticos na política externa da República de 1946-1964. Schneider, reconhecido brasileiro norte-americano, é uma autoridade acadêmica no estudo de partidos e política externa no Brasil. Os acadêmicos desta área, ou da área mais ampliada de Análise de Política Externa, certamente já passaram por estas afirmações: os partidos não importam, o Executivo tem poder de agência, centralização do poder decisório, insulamento burocrático, os partidos não se envolvem porque não “dá votos”, programas partidários não impactam na realidade. E muitas outras variações destas. A relação entre partidos políticos e política externa é uma área ainda pouco trabalhada no país em comparação com outros campos de estudo. E, geralmente, adota-se este cânone de que partidos não influenciam a política internacional, salvo alguns pesquisadores que pouco a pouco estão construindo uma rica área de estudos sobre este tema. É com o intento de desconstruir estas percepções e ladear os novos estudos que contribuem para uma nova abordagem que esta pesquisa foi desenvolvida.

Um dos estudos pioneiros sobre a relação entre partidos políticos e política externa produzidos no Brasil é o artigo de Paulo Roberto de Almeida (1992) “Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil - 1930-90”<sup>31</sup>. O trabalho é bastante relevante dado o ineditismo da temática no debate acadêmico à época e o estabelecimento de um marco teórico e conceitual para a questão. Muito referenciado, o artigo de Almeida parte do pressuposto de que os partidos brasileiros “não tem”

<sup>31</sup> Este texto, publicado em 1992 na revista Contexto Internacional (v. 14, n. 2), é uma segunda versão do trabalho pioneiro de 1986 “Partidos Políticos e política externa”, publicado na Revista de Informações Legislativas (a. 23, n. 91). Os textos possuem algumas diferenças de estilo, mas, o argumento central e as informações essenciais não apresentam modificações expressivas. Portanto, optou-se pela análise de uma versão mais atualizada e revisada da obra.

política externa enquanto tais. Afirma que os programas partidários são descolados da prática diária e que o conteúdo expresso neles geralmente são “formulação vaga de princípios gerais sobre as relações internacionais ou em uma reafirmação particularizada das prioridades partidárias em um dado momento da conjuntura política nacional” (ALMEIDA, 1992, p. 162). O texto de Almeida, guardada a relevância do esforço de ser um dos primeiros autores a introduzir a relação entre partidos e política externa no debate nacional, faz uma análise bastante superficial dos programas partidários, limitando-se a leitura estrita do conteúdo intitulado como “política externa” ou algum equivalente. Para a seção específica sobre o período, intitulada “Os partidos sem Política Externa: 1945-1964”, o autor faz uma divisão interna, tratando primeiramente do conteúdo programático dos partidos.

“Os ‘capítulos’ dedicados a esse tema são, via de regra, indeterminados, consistindo de duas ou três rubricas concisas em torno de princípios gerais da política internacional” (ALMEIDA, 1992, p. 168). O autor argumenta que o conteúdo do “discurso internacional” dos partidos é inversamente proporcional ao tamanho relativo das legendas. Assevera “quanto menor e mais estruturado ideologicamente o partido, maior atenção era dada às questões de política externa [...] quanto maior e mais difuso politicamente [...] a formulação de posições ou princípios nesta área se tornava menos explícita” (p. 168). No levantamento apresentado na seção 4, subseções 4.2 e 4.3, evidencia-se que a quase totalidade dos partidos possui alguma posição expressa sobre temas internacionais, ou, como Almeida denomina, um “discurso internacional”. É fato que nem todos os partidos possuem grandes espaços dedicados à estes temas. Alguns apresentam apenas poucas palavras sobre o assunto (PRT, PSB, PTN, PBV, UNT). Porém, não é a regra geral, e todos são pequenos partidos, com exceção do PSB. Os demais todos destinam seções específicas, ou, apresentam em meio à outros temas as suas posições. A relação entre porte e quantidade de material também não foi percebida.

Antes de prosseguir para a análise dos programas em si, o autor afirma que a temática “ocupava menos do décimo do total do texto, quando não era simplesmente inexistente (casos do Partido Social Progressista (PSP) e do Partido Republicano (PR))” (p.168). O PR possui, conforme apresentado em 4.3, posições em quatro temáticas – aduanas, atração de capitais, imigração e câmbio - na seção “Ordem Econômica” a proposta de “eliminação de indústrias que não tenham condições

próprias de vida independente de proteção aduaneira”, “atração de capitais e de investimentos”, “execução de uma política imigratória adequada” e “criação do Banco Central como único órgão competente em matéria de câmbio” (PR, 1945). Já o PSP, apresenta uma série de posicionamentos, já arrolados na seção 4.3. Em suma, “subordinação da produção econômica às exigências precípua do consumo interno e do comércio exterior”, “política imigratória visando a seleção dos elementos alienígenas e a sua distribuição racional pelo território pátrio”, “garantia de rendimento justo ao capital estrangeiro aplicado no país”, “revisão da legislação alfandegária”, “estímulos ao ingresso de capitais estrangeiros com objetivos econômicos e sociais, com garantia de juros razoáveis”. Ademais, destina dois capítulos específicos (X e XI) para a Ordem Internacional e a Ordem da Defesa e da Segurança, onde lê-se: “política de cooperação pan-americana para perfeita correspondência dos objetivos comuns”; “intercâmbio cultural econômico com os demais países”; “solução pacífica dos conflitos mediante arbitragem”; “fraternidade universal”; e “incentivo do livre-cambismo”; “colocação dos problemas atinentes à defesa e à segurança no primeiro plano da vida do Estado”; “assistência social às famílias de militares e amparo para a obtenção de casa própria”; “revisão técnica dos quadros das polícias civis e militares”; e “legislação que assegure mais efetividade no amparo aos acidentados e mutilados em serviço militar” (PSP, 1946b). Como é possível perceber, a metodologia utilizada de leitura ampliada dos temas, buscando através da seleção qualitativa de análise de conteúdo, resulta em dados mais fiéis e que revelam formulações relevantes sobre as posições partidárias.

Seguindo para a análise que Almeida (1992) empreende dos demais partidos. O autor analisa os partidos PSD, UDN, PTB, PDC, PSB, PCB, e aborda os demais coletivamente, semelhante ao apresentado neste estudo. Sobre o PSD afirma-se “anuncia a adesão do PSD ao princípio de arbitramento, o respeito aos tratados e convenções (‘segundo as regras do direito internacional’), o ‘repúdio às regras de conquista’, seu apoio à ‘política de solidariedade continental e de concretização e aplicação dos preceitos do direito consultivo pan-americano’ e faz a defesa de uma política econômica de igualdade de oportunidades entre as nações” (pp.168-169). Em relação à UDN: “resume-se a três itens, afirmando a necessidade da política externa do Brasil inspirar-se: ‘a) no interesse da colaboração entre os povos e no sentimento da fraternidade humana; b) nos postulados das Nações Unidas; c) na integração da



comunidade das Nações americanas” (p. 169). Ademais, adiciona a análise de mais um documento doutrinário de 1949 que citam dois princípios inspirados na solidariedade continental: defesa dos ideais pan-americanos e aperfeiçoamento da política de boa-vizinhança. Por fim, sobre o PTB afirma:

[...] apenas dois pontos de um total de 33, agrupados em duas rubricas: ‘Combate aos Regimes de Violência’ e ‘Política de Compreensão e Ajuda entre as Nações’. Na primeira é recomendada ‘ação permanente para que o totalitarismo [...] não possa reaparecer sobre a terra, considerando-se qualquer regime de força como um atentado à dignidade humana’. Neste sentido, o PTB acreditava que as ‘relações amistosas com governos totalitários são um incentivo à existência dos regimes de violência no mundo’. A segunda enfeixa um conjunto de vagas afirmações sobre a solidariedade internacional, condenação da agressão armada, a defesa da paz e do primado da arbitragem, além da disposição do Brasil, quando solicitado, em ajudar outras nações ‘para a solução dos seus problemas econômicos’ (ALMEIDA, 1992, p. 170)

Antes de avançarmos para os demais partidos listados pelo autor é importante informar que os três partidos possuem posições acerca de diplomacia, comércio e política internacional, tarifas, capital estrangeiro, direitos civis, imigração e estrangeiros, política internacional, tratados e defesa. Apresentamos estes achados na seção 4.2, incluso um quadro resumo com as posições dos três maiores partidos (ver pp. 79-81).

Sobre os demais partidos Almeida (1992) arrola informações sobre o PDC e cita “Um minúsculo capítulo, intitulado ‘Ordem Internacional’” com aplicação dos “mesmos ideais, jurídicos e morais que devem governar a vida interna das Nações” e orienta a leitura do capítulo Ordem Econômica “item 5: ‘A política entre as nações, na movimentação de produtos e capitais, e evitando todo exagerado protecionismo nacionalista’” (p. 170). Sobre o PSB: “Para o PSB a ‘política externa será orientada pelo princípio de igualdade de direitos e deveres entre as nações, e visará o desenvolvimento pacífico das relações entre elas. Só o parlamento será competente para decidir da paz e da guerra” (p. 171). Sobre o PCB faz um comentário sobre a tradição de partidos comunistas ocuparem espaço substancial dos programas para as “condições internacionais [...] registrando-se sucessivas utopias como a ‘crise do capitalismo e do imperialismo’ e o ‘avanço inevitável do sistema socialista’” (p. 171). Todos eles possuem mais conteúdo em outras partes dos documentos, e, o PDC possui uma grande reflexão com muitos pontos, onde não encontra-se o trecho

mencionado. Esta situação pode ser em decorrência de constar hoje na base do TSE uma versão mais nova do documento.

Apresenta os “Outros Partidos” (pp. 172-173) e cita novamente a inexistência de conteúdo de PSP e PR, “nenhuma menção à política externa”. Apresenta alguns pontos do PL “. O PL tem um dos mais extensos e completos programas na temática internacional. Aborda o PRP e cita “uma política de confraternização americana, baseada [...] na identidade dos interesses de defesa recíproca e de defesa do hemisfério”, de uma “política atlântica, cuja consequência seria a continuação e fortalecimento de uma obra de efetivo intercâmbio com a Nação portuguesa e seu Império” e “conciliação da política exterior brasileira com a dos Estados Unidos da América, hoje empenhados na consolidação da paz mundial e da defesa do nosso hemisfério, contra novas formas de imperialismo totalitário”. Agrupa todos os demais partidos “trabalhistas” (PST, PTN, PRT) para tecer comentário sobre suas “diminutas bancadas” e apresenta somente o conteúdo do programa do MTR “aproximação e entendimento com todo os países afro-asiáticos, em defesa de uma posição independente, capaz de atuar como intermediária entre as grandes potências ou blocos político-militares, em defesa da paz, contra o colonialismo e o subdesenvolvimento econômico”.

Após a apresentação dos trechos de programas partidários o autor desenvolve uma outra seção intitulada “A ‘Política Externa dos Partidos Políticos: o regime constitucional de 1946”. Nesta seção argumenta que a ocupação do cargo de ministro das Relações Exteriores por personalidades oriundas dos partidos é um indicativo da “osmose” entre partidos e política externa. Faz referência indireta à afirmação de Schneider (1976) citada supra, reafirmando o argumento da insignificância dos partidos para a política externa brasileira. E, antes de listar episódios relevantes da política externa do período, faz uma ponderação sobre a participação dos partidos ser “episódica, mas por vezes intensamente, em temas de política externa” e que no período “a atuação se deu quase que exclusivamente por meio dos canais institucionais normais, isto é, por intermédio do Congresso e de suas respectivas comissões especializadas” (p. 174). Há concordância com duas destas ponderações: a composição dos gabinetes e a alocação de nomes com histórico partidário no MRE é realmente importante – debatida com mais profundidade a seguir; e de que os partidos atuaram sobretudo pela via institucional com ênfase no Congresso nacional,

um dos argumentos centrais desta tese inclusive está assentado no levantamento da atividade legislativa no período, o que resultou relevante para a análise diante do número expressivo de propostas acerca da temática internacional - ver Capítulo 3.

Apresentou-se detalhadamente a análise de Almeida (1992) por dois motivos: primeiro, que o trabalho é uma referência no tema, pelo seu pioneirismo em trabalhar essa temática; segundo, pela tese levantada pelo autor, que, foi reiteradamente difundida desde a sua publicação, afirmando a inexistência de conteúdos programáticos representativos nos partidos políticos do sistema partidário de 1946-1964. Algumas inconsistências foram encontradas em relação aos dados analisados, que podem ter se originado no acesso à versões incompletas dos documentos, ou pela metodologia de seleção e análise utilizada pelo autor. Ademais, reconhece-se a grande relevância do trabalho ao fornecer um panorama geral sobre a relação entre partidos e política externa ao longo dos sessenta anos entre 1930 e 1990. A proposta metodológica apresentada neste estudo aborda uma miríade ampliada de conteúdos em busca de posições relacionadas ao “discurso internacional” dos partidos. Como resultado, foram encontradas posições mais fiéis ao conteúdo original e numa proporção bem mais elevada. A partir desta análise mais aprofundada, foi possível construir um quadro das posições dos maiores partidos do período, com evidentes clivagens, e também compreender que praticamente todos os partidos possuem produções neste sentido, contrariando a tese de suposta inexistência de conteúdos programáticos durante o período histórico em tela.

A teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (1988), ainda que não aborde especificamente o papel dos partidos no processo de definição, negociação e ratificação das negociações internacionais, evidencia a necessidade da consideração conjunta dos contextos doméstico e internacional em quaisquer temáticas que tangenciem um ao outro.

Uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a *política*: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e até mesmo a opinião pública e as eleições e não simplesmente funcionários do poder Executivo e arranjos institucionais (PUTNAM, 1988, p. 432, tradução nossa).

A necessidade de internalizar os temas e ações do ambiente externo e traduzi-los para a dinâmica decisória do jogo político doméstico condiciona as realizações no

exterior ao debate interno. Tradicionalmente, os atores envolvidos no processo possuem uma visão bastante direcionada, forjada no academicismo da profissionalização burocrática, resultando que a “sobreposição entre pensamento e ação internacional, pela via diplomática, tornou, como consequência imprevista, nosso ideário sobre o mundo muitíssimo ‘rente’ da ontologia social” (LOPES, 2016, 318). Expandir o escopo de pesquisa e abrir possibilidades de acesso à realidade é um procedimento necessário para determinados assuntos ou objetos.

Margaret Hermann e Charles Hermann (1989) propuseram uma tipificação das unidades decisórias em política externa, com o fito de compreender o comportamento externo das unidades políticas. De acordo com os autores, seriam três tipos: um líder predominante, um grupo único ou múltiplos atores autônomos. Quando as decisões são tomadas por um líder predominante a “questão chave é se a orientação do líder para os assuntos internacionais o leva ou não a ser relativamente mais sensível ou insensível a informações do ambiente político” (p. 366, tradução nossa). Se o líder é mais insensível às informações externas, geralmente decidirá de forma a confirmar ou reiterar sua própria visão de mundo, preferências ou interesses particulares; se é mais aberto e sensível às informações do ambiente tende a decidir com base em consultas e influências dos dados da conjuntura ou de conselhos obtidos no seu entorno. Se um grupo único toma as decisões o mais importante é saber “se o grupo pode chegar a um consenso imediato” (p. 367, tradução nossa). O consenso pode ser obtido rapidamente, o que indica coesão na orientação de seus membros ou uma dinâmica organizacional pouco permeável a informações externas; em outras situações, quando há sobreposição de lealdades entre o grupo único e os grupos aos quais os membros representam, assimetria de informações ou alargamento excessivo do número de membros, a tendência é de maior dificuldade para o consenso, o que significa que o grupo é mais suscetível a mudar suas posições conforme a conjuntura ou informações circulantes.

Quando múltiplos atores autônomos tomam decisões a questão central “é se a relação política entre os múltiplos atores autônomos é de soma zero ou soma diferente de zero no que diz respeito ao reconhecimento da legitimidade de cada entidade para buscar e compartilhar o poder” (p. 369, tradução nossa). Em outras palavras, os atores são autônomos em sua organização e autoridade, mas, dependem dos demais, ou de parte destes, para formar uma coalizão capaz de alocar os recursos necessários para

a tomada de decisão. Só é possível a produção de uma decisão conjunta se os atores reconhecerem e respeitarem a legitimidade dos demais (lógica de ganhos absolutos), ou seja, um ponto em comum de “respeito às regras do jogo”. Caso contrário, o sistema entra em um impasse, quando os atores buscam a deslegitimação e exclusão dos demais no sistema (lógica de ganhos relativos), e o resultado é a imobilidade. Um sistema de soma zero não possibilita fluxos de informação entre os atores e nem externas como forma de subsidiar as decisões.

Os autores sugerem um sistema gradual para a classificação: se uma determinada situação não pode ser resolvida pelo líder predominante, passa a ser passível de resolução por um grupo único, e, em caso da impossibilidade deste, caberá a decisão a um sistema de múltiplos atores autônomos (HERMANN; HERMANN, 1989, pp. 369-373). Esta metodologia para determinar o tipo de relação não possui aderência com o contexto das relações políticas entre Legislativo e Executivo na democracia presidencialista multipartidária de 1946-1964. Primeiro porque o próprio sistema constitucional de 1946 impossibilita ao líder tomar para si todas as decisões, uma vez que é limitado pelo regime de competências e só pode atuar em parte da agenda. Segundo, ainda que exista a instituição do Conselho de Segurança Nacional, este também possui prerrogativas especificadas no ordenamento jurídico, o que impossibilita a tomada de decisões para além de suas atribuições. Por fim, um sistema multipartidário e que prevê constitucionalmente competências específicas a cada poder do Estado, demanda uma articulação entre os atores, pois, existe uma “regra do jogo”. A única exceção à esta sistemática é a cassação do PCB em 1947, que pode ser considerada na hipótese de deslegitimação e exclusão (soma-zero), porém, mesmo que grave do ponto de vista da pluralidade democrática, não foi um episódio suficientemente impactante para causar um impasse paralisante em todo o sistema.

Feitas estas considerações, é possível apontar proximidades entre o sistema de 1946-1964 e a terceira tipologia proposta por Hermann e Hermann (1989). Parte significativa da literatura atribui ao Executivo, sobretudo o Presidente da República e o Ministério das Relações Exteriores, a centralidade do poder decisório e de agência em política exterior (aqui compreendida em um rol restrito e tradicional de possibilidades, como apontado anteriormente) restando ao Legislativo e aos partidos políticos uma posição marginal ou insignificante. Porém, observando os dados

apresentados no capítulo anterior sobre as competências constitucionais, atividade legislativa e conteúdo programático dos partidos sustenta-se um modelo de múltiplos atores.

Pelas próprias dinâmicas do ordenamento jurídico e do sistema partidário seria inviável a qualquer dos atores centralizar os poderes decisórios, exceto em caso de ruptura institucional, como ocorreu gradualmente a partir do golpe de 1964. Enquanto vigorou legitimamente a ordem de 1946, a distribuição de atribuições entre os poderes, determinando a anuência, autorização ou deliberação por parte do Legislativo a uma série de prerrogativas presidenciais obriga os atores a, partindo do mútuo reconhecimento de legitimidade, buscarem pontos em comum para obtenção de ganhos distributivos absolutos em termos de interesses e agendas. “Nas democracias presidencialistas com o seu executivo independente, a tomada de decisões pode envolver múltiplos atores autônomos nas questões em que o presidente deve receber a aprovação da legislatura” (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 368).

Neste sentido, soma-se a estas questões o fato de que a dinâmica das relações entre o Executivo e o Legislativo no regime de 1946-1964 orientava para a necessidade de formação de amplas coalizões. “O ponto fundamental do problema é o de que, com exceção de Dutra, todos os presidentes democraticamente eleitos no Brasil foram minoritários em termos de apoio no Congresso”. (MAINWARING, 1993, p. 24). Mesmo Dutra, que foi eleito com maioria parlamentar de seu partido, PSD, com 52,8% das cadeiras (NICOLAU, 2004), ainda assim buscou formar coalizões para a sustentação do governo, com a rival UDN em uma “união nacional”. Todos os governos do período compuseram coalizões no Congresso, o que implica necessariamente na tomada de decisão por múltiplos atores. Independente da origem das iniciativas, tanto oriundas do Executivo, quanto propostas no Legislativo, demandam cooperação para a aprovação e implementação das agendas. Como apresentado na seção 4, houve momentos de maior produção legislativa em temáticas internacionais originadas na atuação parlamentar dos partidos e momentos de preponderância do Executivo, sobretudo a partir de 1958. Pode ser um indício de tomada de controle da agenda por parte do Executivo, mas, de toda forma, o grande número de proposições aprovadas neste período só pode ser alcançado senão pela aprovação do Poder Legislativo.

Ademais, o Poder Legislativo não é monolítico, existem subdivisões: as bancadas dos partidos. Desta forma é necessário para além de abrir negociação e colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo, gerir as divergências e interesses com os partidos nas figuras de suas lideranças. Exemplo paradigmático desta situação é descrita por Gerson Moura (1986). Apresentando o histórico da construção da posição brasileira sobre a exploração do petróleo, entre os anos de 1948 e 1953, o autor aborda o processo de definição sobre a possibilidade ou não de empresas estrangeiras atuarem neste setor e, se priorizado o conteúdo nacional, se este seria privado ou estatal. Este debate já ocorria largamente nos âmbitos militar e parlamentar, transbordando para a mobilização da sociedade civil (União Nacional dos Estudantes - UNE, sindicatos, empresas), com ampla cobertura jornalística, ao ponto de organizarem-se manifestações de rua contrárias ao projeto – o início da campanha “O Petróleo é Nosso!”.

O envio de um anteprojeto para um Estatuto do Petróleo pelo presidente Dutra à Câmara dos Deputados com o intuito da “possibilidade de montar uma indústria nacional do petróleo com a tecnologia e recursos externos (de governos e empresas petrolíferas) e, ao mesmo tempo, atender a todos os interesses envolvidos na questão” (MOURA, 1986, p. 54) incendiou ainda mais os ânimos e de partida já possuía uma grande parte da opinião pública avessa à ideia da liberalização do setor com permissão para atuação de companhias e governos estrangeiros. Os governos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, interessados na exploração econômica através de suas empresas e capital, cientes da disposição de Dutra para a abertura, mobilizaram suas representações diplomáticas em busca de uma “legislação aceitável da exploração do petróleo no Brasil” (MOURA, 1986, p. 52). Em resposta os grupos contrários à liberalização e defensores do monopólio estatal do petróleo organizaram a partir de 1948 o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN) objetivando influenciar a opinião pública pela tese nacionalista. A partir da articulação do grupo, setores cada vez mais amplos da sociedade integravam a Campanha do Petróleo o que “permitiu uma pressão sui generis sobre um Parlamento em que o governo tinha maioria tranquila [...] abriu espaço para a participação política popular, exatamente no meio de um sistema político montado para evitá-la” (MOURA, 1986, p. 67). Demonstrou-se abertura à influência da opinião pública no processo

político (RISSE-KAPPEN, 1991), mesmo que não tenha constituído uma tendência imediatamente.

Neste embate entre as posições nacionalistas e liberais as lideranças partidárias ocuparam papel fundamental na condução do debate no Legislativo. Para além de líderes políticos militares como Juarez Távora – liberal - e Luís Hildebrando Horta Barbosa - nacionalista, tomaram partido na discussão ao lado dos nacionalistas os deputados Artur Bernardes (PR), Flores da Cunha (UDN), Agamenon Magalhães e Benedito Valadares (PSD), Hermes Lima e Eusébio da Rocha (PTB), entre outros, congregando cerca de 70 nomes. Foi decisiva a mudança de posição da UDN, que passou a apoiar a defesa nacionalista do monopólio estatal do petróleo – e posteriormente a Petrobrás. Este episódio exemplifica bem a complexidade do sistema partidário, além de expor no caso específico da UDN “as ambiguidades e contradições no apregoado liberalismo do partido” (BENEVIDES, 1981, p. 200)

A pressão popular e parlamentar levou o governo a mudar de estratégia e incluir a exploração na seção de energia do plano SALTE, sem excluir o capital privado nacional da exploração do petróleo, estratégia que conseguiu acalmar os ânimos entre as duas correntes. Em setembro de 1948, Dutra solicitou recursos especiais ao Congresso para a construção de uma refinaria estatal (em Cubatão, São Paulo), compra de navios petroleiros e equipamentos, inclusive um oleoduto entre Santos e Jundiaí, e liberação de créditos através do Banco do Brasil para grupos nacionais financiarem a implantação de outras duas refinarias. Desta forma, as iniciativas foram aprovadas adiantando os efeitos desta área específica no escopo do plano SALTE, desagradando parte mais radical dos liberais do governo, mas, resolvendo a situação com os críticos nacionalistas. O Estatuto acabou tornando-se letra morta, ocasionando a recusa dos Estados Unidos para financiamentos da indústria petrolífera brasileira condicionada a liberação somente “se e quando uma lei de petróleo adequada for aprovada pelo Congresso brasileiro” (MOURA, 1986, pp. 72-74). O governo Dutra encerrou-se em 1951 sem que uma legislação específica para o petróleo fosse aprovada.

Este episódio ilustra bem a dinâmica da relação entre o Legislativo e o Executivo no primeiro governo da democracia de 1946-1964. Dutra é considerado um dos presidentes mais alinhados ao chamado “paradigma americanista” da história da



política externa brasileira (PINHEIRO, 2000). Inclusive é classificado como um governo promotor de um “alinhamento sem recompensas”, pois, sua disposição para aproximar-se da potência hemisférica não encontrava correspondência acima do Rio Grande (MOURA, 1990). No caso específico do Estatuto do Petróleo a posição do presidente era totalmente favorável à abertura da exploração para o capital estrangeiro, sobretudo dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. Inicialmente recebeu até mesmo orientações dos governos destes países para elaborar um marco legal benéfico aos interesses do capital estrangeiro. A atuação das lideranças partidárias no Congresso Nacional, aliadas ao clamor de parte expressiva da sociedade, modificaram a orientação política do governo, que acabou cedendo aos grupos que defendiam a exploração dos recursos com primazia do capital nacional e o fomento estatal. Mesmo em minoria numérica à oposição foi possível pressionar para a mudança de direcionamento (KAARBO, 1998). Rompeu-se, inclusive a própria barreira da coalizão governista, com parlamentares da base posicionando-se firmes contra o Estatuto do Petróleo.

Pela reflexão acerca desse evento também é possível adaptar o conceito de *veto player* e atribuir aos operadores do sistema político partidário a capacidade de vetar uma decisão que já estava firmemente enraizada nas preferências do Executivo. Tsebelis (1995, p. 293, tradução nossa) define o ator com poder de veto como “um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política”. Sua teoria aplica-se a um amplo panorama de regimes políticos e sistemas de governo. Neste caso específico, não foi operacionalizado o uso das estruturas institucionais, rejeitando uma proposta legislativa por meio do voto no parlamento, por exemplo. A mobilização dos atores coletivos ladeada pela morosidade de enfrentar a questão do Estatuto pelas vias institucionais formais, forçaram o Executivo a mudar a direção da política. Desta forma, os líderes partidários contrários à medida do Presidente, mobilizaram seu capital político para aumentar os custos de aprovação da matéria, ao ponto do Executivo não só recuar, mas ceder e implementar políticas mais alinhadas com os interesses difusos sobre a questão.

Após firmada a coalizão entre PSD e UDN e com a cassação da oposição do PCB – que inclusive era o único partido a defender o monopólio estatal do petróleo em seu programa (PCB, 1945b, p. 01) - o governo provavelmente esperava uma aprovação rápida e tranquila do projeto. Mas, a pressão exercida por partidos da

oposição e da própria coalizão governista modificaram os custos e conseqüentemente os ganhos distributivos possíveis da questão. Identifica-se, também, um processo decisório de múltiplos atores autônomos, na tipologia proposta por Hermann e Hermann (1989), que optaram por maximizar os ganhos absolutos. Os parlamentares depararam-se com uma oportunidade de defender uma agenda popular, com grande debate na sociedade civil e na mídia, apropriando-se de uma pauta com a mística da “defesa do interesse nacional”. O presidente soube negociar uma posição que contemplou boa parte de sua base e da oposição e aproveitou para vincular a polêmica a uma agenda de grande relevância, o plano SALTE, fortalecendo a disposição dos deputados na aprovação da matéria parcialmente através da liberação de créditos especiais.

Outro aspecto reiteradamente presente nas análises sobre as dinâmicas de relacionamento entre Executivo e Legislativo é o uso de recursos e distribuição de cargos pelo Presidente como forma de angariar apoio no Congresso e manter uma base de sustentação do governo. Um dos conceitos mais difundidos é o de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). O termo cunhado por Sérgio Abranches em 1988 (pp. 21-22), define-se a partir da reflexão sobre as características específicas do sistema político brasileiro que o distinguem da grande maioria das democracias liberais do pós-guerra.

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão"

Inicialmente o autor apresenta comparativos entre um conjunto de democracias consolidadas e o caso brasileiro, a partir dos dados reunidos por Hippolito (1985), para apontar a inexistência de uma situação *sui generis* de fragmentação partidária excessiva no país. Entre estes dados, aborda o período de 1946-1964 e suas respectivas legislaturas. O período apresenta uma média de fragmentação parlamentar (FP)<sup>32</sup> de 0,748, aproximando-se de democracias com sistemas

<sup>32</sup> Elaborado por Abranches com base no modelo proposto por Douglas W. Rae (1967). Neste modelo, a escala de 0 a 1 representa o nível de fragmentação partidária nos parlamentos, onde 0 representa a ausência total de fragmentação, ou seja, um único partido ocupa todas as cadeiras, e 1 representa o outro extremo, onde as vagas são ocupadas cada uma por um partido diferente. Sistemas bipartidários equilibrados ocupam o entorno de 0,5.

multipartidários de até 5 partidos com representação acima de 5% das cadeiras no Legislativo – o único ponto levemente desviante é 1945, que apresenta um índice de 0,64, ou seja, ainda menos fragmentado (ABRANCHES, 1988, p. 16). Os índices corroboram os resultados eleitorais do período (HIPPOLITO, 1985; NICOLAU, 2004) e indicam, como aponta Abranches (1988, pp. 15-18), a tendência de estabilização de um sistema multipartidário, com três grandes legendas, totalizando entre cinco e seis partidos com representação acima dos 5% no parlamento e outros partidos pequenos orbitando o sistema de coalizões. O índice de concentração de cadeiras acumuladas (ICA), também apresentado por Abranches, é indicativo do protagonismo das três grandes legendas (PSD, PTB, UDN) e a força das coalizões no período. Este índice soma a proporção das cadeiras obtidas pelos dois maiores partidos de cada legislatura, alcançando uma média de 0,63 no período, indicando a tendência de estabelecimento de um sistema de três grandes partidos, sendo um na oposição, se considerarmos o espaço médio existente para a formação de uma coalizão oposicionista (0,27). Neste sentido há uma diferença em relação à fragmentação, pois, o ICA diminui ao longo do tempo, iniciando em 0,8 em 1945, 0,64 em 1950 e depois permanecendo em 0,58, 0,56 e 0,57 nas próximas três legislaturas. Também indica a tendência de estabilização entre três grandes blocos, dois da coligação e um de oposição, visto que o maior partido (IC) nunca ocupou menos que 0,29 das cadeiras (0,53; 0,37; 0,35; 0,35; 0,29).

Ano	FP	IC	ICA
1945	0,64	0,53	0,80
1950	0,76	0,37	0,64
1954	0,78	0,35	0,58
1958	0,78	0,35	0,56
1962	0,78	0,29	0,57

**Tabela 8:** Fragmentação partidária, Maior Partido e Índice de Concentração de Cadeiras dos dois maiores partidos (1945-1962)  
Elaborado pelo autor com base nos dados apresentados por ABRANCHES, 1988, p. 16.

A formação de coalizões demanda, via de regra, disponibilização de recursos e/ou cargos por parte do Executivo para os partidos componentes da base do governo. As coalizões no período variaram entre dois e seis partidos em um total de treze corpos ministeriais, destes, seis foram compostos por quatro partidos e com uma média de 89% das cadeiras ocupadas pelos partidos da coalizão na Câmara dos

Deputados (ABRANCHES, 1988, p. 23; HIPPOLITO, 1985). Os ministérios também são matéria de disputa, uma vez que não possuem igual valor para os membros da base aliada. Existem pastas com maiores fatias do orçamento, com maior capilaridade no território, mais técnicas, mais políticas, que possibilitam mais distribuição de recursos ou não, que representam mais prestígio ou proximidade com determinado setor social, enfim, cada ministério possui características próprias e que, inclusive, podem variar conforme as prioridades políticas de ação elegidas pelo governo. Interessa verificar a disputa pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), pois, apesar de não ser o único órgão a desempenhar funções na política internacional, é o principal órgão responsável pela condução burocrática das relações internacionais do país.

Abranches (1988) sugere uma classificação entre ministérios, diferenciando aqueles de “direção política” (Justiça, Trabalho, Indústria e Comércio e Relações Exteriores), os de “clientela” (Educação, Saúde, Viação e Obras Públicas) e os “estratégicos” tanto para a política quanto para a economia (Fazenda, Agricultura). A escolha dos quadros para estes tipos de ministérios assentava-se em critérios partidários e regionais (visando atender interesses em determinada base eleitoral), predominando entre os de direção política o critério partidário, entre os de clientela o critério regional e uma combinação dos dois critérios para os estratégicos (ABRANCHES, 1988, pp. 25-26). O autor elabora um exercício de aplicação do mesmo modelo de Rae (1967) para verificar a fragmentação partidária na composição do corpo ministerial dos governos (FG), apresentado abaixo na Tabela 9, considerando o 0 como um corpo composto por apenas um partido e 1 um ministério composto por um partido diferente para cada pasta.

Governos	FG
Eurico Gaspar Dutra	0,64
Getúlio Vargas	0,71
João Café Filho	0,77
Nereu Ramos	0,75
Juscelino Kubistchek	0,75
Jânio Quadros	0,81
João Goulart (parlamentarista)	0,78
João Goulart	0,80

**Tabela 9:** Índice de Fracionamento Governamental (1946-1964)  
Reproduzido de ABRANCHES, 1988, p. 26.

Os governos do período utilizaram de uma ampla fragmentação governamental para acomodar os partidos de suas bases de coalizão, somando mais que a maioria simples necessária no Legislativo. Os números são muito próximos dos índices de fragmentação parlamentar da Tabela 8 e representam uma tendência de busca pela acomodação de um alargado espectro político-partidário no corpo ministerial visando estabilidade nas relações com as agremiações, mesmo as adversárias. No Ministério das Relações Exteriores, ministros ligados formalmente a algum partido político ocuparam a pasta ao longo do período em quinze ocasiões, conforme disposto na Tabela 10 adiante, a única exceção foi Araújo Castro, último a ocupar o MRE antes do golpe de 1964. O PSD foi o partido com maior número de ocupações ministeriais, totalizando seis, seguido pela UDN, com cinco, PSB, com três e apenas um para o PTB (HIPPOLITO, 1985).

Até o governo de João Goulart (PTB) e o período parlamentarista iniciados em 1961, ocuparam o MRE somente ministros vinculados aos dois maiores partidos do período, PSD e UDN, correlação de forças que só foi alterada nas eleições de 1962, quando o PTB passa a ocupar mais cadeiras que a UDN e assume a segunda maior bancada – 105 e 96 cadeiras, respectivamente (NICOLAU, 2004). A UDN ainda ocuparia mais uma vez o ministério, representada por Afonso Arinos de Melo Franco em um curto período de dois meses entre julho e setembro de 1962. A composição do MRE com quadros oriundos dos partidos mais fortes no parlamento alinha-se com a categorização proposta por Abranches (1988) de consistir em um ministério de “direção política”, visto que em quase todo o período foi preenchido, entre outros, também por critério partidário. A exceção ocorre justamente na presença do PSB ao final do período, já no governo de João Goulart, uma vez que o partido ocupava somente quatro cadeiras na Câmara.

<b>Governo</b>	<b>Ministro</b>	<b>Partido</b>
Dutra (PSD) 1946-1951	João Neves da Fontoura (31.01.46 a 24.07.46)	PSD-RS
	Raul Fernandes (12.12.46 a 01.02.51)	UDN-RJ
Vargas (PTB) 1951-1954	João Neves da Fontoura (01.02.51 a 19.06.53)	PSD-RS
	Vicente Rao (19.06.53 a 24.08.54)	UDN-SP
Café Filho (PSP) 1954-1955	Raul Fernandes (26.08.54 a 11.11.55)	UDN-RJ
Nereu Ramos (PSD) 1955-1956	José Carlos de Macedo Soares (12.11.55 a 31.01.56)	PSD-SP
Juscelino Kubistchek (PSD) 1956-1961	José Carlos de Macedo Soares (31.01.56 a 01.07.58)	PSD-SP
	Francisco Negrão de Lima (04.07.58 a 10.08.59)	PSD-MG
	Horácio Lafer (10.08.59 a 31.01.61)	PSD-SP
Jânio Quadros (UDN) 1961	Afonso Arinos de Melo Franco (31.01.61 a 26.08.61)	UDN-GB
João Goulart (PTB) 1961-1963 (Parlamentarista)	Francisco Clemente San Tiago Dantas (11.09.61 a 27.06.62) *	PTB-MG
	Afonso Arinos de Melo Franco (16.07.62 a 15.09.62) **	UDN-GB
	Hermes Lima (18.09.62 a 21.01.63) ***	PSB-BA
João Goulart (PTB) 1963-1964	Hermes Lima (24.01.63 a 19.06.63)	PSB-BA
	Evandro Cavalcanti Lins e Silva (19.06.63 a 21.08.63)	PSB-GB
	João Augusto de Araújo Casto (21.08.63 a 04.04.64)	-

**Tabela 10:** Ministros das Relações Exteriores e filiações partidárias

Elaborado pelo autor com base em HIPPOLITO, 1985, pp. 293-303.

\* Presidente do Conselho de Ministros: Tancredo Neves (PSD)

\*\* Presidente do Conselho de Ministros: Francisco de Paula Brochado da Rocha (PSD)

\*\*\* Presidente do Conselho de Ministros: Hermes Lima (PSB)

Por tratar-se justamente de um ministério com poucos recursos passíveis de serem explorados em arranjos políticos ou distributivos, se comparado a outras pastas ditas de clientela ou de patronagem, o MRE foi ocupado em grande parte por lideranças intelectuais dos partidos, transcendendo a divisão situação/oposição. Como apresentado nas discussões da seção 2, cada gestão teve suas particularidades e cada ministro desempenhou sua função de maneira singular. O que não invalida a importância da disputa e distribuição de cargos para as principais forças políticas do sistema Legislativo. Os presidentes possuem um estoque de nomes técnicos a disposição para a área internacional provenientes do aparato burocrático da carreira diplomática, de toda forma, foi recorrente no período a indicação de nomes vinculados aos partidos políticos de maior monta ou relevância para as coalizões.

Outro fator importante na distribuição de benefícios para a governança partidária é a indicação para cargos em órgãos da própria casa legislativa. Neste sentido, Angelo Panebianco (2005) elenca dois tipos de incentivos: os coletivos e os seletivos. Estes incentivos compõem as estratégias de governança da participação nas organizações partidárias, sendo fornecidas pelos líderes os benefícios ou as expectativas para os membros em troca de suas lealdades e ação em consonância com a liderança. São instrumentos para operar a burocracia e garantir a manutenção da hierarquia interna das organizações. Os incentivos coletivos são distribuídos de forma igualitária entre todos os participantes e os seletivos são destinados a apenas alguns, de forma desigual (PANEBIANCO, 2005, pp. 17-18). Os incentivos coletivos podem ser distribuídos por critérios de identificação com a organização, de solidariedade com os demais participantes, ou, por vínculos ideológicos com as causas. Já os seletivos, operam em uma dinâmica de “poder, *status* e os incentivos materiais” (PANEBIANCO, 2005, p. 18). As comissões são divididas por critérios de escolha da mesa diretora da casa legislativa e visam distribuir cargos de acordo com o poder de representação de cada partido na composição das cadeiras. A participação nas comissões parlamentares ocorre por indicação das lideranças dos partidos, cabendo aos detentores da presidência das mesmas a prerrogativa de indicação de seus membros.

Ao longo dos anos de 1947 até 1964 a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados foi presidida majoritariamente por PSD e UDN, conforme apresentado na Tabela 11. A Câmara foi presidida pelo PSD em todas as legislaturas do período, exceto entre os anos de 1949 e 1950, quando ocupou a presidência da casa o deputado Cirilo Júnior, do PSP e num breve período de apenas quatro meses entre o fim de 1955 e início de 1956 pelo deputado Flores da Cunha, da UDN<sup>33</sup>. Na Comissão de Relações Exteriores o PSD ocupou o posto em sete anos e a UDN durante nove anos. PTB e PSP ocuparam uma vez cada.

<sup>33</sup> Presidentes da Câmara dos Deputados: 1946 - Honório Monteiro (PSD), 1947-1948 – Samuel Duarte (PSD), 1949-1950 – Cirilo Júnior (PSP), 1951-1954 – Nereu Ramos (PSD), 1955 – Carlos Luz (PSD), 1955 – Flores da Cunha (UDN), 1956-1957 – Ulysses Guimarães (PSD), 1958-1965 – Ranieri Mazzilli (PSD).

Ano	Presidência	Partido
1947	João Henrique	PSD
1948	João Henrique	PSD
1949	João Henrique	PSD
1950	João Henrique	PSD
1951	Lima Cavalcanti	UDN
1952	Lima Cavalcanti	UDN
1953	Alcides Carneiro	PSD
1954	Alberto Botino	PTB
1955	Artur Audrá	PSP
1956	Dantas Júnior	UDN
1957	Hugo Napoleão	PSD
1958	Hugo Napoleão	PSD
1959	Raimundo Padilha	UDN
1960	Raimundo Padilha	UDN
1961	Raimundo Padilha	UDN
1962	Raimundo Padilha	UDN
1963	Raimundo Padilha	UDN
1964	Raimundo Padilha	UDN

**Tabela 11:** Presidência da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados (1947-1964)

Elaborado pelo autor a partir de HIPOLITO, 1985, pp. 286-292.  
 Nota: A comissão foi denominada “Diplomacia e Tratados” em 1947, “Diplomacia” de 1948 a 1957 e passou a ser chamada “Relações Exteriores” a partir de 1958.

Este também é um indício de interesse dos membros do parlamento no controle de agenda desta temática. Ao presidir a comissão, os partidos possuem mais instrumentos de concessão de incentivos seletivos, podendo indicar a composição da mesma. Presidindo os trabalhos e com a prerrogativa de acomodação dos membros na comissão os partidos podem tanto orientar os debates e decisões em conformidade com a sua própria agenda programática, como também negociar a participação dos demais partidos na composição. Considerando que a Comissão de Relações Exteriores, pela própria natureza do tema, não possui benefícios materiais ou orçamentários abundantes disponíveis para a distribuição – seguindo a mesma definição adotada aos ministérios como um setor de “direção política” e não de “clientela” (ABRANCHES, 1988) – os partidos podem utilizar a distribuição desses cargos em uma lógica seletiva buscando conferir atributos de poder e *status* aos membros (PANEBIANCO, 2005, p. 18).



Os parlamentares podem nutrir interesse por estes cargos específicos por vínculos do tema às suas bases eleitorais (parlamentares oriundos de uma região onde é forte o comércio exportador, ou, de uma zona de fronteira, por exemplo), em busca de *status* para cacifar-se a cargos internos na burocracia partidária, adquirir expertise nos temas, ou projetar-se perante o eleitorado e a opinião pública como liderança destacada nos debates e decisões. Os dados apresentados na seção 4 demonstram que dentre todas as proposições legislativas apresentadas e aprovadas no período de 1946 a 1964, cerca de 43% originaram-se nas Comissões Parlamentares (435 projetos aprovados), com destaque para a de Relações Exteriores que aprovou 190 proposições, e para a de Finanças e Tributação com 171 aprovações. Reforça-se o argumento de que há interesse na agenda por parte dos parlamentares e partidos, pois, não só buscam participar das comissões, como também existe grande atividade legislativa em seu interior, com índices elevados de produção e aprovação.

Wanderley Guilherme dos Santos defende a tese da paralisia decisória como principal condicionante da crise e subsequente golpe de estado em 1964. O autor aponta uma queda vertiginosa na apresentação e aprovação de projetos de lei entre o final de 1963 e início de 1964, resultado do processo de paralisia. Os dados apresentados na seção 4 demonstram que existe também nas temáticas internacionais o mesmo processo de grave diminuição da produção legislativa a partir de 1958 (os Gráficos 5 e 6 demonstram este processo de diminuição das aprovações e aumento das reprovações, sobretudo nas proposições apresentadas pelos partidos). Entre 1946 e 1957, antes deste período de crise, a média de proposições propostas pelos deputados e aprovadas, era de 23 projetos por ano. A partir de 1958 esta média cai para 4,7 projetos ao ano. Por outro lado, o número de projetos rejeitados apresenta um grande aumento a partir de 1956, com uma média de reprovação de 66 projetos ao ano em contraste com o primeiros anos, que apresentam uma média de 51 projetos. As rejeições de projetos, no entanto, crescem substantivamente no mesmo período, indicando que havia deliberação, mas, não havia concordância suficiente para aprovação das matérias.

Se a coalizão no poder não é forte bastante para prevalecer sobre a oposição, um movimento circular de coalizões *ad hoc* capazes de vetar políticas torna-se a norma e a capacidade operacional do sistema cai vertiginosamente. Com o processo decisório paralisado, a produção de decisões políticas declina, armando o palco para o tipo de crise ao qual os sistemas polarizados são mais vulneráveis: paralisia decisória (SANTOS, 1986, p. 35).

Esta convergência com a tese de Santos (2003) não indica propriamente que a disputa pela agenda internacional possui qualquer causalidade com o golpe, mas, possibilita inferir que o processo de paralisia também atingiu a agenda legislativa relacionada à política internacional. Na mesma direção apontam Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) para uma baixa aprovação de matérias ao longo de 1951-1964.

Em todo o período de 1951 a 1964, apenas 52% dos projetos de lei de iniciativa do Executivo foram aprovados pelo Congresso. Essa taxa cai vertiginosamente quando se consideram os projetos de lei que os governos conseguiram aprovar no decorrer de seus mandatos: apenas 29%, em média. O governo com maior índice de sucesso foi o de Getúlio Vargas, que teve 46% de seus projetos de lei aprovados durante o seu mandato. Juscelino Kubitschek, apesar da maioria com que contava, aprovou no seu período de governo apenas 29% dos projetos de lei que enviou. Os governos interinos de Nereu Ramos e Café Filho tiveram o menor índice de sucesso: apenas 10% dos projetos enviados. João Goulart aprovou no seu governo apenas 19% dos projetos de sua iniciativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 102).

Neste mesmo período, com base nos dados apresentados anteriormente, o Executivo propôs 387 projetos à Câmara, e conseguiu aprovação em 214 destes, uma taxa de 55,29% de aprovação. Levemente superior à média geral de toda a produção legislativa do Executivo no período apontada pelos autores, mas, também convergente. Novamente, não trata-se de atribuir causalidade entre a atividade parlamentar e a crise especificamente na temática internacional. É mais um reforço na direção de argumentar que os resultados obtidos na análise da atividade legislativa do período são condizentes com a conjuntura do momento histórico e que a política internacional foi também afetada pelas instabilidades do sistema, não desfrutando de *status* especial de estabilidade.

Lisa Martin (2000) propõe a análise da relação entre Executivo e Legislativo na condução da política externa pela aplicação da chamada “lei de antecipação de preferências”. O Executivo precisa antecipar as preferências do Poder Legislativo, pois, em um regime no qual o legislador possui competências para limitar ou vetar as

suas iniciativas, é necessário que se reconheça esta prerrogativa e já formule suas proposições direcionadas ao escrutínio e negociação. A autora analisa as relações entre Executivo e Legislativo e conclui que existe influência do Legislativo nos processos decisórios de política externa e, através de mecanismos de delegação de poderes para negociar ou representar o Estado no ambiente internacional, mantém mecanismos de interferência e avaliação do processo. O sistema constitucional de 1946 resguarda competências ao Legislativo neste sentido. É possível levantar a hipótese de que o Legislativo atuou como ator de veto em meio à crise política dos últimos anos da República de 1946-1964, sobretudo no governo de João Goulart, o que pode ter contribuído para o cenário de paralisia decisória. Estudos mais detalhados, com aplicação do modelo de Martin seriam necessários para comprovar esta hipótese, é, portanto, um caminho de pesquisa a ser explorado futuramente.

## Considerações Finais

Esta tese originou-se na pretensão de compreender melhor a relação entre partidos políticos e política externa em um período pouco trabalhado sob este viés: a República de 1946-1964. Os cânones da disciplina, sobretudo na área de estudos específica da política externa, sempre apontaram para a ausência de interesse, ou a impossibilidade de ação, ou, da simples inexistência de formulações sobre a dimensão internacional da política pelas mãos dos partidos do período. Tributo-se, e ainda o fazem, todas as realizações no campo internacional aos presidentes da época e seus ministros, reforçando os argumentos em torno do poder de definição de agenda do Executivo, da delegação, do insulamento burocrático, do descolamento com a realidade diária da disputa política e eleitoral, entre outros.

Um grande número de trabalhos foram erigidos sustentados nestas premissas e difundiram por muito tempo a insignificância dos partidos políticos na formulação e decisão em política externa. Desde os textos pioneiros, produzidos ainda por brasilianistas estrangeiros, passando pelas primeiras reflexões nacionais e pela imensa maioria dos estudos produzidos neste campo, pouco foi realizado na direção de contestar estes cânones. Muitas vezes as produções não possuem como objeto principal a relação entre partidos e política externa, abordando o tema tangencialmente, desta forma, adotam referências consolidadas como fontes e sustentam os argumentos nestas autoridades. De forma alguma pretende-se apontar má-fé ou descuidos cometidos por estes autores. Partindo de premissas incorretas, aqueles que as utilizaram como pressupostos também podem ter tido suas reflexões prejudicadas. Portanto, é também tarefa da academia refletir sobre suas próprias insuficiências e rever metodologias. O caminho percorrido por esta tese é um esforço nesta direção.

No primeiro capítulo apresentou-se simultaneamente as principais características históricas e sistêmicas do contexto da República de 1946-1964, baseadas nas principais referências clássicas da Ciência Política brasileira. Resta evidente que este período não só representou um grande objeto de fascínio e reflexão para o debate acadêmico, também deixou marcas profundas na cultura e nas estruturas do sistema político do país, percebidas até os dias de hoje. Também argumentou-se a estruturação do sistema partidário em torno de três grandes

legendas: PSD, PTB e UDN. Esta lógica tripartite provou-se fonte de estabilidade e de crises ao longo de todo o período. A política externa desenvolveu-se neste contexto oscilando entre paradigmas históricos: momentos de barganha e de alinhamento ao americanismo, de distanciamento e de busca por posições mais autônomas, embates entre a defesa da liberalização e o aprofundamento do desenvolvimentismo. Cada período e governo buscou orientar suas escolhas políticas em um contexto de grandes mudanças estruturais do sistema internacional, no horizonte de possibilidades do cenário doméstico.

O segundo capítulo abordou o estado da arte dos estudos acerca das relações entre partidos e política externa. Registrou-se o percurso do desenvolvimento da agenda de pesquisa de análise de política externa, as limitações da área de estudos e como a mudança de paradigmas ocorrida com a incorporação da dimensão ideacional às análises pavimentou um terreno fértil para o surgimento de novas abordagens e recortes metodológicos. Neste contexto inserem-se as produções mais contemporâneas acerca do papel dos partidos políticos no processo de formulação e implementação de política externa, com bons resultados e com muitas possibilidades de desenvolvimento futuro.

Após estudo amplo da bibliografia sobre as características do sistema político vigente no período de 1946-1964, suas nuances e especificidades no campo das Ciências Políticas e das Relações Internacionais, assim como das bases teóricas e conceituais, desenvolveu-se no terceiro capítulo uma nova abordagem para a análise de diferentes dimensões da ação partidária. Desta forma, foi proposta a ampliação do horizonte analítico para além dos métodos tradicionais dos estudos diplomáticos e das abordagens usuais da área. Primeiramente, o marco legal da atuação parlamentar, através do estudo da Constituição de 1946. Em segundo, uma leitura minuciosa e qualitativa dos conteúdos programáticos dos partidos em busca de uma “visão” sobre os temas internacionais. Por fim, o levantamento das proposições apresentadas na Câmara dos deputados, selecionadas sob um leque ampliado de temas que compreendem com maior efeito as complexidades das relações exteriores.

Com estes dados em mãos, selecionados, organizados e tratados, foi possível constatar que ao contrário do senso comum, existe significativa produção programática das agremiações no período. Possibilitando identificar clivagens e

diferentes visões sobre o internacional. Também, constatou-se um volume considerável de produção legislativa, o que também reforça a tese do interesse nas temáticas e contraria o argumento da total delegação. Ademais, o ordenamento constitucional também possui espaços de competências bem delimitados, garantindo ao Legislativo as ferramentas para exercer parte do controle sobre a pauta.

Este estudo partiu da inquietação acerca da afirmativa de que os partidos não possuem relevância para a política externa. Na República de 1946-1964 eles sequer “existiam” nesta temática. Boa parte dessas afirmações são sustentadas em análises demasiadamente superficiais ou que reproduzem conceitos elaborados há mais de 30 anos. A falta de interesse sobre o tema e a dificuldade de aplicar os métodos analíticos mais contemporâneos em um objeto antigo com várias limitações de acesso aos materiais, só dificulta ainda mais o desenvolvimento de novas abordagens. Foram propostos três argumentos principais ao longo dos capítulos anteriores: O sistema constitucional de 1946, resguardava espaços e competências para atuação do Legislativo, onde desenvolve-se a expressão parlamentar da atividade dos partidos; Os programas partidários podem ser um rico material de análise, porém, não podem ser analisados de forma enrijecida ou estanque; Havia relevante atividade partidária parlamentar em temas internacionais no Legislativo, mas, também, é necessário um olhar mais ampliado para as complexidades e possibilidades de temas relacionados com a política externa.

Não esgota-se aqui a temática, nem se encerram as propostas de abordagens diferentes sobre o mesmo objeto. A pretensão inicial de empreender procedimentos qualitativos simples, mas com consistência e interpretação aberta em um conjunto ampliado de temas possíveis, parece ter sido concluída com relativo sucesso. Abre-se agora o espaço para o debate e as sugestões acerca das falhas, insuficiências e potencialidades do trabalho, esperando sempre poder contribuir com o campo e a comunidade acadêmica.

## Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-38, 1988.

ALDRICH, John Herbert. et al. **Foreign policy and the electoral connection**. Annual Review of Political Science, v. 9, pp. 477-502, 2006.

ALLISON, Graham Tillet; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. UK: Longman, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil, 1930-90**. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 14, n. 2, pp. 161, 208, 1992.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Partidos políticos e política externa**. Revista de informação legislativa, v. 23, n. 91, p. 173-216, 1986.

ARBILLA, José María. **A diplomacia das idéias**: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994). Contexto Internacional, v. 2, n. 2, 2000.

BALEEIRO, Aliomar de Andrade; BARBOSA Lima Sobrinho, Alexandre José. **1946**. Coleção Constituições Brasileiras. ed. 3. v. 05 Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN e o udenismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Jânio Quadros**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O velho PTB paulista**: Partido, Sindicato e Governo em São Paulo – 1945/1964. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 17, 1989.

BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, José. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRAGA, Paulo Romeu. **Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna no Brasil entre 1946 e 1964**: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, pp. 46-65, 2002.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, 1946.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1983.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil**: enfoque paradigmático. *Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (2): 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil**: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2002.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**: diplomacia e desenvolvimento, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.1, 1999.



D'ARAUJO, Maria Celina Soares. **O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. **Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

DANESE, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio. **Controles Democráticos na Política Externa.** 32.º Encontro Anual da ANPOCS, 2008.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **A política platina do Barão do Rio Branco.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 43, n. 2, 130-149, 2000.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: EDUSP, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

EASTON, David. **The political system.** Nova York: The Free Press, 1953.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil.** Rev. Bras. Polít. Int., v. 51, n. 2, pp. 80- 97, 2008.

FELIÚ, Pedro, e ONUKI, Janina. **Unidade partidária e política externa na América Latina.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 29, n. 86, pp. 125-163, 2014.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. Political Obstacles to Economic Growth in Brazil. IN: VELIZ, Claudio (ed.). **Obstacles to Change in Latin America**. New York: The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, 1965.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 40, n. 1, 1997.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert Owen. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Cornell University Press, 1993.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GOMES, Ângela de Castro; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **Getulismo e trabalhismo**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

HAAS, Ernst Bernard. **The Uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HERMANN, Charles Frazer. Foreign Policy Behavior: That Which Is To Be Explained. IN: EAST, Maurice A.; SALMORE, Stephen A.; HERMANN, Charles F (eds). **Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies**. Beverly Hills, California: Sage Publications, 1978.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles Frazer. **Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry**. International Studies Quarterly, v. 33, n. 4, 1989.

HILL, Christopher. **The Changing politics of foreign policy**. London: Palgrave, 2003.

HILSMAN, Roger. **To Move a Nation**. New York: Doubleday, 1967.

HIPPOLITO, Lúcia. **De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HIPPOLITO, Lúcia. **Vargas e a gênese do sistema partidário brasileiro**. Anos 90, Porto Alegre, v. 11, n. 19/20, p.21-47, jan./dez. 2004.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. **Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña**: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con EUA. Buenos Aires: Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina, Grupo Editorial Latinoamerican, 1990.

HOLDEN, Robert; ZOLOV, Eric (eds.). **Latin America and the United States**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

IANNI, Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

JACOBS, Lawrence; PAGE, Benjamin. **Who influences U.S. foreign policy?**. American Political Science Review, n. 99, 2005.

KAARBO, Juliet. **Power Politics in Foreign Policy**: The Influence of Bureaucratic Minorities. European Journal of International Relations, v. 4, 1998.

KING, Gary. **Political parties and foreign policy**: A structuralist approach. Political Psychology, 7 (1): 83-101, 1986.

LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos e utopia**: o Brasil no limiar dos anos 1990. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa do governo FHC**: continuidade e renovação, Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, 1998.

LAVAREDA, Antonio. **A democracia nas urnas**: o processo partidário-eleitoral brasileiro 1945-1964. Rio de Janeiro: IUPERJ; Editora Revan, 1999.

LESSA, Antônio Carlos. A historiografia das relações internacionais do Brasil sob a República Liberal-Democrática (1945-1964). IN: FONSECA JR., Gelson (org.). **Política externa brasileira**: história e historiografia. Brasília: FUNAG, 2023.

LESSA, Antônio Carlos. **O Barão do Rio Branco e a inserção internacional do Brasil**. Editorial. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 55, n.1, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 1, pp. 24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. IN: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN Sergio W; ALSINA, João Paulo (orgs.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Política Externa Brasileira: Campo de Estudos e Principais Avanços. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (eds.). **A Ciência Política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Fazendo Eleitores e Eleições: Mobilização Política e Democracia no Brasil Pós- Estado Novo**. Dados, v. 58, n. 2, pp.371-400, 2015.

LIPSET, Seymour. **Reflections on capitalism, socialism and democracy**. Journal of Democracy, v. 4, n. 2, pp. 43-55, 1993.

LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. **Party Systems and voter alignments: cross-national perspectives**. New York: Free Press, 1967.

LOPES, Dawisson Elvécio Belém. **Existe um pensamento internacional brasileiro?** Revista Estudos Políticos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, pp. 317–320, 2016.

LOPES, Dawisson Elvécio Belém; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Eleições presidenciais e política externa brasileira**. Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, v. 2, n. 2, pp. 139-147, 2014.

LOUREIRO, Felipe Pereira. **The Alliance For or Against Progress? US–Brazilian Financial Relations in the Early 1960s**. Journal of Latin American Studies, v. 46, pp. 323-351, Cambridge University Press, 2014.

LOUREIRO, Felipe Pereira. **The Alliance for Progress and President João Goulart's Three-Year Plan**: The Deterioration of US-Brazilian Relations in Cold War Brazil. In: Cold War History, pp. 1-19, 2017.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. **A diplomacia congressual**: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. Brasília: Revista de Informação Legislativa, a. 41, n. 163, 2004.

MAINWARING, Scott. **Democracia Presidencialista multipartidária**: o caso do Brasil. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28-29, pp. 21-74, 1993.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAIR, Peter. **Party system change**: approaches and interpretations. Oxford: Clarendon Press, 1997.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista brasileira de Ciências Sociais, n. 29, 1995.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments** – legislatures and international cooperation. Princeton: Princeton University, 2000.

MARTINEZ, Paulo Henrique (Org.). **Florestan ou o sentido das coisas**. 1 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

MAYHEW, David R. **Electoral Realignments**: A Critique of an American Genre. New Haven, CT: Yale University Press, 2002.

McNAMARA, Robert. **A essência da segurança**. São Paulo: IBRASA, 1968.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: L&PM/Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MICHELS, Robert. **Political Parties**: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. New York: Hearst's International Library Co., 1915.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions and Information**: Domestic Politics and International Relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 11 ed., 2008.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna. **A renúncia de Jânio Quadros e a crise pré-64**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

MOURA, Gerson. **A campanha do petróleo**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURA, Gerson. **O Alinhamento sem recompensa**: a política externa do governo Dutra. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 1990.

NICOLAU, Jairo. **Partidos na República de 1946**: Velhas Teses, Novos Dados. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 1, 2004.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. **Partidos políticos e política externa**: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009. Série Working Paper. São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de; ONUKI, Janina. **Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil**. Política Hoje, v. 1, n. 1, 2010.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **A política externa no pós-Guerra Fria**. In: Política externa brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. **Eleições, Política Externa e Integração Regional**. Rev. Sociol. Polit, Curitiba, v. 27, 2006.

PANDOLFI, Dulce. **Camaradas e companheiros**: história e memória do PCB. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, Anthony. **The U.S. Role in the 1964 Coup in Brazil**: A Reassessment. In: Bulletin of Latin American Research, v. 37, i. 1, pp. 5-17, 2018.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **As bases da nova direita**. Novos Estudos Cebrap, n. 19, p. 26-45, 1987.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **Ciladas da diferença**. Tempo Social, v. 2, n. 2, p. 7-37, 1990.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889 – 2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

PINHEIRO, Letícia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. IN: Jose Augusto Guilhon Albuquerque (org.). **Prioridades, atores e políticas** – Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990, São Paulo: NUPRI/USP, v. 4. p. 449-474, 2000.

POOLE, Keith Taylor. **Changing minds?** Not in Congress. Public Choice, v. 131, n. 3, pp. 435-451, 2007.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and Domestic Politics**: The Logic of Two-Level Games. International Organization, v. 42, n. 3, pp. 427-460, 1988.

RAE, Douglas Whiting. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Heaven: Yale University Press, 1967.

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia**: Teoria Política e Sociedade Brasileira. São Paulo, Edusp, 2000.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1 ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RISSE-KAPPEN, Thomas. **Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies**. *World Politics*, v. 43, 1991.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira**: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.* 56 (1): 40-59, 2013.

SAMUELS, David Julian. **Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil**. Prepared for the conference "Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America." Wake Forest University, 2004.

SAMUELS, David Julian; SHUGART, Matthew Søberg. **Presidents, Parties and Prime Ministers**: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior. New York: Cambridge University Press, 2010.

SANTOS, André Marengo dos. **Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil**: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 16, n. 45, 2001.

SANTOS, Theotônio dos. **A teoria da dependência**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **As Eleições e a Dinâmica do Processo Político Brasileiro**. *Dados* 14, 211-239, 1977.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O Cálculo do Conflito: Estabilidade e Crise na Política Brasileira**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Programas Partidários e a Não-Agenda**. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, ano VI, n. 8, 1986.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil**: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, v. 1-1, pp. 45-52, 2010.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.



SATO, Eiiti. **40 anos de política externa brasileira, 1958-1998**: três inflexões. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, n. especial “40 anos”, pp. 8-28, 1998.

SCHNEIDER, Ronald Milton. **Brazil**: Foreign policy of a future world power. Boulder, Co.: Western Press, 1976.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, André Luiz Reis; SPOHR, Alexandre Piffero. **A relação entre Executivo e Legislativo na formação de política externa no Brasil**. Relações Internacionais, v. 50, pp. 123-140, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SINGER, André Vitor. **O lulismo em crise**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, Paul. **De dependência em dependência**: consentida, tolerada e desejada. São Paulo: Estudos Avançados, v. 12, n. 33, 1998.

SKIDMORE, Thomas Elliot. **Brasil**: de Getúlio a Castello (1930-1964). São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SNYDER, Richard Carlton; BRUCK, Henry W.; SAPIN, Burton Malcolm. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Foreign Policy Analysis Series, n. 3, Princeton University Organizational, 1954.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1976.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2001.

SOARES, Orlando. **Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 26, n. 103, jul/set, 1989.

SPEKTOR, Matias. **The United States and the 1964 Military Coup**. In: Oxford Research Encyclopedia of Latin American History, pp. 1-19, 2018.

THÉRIEN, Jean-Philippe; NOEL, Alain. **Political Parties and Foreign Aid**. The American Political Science Review, v. 94, n. 1, pp. 151-162, 2000.

TSEBELIS, George. **Processo decisório em sistemas políticos**: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1995.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. CONTEXTO INTERNACIONAL, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil**. De Vargas a Lula. São Paulo: Editora Fundacao Perseu Abramo, 2008.

## Documentos Oficiais dos Partidos

MTR. Movimento Trabalhista Renovador. **Estatutos Provisórios do Movimento Trabalhista Renovador**. Rio de Janeiro, 1961.

MTR. Movimento Trabalhista Renovador. **Programa do Movimento Trabalhista Renovador**. Rio de Janeiro, 1961b.

PAN. Partido Agrário Nacional. **Estatutos**. São Paulo, 1945.

PAN. Partido Agrário Nacional. **Manifesto-Programa**. Rio de Janeiro, 1945b.

PBV. Partido da Boa Vontade. **Estatuto**. Brasília, 1963.

PBV. Partido da Boa Vontade. **Programa de Ação**. Brasília, 1963b.

PCB. Partido Comunista Brasileiro. **Estatutos do Partido Comunista Brasileiro**. Rio de Janeiro, [1945] 1962.

PCB. Partido Comunista Brasileiro. **Programa do Partido Comunista Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1945b.

PDC. Partido Democrata Cristão. **Estatutos**. São Paulo, 1945.

PL. Partido Libertador. **Programa e Lei Orgânica**. Porto Alegre, 1945.

PNE. Partido Nacional Evolucionista. **Extrato de Estatutos**. Rio de Janeiro, 1945.

PNE. Partido Nacional Evolucionista. **Programa**. Rio de Janeiro, 1945b.

POT. Partido Orientador Trabalhista. **Estatutos**. Rio de Janeiro, 1945.

POT. Partido Orientador Trabalhista. **Programa do Partido Orientador Trabalhista**. Rio de Janeiro, 1945b.

PPS. Partido Popular Sindicalista. **Estatutos do Partido Popular Sindicalista**. Rio de Janeiro, 1945.

PPS. Partido Popular Sindicalista. **Programa do Partido Popular Sindicalista**. Rio de Janeiro, 1945b.

PR. Partido Republicano. **Estatutos**. Rio de Janeiro, 1945.

PRP. Partido da Representação Popular. **Estatutos**. Rio de Janeiro, 1945.

PRP. Partido da Representação Popular. **Programa**. Rio de Janeiro, 1945b.

PRPROG. Partido Republicano Progressista. **Estatutos do Partido Republicano Progressista**. São Paulo, 1945.

PRT. Partido Rural Trabalhista. **Estatutos do Partido Republicano Democrático**. Rio de Janeiro, 1945.

PSB. Partido Socialista Brasileiro. **Estatutos da Esquerda Democrática**. Rio de Janeiro, 1946.

PSB. Partido Socialista Brasileiro. **Manifesto da Esquerda Democrática**. Rio de Janeiro, 1945.

PSD. Partido Social Democrático. **Estatutos do Partido Social Democrático**. Rio de Janeiro, 1945.

PSD. Partido Social Democrático. **Programa do Partido Social Democrático**. Rio de Janeiro, 1945b.

PSP. Partido Social Progressista. **Estatutos do Partido Social Progressista**. Rio de Janeiro, 1946.

PSP. Partido Social Progressista. **Programa do Partido Social Progressista**. Rio de Janeiro, 1946b.

PST. Partido Social Trabalhista. **Estatutos** [Partido Proletário do Brasil]. Rio de Janeiro, 1946.

PTB. Partido Trabalhista Brasileiro. **Estatutos**. Rio de Janeiro, 1945.

PTB. Partido Trabalhista Brasileiro. **Programa do Partido Trabalhista Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1945b.

PTN. Partido Trabalhista Nacional. **Estatutos Sociais do Partido Trabalhista Nacional**. Rio de Janeiro, 1945.

UDN. União Democrática Nacional. **Estatutos da União Democrática Nacional**. Rio de Janeiro, 1945.

UDN. União Democrática Nacional. **Programa a que se refere o art. 2º dos Estatutos**. Rio de Janeiro, 1945b.

UNT. União Nacional do Trabalho. **Ata da Fundação da União Nacional do Trabalho**. Rio de Janeiro, 1945.

UNT. União Nacional do Trabalho. **Estatutos da União Nacional do Trabalho**. Rio de Janeiro, 1945b.