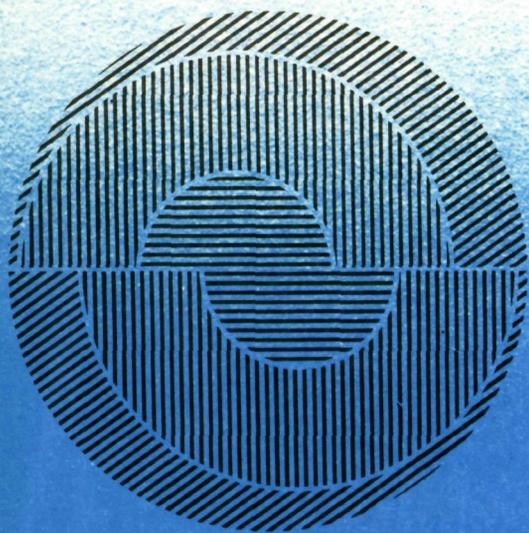


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1986

ANO 23 • NÚMERO 91

Partidos Políticos e política externa

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

PhD em Ciências Sociais pela Universidade Livre de Bruxelas. Professor de Sociologia Política na UnB e no Instituto Rio Branco

SUMARIO

1. *Política externa e Partidos Políticos*
2. *A "política externa" dos Partidos Políticos*
3. *Os Partidos Políticos sem política externa*
4. *Os Partidos Políticos na política externa*
5. *A política externa sem Partidos Políticos*
6. *O retorno dos Partidos à política externa*

Bibliografia

RESUMO

O trabalho examina o espaço e o papel da política externa nos programas e na atividade dos Partidos Políticos. De modo geral, concede-se importância secundária às relações internacionais dos Estados nos programas dos Partidos Políticos e os temas de política externa comparecem apenas com objetivos táticos na *praxis* corrente. A experiência brasileira confirma o argumento: tanto no regime pluripartidário de 46, como no período bipartidista inaugurado em 1966, os Partidos Políticos mantiveram-se e foram mantidos à margem do processo decisório na área da política externa, o que não os impediu de atuar por vezes intensamente em temas específicos das relações internacionais do Brasil (capital estrangeiro e investimentos externos, em especial). No período recente, com a valorização do papel dos Partidos no processo político nacional, evidencia-se crescente importância dos temas de política externa na reflexão e na estratégia parlamentar da maior parte dos Partidos brasileiros.

1. Política externa e Partidos Políticos

A política externa é uma área de preocupação relativamente secundária na atividade dos Partidos Políticos. Quer como campo de reflexão teórica, quer como instrumento de mobilização política, a política externa comparece muito pouco nos programas e na praxis da maior parte dos Partidos. Não se trata propriamente de desinteresse ou subestimação de sua importância na vida política dos Estados, mas tão simplesmente de uma especificidade que resulta da própria natureza do tema. Como afirma o cientista político LEON EPSTEIN, “a política externa é particularmente inadequada como tema de debate na arena da competição eleitoral, não apenas porque ela é difícil e complexa, mas principalmente porque ela raramente permite alternativas reais de escolha”⁽¹⁾.

No âmbito da ciência política — e mais particularmente na esfera da sociologia dos Partidos Políticos — o tema da política externa enquanto esfera específica e especializada da atividade partidária foi insuficientemente tratado: não se tem notícia de uma análise sistêmica sobre o tema, do surgimento de algum paradigma interpretativo ou de estudos empíricos numa perspectiva comparada. A problemática da política externa na prática partidária permanece inexplorada, uma espécie de *terra incógnita* a esperar mapeamento por parte da sociologia política. A grande e honrosa exceção é o artigo pioneiro de MARCEL MERLE, conhecido especialista das relações internacionais, e dedicado precisamente à formulação de um quadro conceitual suscetível de avaliar o comportamento dos Partidos Políticos face à política externa⁽²⁾.

O vazio teórico é tanto mais surpreendente que, na esfera do direito constitucional e do direito internacional público, multiplicam-se os estudos relativos às relações entre Executivo e Legislativo nos temas afetos à política internacional dos Estados, com ênfase por vezes no controle parlamentar da política externa dos Governos⁽³⁾. É de

(1) Leon D. EPSTEIN. *Political Parties in Western Democracies*. London, Pall Mall Press, 1967, p. 273.

(2) A publicação original do artigo de MARCEL MERLE, “Partis Politiques et Politique Étrangère en Régime Pluraliste”, foi feita na *Revue Internationale des Sciences Sociales* (30:1:1978), mas utilizamos a tradução brasileira: “Partidos Políticos e Política Exterior no Regime Pluralista”, *Relações Internacionais* (I:3:set-dez 1978:78-85); ver também, de Merle, “Politique Intérieure et Politique Extérieure”, *Politique Étrangère* (41:5:1978:409-22).

(3) Vide PHILIP W. BUCK e MARTIN B. TRAVIS (eds.). *Control of Foreign Relations in Modern Nations*. New York, Norton, 1957; JAMES A. ROBINSON. *Congress and Foreign Policy Making*. Illinois, 1962; LOUIS HENKIN. *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, Foundation, 1972; para o Brasil, a referência obrigatória é a tese de Mestrado de ANTONIO PAULO CACHAPUZ DE MEDEIROS. *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*. Porto Alegre, LPM-IARS, 1983.

esperar-se, assim, que a problemática das relações entre instituições de Poder em matéria de política externa, já incorporada à sociologia das relações internacionais, possa e deva tornar-se objeto de estudo da sociologia dos Partidos Políticos.

A “conspiração do silêncio”, a que se refere MARCEL MERLE, é precisamente devida ao fato de o tema situar-se na interseção de duas disciplinas “que trabalham separadamente e que raramente se comunicam entre si” (4). Como diz o sociólogo francês, “o estudo dos Partidos Políticos tem chegado ao ponto de ser uma atividade um tanto esotérica, dominada pelos aspectos organizativos e funcionais e tratada por investigadores que apenas levemente se interessam pelas relações internacionais. Estas, por sua vez, continuam a ser, em grande medida, tributárias do esquema clássico que põe em relevo as relações diplomáticas e relega a um segundo plano o jogo das forças políticas internas; os enfoques mais recentes, de inspiração behaviorista ou sistêmica, são mais favoráveis a levar em consideração o papel dos Partidos na elaboração da política exterior, porém se contar o fato do muito propensos que são, uns a um minucioso formalismo e outros à abstração, esses enfoques se devem a autores geralmente pouco familiarizados com a teoria dos Partidos Políticos. Dessa maneira, abriu-se um grande hiato entre as relações internacionais e a ciência política, no qual as relações entre os Partidos Políticos e a política exterior parecem ter caído no esquecimento” (5).

O presente estudo, que se pretende apenas tentativo, não tem a pretensão de ocupar o vazio conceitual e metodológico existente a nível disciplinar. Ele busca, mais modestamente, iniciar uma discussão sobre esse aspecto geralmente negligenciado da atuação partidária no contexto do sistema político brasileiro. O discurso partidário — programático ou congressual — sobre as relações internacionais ou a política externa do Brasil não foi, ao que se sabe, objeto de análise global, com exceção de dois pequenos trabalhos publicados em números especiais da *Revista de Ciência Política*, limitando-se, entretanto, a uma mera coleta de material legislativo no período 1971-1974 (7ª Legislatura do Congresso Nacional) (6).

(4) Cf. MERLE, “Partidos Políticos...”, *op. cit.*, p. 79.

(5) MERLE, *idem*, *loc. cit.*

(6) ARMANDO DE OLIVEIRA MARINHO et alii. “O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira”, *Revista de Ciência Política* (18:n.º especial: abril 1975:56-78); LIDICE A. PONTES MADURO et alii. [O Congresso Nacional no atual sistema político brasileiro] “2.2 Política Externa”, *Revista de Ciência Política* (21:n.º especial:dezembro 1978:116-190). Ambos os trabalhos resultam de pesquisas conduzidas pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

2. A "política externa" dos Partidos Políticos

A rigor, poder-se-ia dizer que os Partidos Políticos, enquanto tais, não têm "política externa", mas tão simplesmente posicionamentos ideológicos e práticos sobre as relações internacionais e os desafios externos de seus respectivos países. Com efeito, por sua própria natureza, a política externa dos Estados-membros da comunidade internacional tende a elevar-se acima dos Partidos e adquirir um caráter nacional abrangente. Por outro lado, no jogo político pelo Poder, as considerações partidárias sempre assumiram um papel significante menor em matéria de política externa, salvo em casos de crise externa.

A autonomia relativa da política externa em relação à política interna não é apenas um dado estrutural dos sistemas contemporâneos ou uma interação específica aos sistemas pluralistas. Em seu magnífico ensaio *L'Europe et la Révolution Française*, SOREL não deixou de sublinhar o fato de a Revolução francesa não ter alterado fundamentalmente os princípios da política externa da França. Em precoce e pertinente observação sobre a política externa levada a cabo pelos primeiros bolcheviques, um diplomata americano afirmou por sua vez que "um dos fenômenos mais interessantes da Revolução russa é a reversão dos Sovietes às linhas básicas da política externa dos Czares" (7).

Estas poucas particularidades da interação "política externa — Partidos Políticos" são suficientes para uma correta conceituação do problema. Os elementos relevantes para a análise podem ser resumidos em dois postulados: permanência e tradição da política externa dos Estados — mesmo em caso de violenta ruptura da ordem política, como é o caso das Revoluções — e importância secundária da política externa na formulação e execução das estratégias partidárias de luta pelo Poder — mas aqui, salvo no caso de forças internacionais atuarem como variáveis importantes no processo de mudança política (8).

Os grupos políticos que ocupam o Poder, alternadamente ou no seguimento de uma ruptura fundamental do sistema, tendem, portanto, a preservar as grandes opções em matéria de política externa. No caso da Grã-Bretanha, exemplo clássico de política imperial pacientemente aplicada por Gabinetes sucessivamente intercambiáveis, assistiu-se a uma grande continuidade histórica na área externa, onde homens como CASTLEREAGH, CANNING, PALMERSTON, SALISBURY ou EDWARD GREY defenderam com igual ardor os princípios do **rule**

(7) Cf. DEWITT C. POLE. *The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Conditions*. New Haven, Yale University Press, 1924, p. 17.

(8) Os efeitos dos contextos transnacional e histórico-mundial nos processos de transformação política foram enfatizados de maneira brilhante por THEDA SKOCPOL. *States and Social Revolutions, A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

Britannia independentemente de suas adesões respectivas aos grupos **wigh** ou **tory** do Parlamento ⁽⁹⁾.

Assim, mesmo se determinados elementos ideológicos levam os grupos políticos a valorizarem esta ou aquela inclinação tática, a política externa nos sistemas políticos contemporâneos é concebida e executada em termos de **política nacional**. Essa unidade fundamental quanto à natureza e o papel da política externa é assumida implicitamente por todos os Partidos participando institucionalmente do jogo político. Com efeito, mesmo os chamados Partidos “ideológicos” admitem a existência de um conjunto de valores e princípios que fundamentam a permanência do Estado e a projeção da nacionalidade. O que alguns chamam de “interesses do Estado” e outros “interesses nacionais permanentes” (segurança nacional, progresso econômico, salvaguarda ou aumento do Poder nacional *vis-à-vis* outros Estados, prestígio nacional etc.) assegura a continuidade da política externa acima e independentemente do jogo político-partidário.

A importância secundária da política externa na teoria e na prática dos Partidos Políticos explica-se, por sua vez, pela forma específica de inserção destes últimos no sistema político, operada muito mais ao nível da opinião pública — interessada quase exclusivamente nos assuntos domésticos — que ao nível do Estado — ator privilegiado da política externa. Mas, como se disse, “a subordinação da política externa à estratégia da luta pelo poder conhece, todavia, algumas exceções quando sobrevêm grandes crises, daquelas que comovem e fazem vacilar a sociedade. Diversos debates contemporâneos dão provas disso, já sejam estes a discórdia existente na França acerca da Comunidade Européia de defesa ou, no caso da Inglaterra, a existente acerca da sua entrada no Mercado Comum, da questão do Vietnã para os Estados Unidos da América ou a Ost-Politik para a República Federal da Alemanha. Nesse caso, a política exterior ou, mais exatamente, um dos seus aspectos, assume o caráter de um interesse vital da nação, levado diretamente perante a opinião pública e explorado pelos Partidos”. Entretanto, sublinha o mesmo autor:

“As opções de política exterior somente podem ter um efeito mobilizador se estiverem relacionadas com alternativas sociais que afetem as condições de vida ou as convicções profundas das populações” ⁽¹⁰⁾.

(9) Cf. NORMAN J. PADEFORD e GEORGE A. LINCOLN. *The Dynamics of International Relations*. New York, Macmillan, 1962, pp. 294-6. Observe-se, aliás, que o Parlamento britânico, a despeito do que se crê habitualmente, não dispõe de poderes constitucionais para atuar na política externa, como ocorre no sistema político americano, onde o Congresso divide com o Presidente a responsabilidade pela condução efetiva da política externa. *Ibid*, p. 272.

(10) MERLE, “Partidos Políticos e Política Exterior...”, *op. cit.*, p. 81.

A experiência recente da Comunidade Européia indica, porém, que a instrumentalização da política externa pelos Partidos Políticos já não é característica apenas dos momentos de crise. Em virtude do aprofundamento do processo de integração européia e da institucionalização do regime eletivo supranacional para o Parlamento Europeu, os temas de política externa ganharam novo e relevante papel na propaganda partidária. Assistiu-se mesmo a uma espécie de “reideologização” do debate político continental e à constituição de blocos parlamentares identificados com os velhos “ismos” da história política européia. Aliás, com exceção dos comunistas — que, depois das tristes experiências do Komintern e do Kominform, preferem afirmar a “independência nacional” de suas organizações respectivas — os demais grupos ideológicos deram nova força e vigor às tradicionais “Internacionais” de Partidos: Internacional Socialista, Liberal e, com menor ênfase, as entidades de inspiração cristã-democrata e conservadora.

A despeito, porém, da adesão ideológica e programática às correntes correspondentes de pensamento e suas respectivas entidades internacionais, os Partidos Políticos da CEE tendem geralmente a assumir a política externa defendida por suas organizações a nível nacional, quando não os estritos interesses de seus países.

Assim, com exceção dos Partidos europeus — envolvidos talvez **malgré eux** em questões de política externa — os Partidos Políticos tendem a relegar a segundo plano os problemas internacionais.

“São muito raros e, afinal de contas, muito pouco eficientes os Partidos que militam exclusivamente em volta dos temas internacionais. Quanto a todos os outros, só dão aos programas internacionais um espaço menor (geralmente o último) na sua propaganda eleitoral ou na formação de seus militantes. Esta atitude deve-se, por um lado, à passividade da opinião pública, que os negócios internacionais raramente chegam a apaixonar e, por outro lado, às condições do jogo político interno que, pela força das coisas, privilegia os temas de política interior. No melhor dos casos, percebem-se os problemas internacionais pelas suas repercussões internas; no pior dos casos utilizam-se as metas internacionais no debate nacional para colocar o adversário — seja ele do governo ou da oposição — numa situação difícil, sem que, por isso, a eventual mudança de governo, de maioria ou de regime, leve a uma nova orientação da política externa. Ciosos de valorizar sua função ou de não perder seu papel, os Partidos tendem, portanto, na maioria dos casos, a ocultar o campo das realidades internacionais ou a somente utilizá-lo para facilitar suas manobras no campo político interno. Nesse sentido, são poderosos agentes de manutenção ou de

reforço do nacionalismo e contribuem para a garantia da supremacia efetiva (apesar de muitas vezes nociva) da política interior sobre a política exterior" (11).

Na medida em que os Partidos Políticos efetivamente contem com uma "política externa" em seus programas, esta geralmente consiste ou numa formulação vaga de princípios gerais sobre as relações internacionais ou numa reafirmação particularizada das prioridades nacionais, em geral universalmente aceitas em regime pluralista. O discurso e a prática dos Partidos brasileiros em matéria de política externa não constituem, como se verá agora, uma exceção a esse princípio.

3. Os Partidos Políticos sem política externa

Em política, como em outras atividades humanas, os atos valem mais do que as intenções. Em outros termos, a atividade partidária em matéria de política externa não pode ser reduzida às posições de princípio ou a meros atos declaratórios, consubstanciados em programas que serão deixados de lado na *praxis* corrente. A análise dos discursos partidários nesse terreno revela contudo diferentes formas de percepção da problemática, justificando-se, portanto, esta prévia consulta aos programas dos principais Partidos brasileiros do período 1945-1965.

De uma forma geral, os Partidos que se constituíram, a partir da redemocratização de 1945, concederam reduzido espaço às questões de política externa e de relações internacionais em seus respectivos programas e manifestos de ação. Os "capítulos" — descontando-se a generosidade da expressão — dedicados às relações exteriores nos programas constitutivos são, via de regra, conceitual e substantivamente indeterminados, consistindo de duas ou três rubricas extremamente concisas em torno de princípios gerais da política internacional.

Uma análise formal e substantiva do "discurso internacional" dos Partidos brasileiros revela, desde logo, que quanto menor e mais estruturado ideologicamente era o Partido em causa, maior atenção era dada a questões de política externa. Inversamente, quanto maior e mais difuso politicamente era o Partido, a formulação dos princípios de política externa tornava-se menos explícita. **Grosso modo**, a parte sobre política externa — ou, como muitas vezes se escrevia, sobre a "ordem internacional" — sobre ser a última nos manifestos e programas partidários, ocupava menos do décimo do total do texto, quando não era simplesmente inexistente (casos do Partido Social Progressista e do Partido Republicano). Não parece assim exagerado afirmar-se

(11) Cf. MARCEL MERLE, *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1961, p. 229.

que os Partidos brasileiros do regime de 46 careciam, de fato, de uma "política externa", ou, mais exatamente, de um conjunto de proposições ordenadas e sistemáticas suscetíveis de fundamentar a ação externa do Brasil.

O cenário político brasileiro, entre 1945 e 1964, era dominado, como se sabe, pela existência de três principais Partidos Políticos: o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional e o Partido Trabalhista Brasileiro. Diversos outros Partidos competiam na arena política — o número dos que se apresentavam em eleições federais se situava em torno de dez, com uma ponta de treze no final do período — mas a importância real dos Partidos menores e dos movimentos dissidentes tendia a tornar-se inversamente proporcional ao crescimento dos registros partidários na Justiça Eleitoral. Os três principais Partidos totalizavam cerca de 3/4 das bancadas federais, mas a distribuição das cadeiras alterou-se progressivamente em favor da corrente trabalhista.

O período em exame é um dos mais ricos do ponto de vista da análise da dinâmica partidária em regime pluralista e, como tal, oferece diferentes tipos de abordagem ao pesquisador. O exame que se procederá aqui sobre a interação "Partidos Políticos — política externa" privilegiará o nível propriamente **partidário** dessa problemática e não o **sistêmico** ou **institucional**, razão pela qual se passa a discorrer isoladamente sobre os principais Partidos do regime de 46 e seus respectivos posicionamentos em matéria de política externa, tais como expressos em seus programas oficiais.

a) Partido Social Democrático

O PSD, ensinam os livros de história, foi o principal representante das oligarquias regionais e daquela fração da classe empresarial associada ao Estado. Partido conservador por excelência, o PSD beneficiou-se, ao final do Estado Novo, da "máquina política" criada por Vargas, tornando-se assim o maior Partido do pós-guerra. Contando com uma implantação nacional e uma representação local garantida pelos chefes municipais, o PSD sempre conseguiu eleger a maioria dos governadores de Estados. No plano eleitoral, entretanto, sua influência tendeu a decrescer progressivamente, de forma mais ou menos proporcional à diminuição da população rural em relação à população total⁽¹²⁾.

Uma combinação de princípios conservadores e de propostas econômicas relativamente avançadas dava ao PSD um certo caráter

(12) Para um breve porém arguto estudo sobre o PSD, ver LÚCIA MARIA LIPPI OLIVEIRA. "O Partido Social Democrático" in David V. FLEISCHER (org.). **Os Partidos Políticos no Brasil**, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, volume I, pp. 108-114.

“não-ideológico”, típico dos Partidos no Poder. A ambigüidade de suas posições ideológicas correspondia de certo modo à intensidade do ritmo das transformações sociais, econômicas e políticas do Brasil e à base pluriclassista de sua representação política (como aliás de quase todos os Partidos brasileiros).

Na verdade, a oligarquia continuava a deter um poder considerável, e o PSD encarnava, melhor que qualquer outro Partido, o “Brasil essencialmente agrícola” de certas propostas conservadoras⁽¹³⁾. Curiosamente, o PSD atraiu igualmente o apoio de empresários progressistas, “que encaravam a continuação da intervenção estatal como essencial a um impulso maior na industrialização”⁽¹⁴⁾. Em resumo, “se o PSD possuiu alguma ideologia, esta era a da ordem estabelecida”⁽¹⁵⁾. Geralmente partidário do imobilismo político e do *status quo* social, o PSD atravessou, contudo, lutas internas, que expressavam tendências personalistas ou regionais, acrescentando-as à heterogeneidade de interesses (agrários e industriais) nele representados.

O capítulo sobre as “Relações Exteriores” no programa partidário de 1945 é extremamente reduzido, num documento em geral bem estruturado e bastante detalhista (ao ponto, aliás, de conter menção específica de apoio ao “escotismo”). Partindo de afirmações algo vagas — como o “reconhecimento da unidade moral do gênero humano” —, o programa anuncia a adesão do PSD ao princípio do arbitramento, o respeito aos tratados e convenções (segundo as regras do direito internacional), o “repúdio [do Partido] às guerras de conquista” e, mais explicitamente, seu apoio à “política de solidariedade continental e de concretização e aplicação dos preceitos do direito consultivo pan-americano”.

A versatilidade do programa de “política externa” do PSD manifesta-se, por um lado, num *parti pris* talvez avançado para a época, a saber, a defesa de uma “política econômica de igualdade de oportunidades entre as nações” e, por outro lado, numa solicitação pelo menos curiosa num programa partidário (mas certamente explicável no con-

(13) Como observou um historiador, “o retorno ao regime constitucional, depois da derrubada de Getúlio, significava numa certa medida a revanche do Brasil rural” contra as intenções modernizadoras do ditador; cf. TULIO HALPERIN DONGHI. *Storia dell'America Latina*. Torino, Einaudi, 1972, pp. 352-3.

(14) Cf. THOMAS E. SKIDMORE. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco, 1930-1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 82.

(15) Cf. SILAS CERQUEIRA. “Brazil” in JEAN-PIERRE BERNARD et alii. *Guide to the Political Parties of South America*. Harmondsworth, Penguin, 1973, p. 168.

texto do pós-guerra), no sentido de ser mantida a “representação diplomática [brasileira] junto à Santa Sé⁽¹⁶⁾.”

b) União Democrática Nacional

Fundada em 1945 por um agrupamento de oposicionistas liberais e democratas radicais, cuja luta contra o “varguismo” e a tudo o que ele representava como política de manipulação de massas era talvez o único ponto de coesão, a UDN depurou-se rapidamente de sua ala esquerda para converter-se em Partido reformista de centro, um pouco no modelo dos Partidos “liberais” latino-americanos.

Segundo Partido em importância por sua implantação nacional e tamanho da bancada federal, a UDN dispunha, como o PSD, de largo apoio nas classes tradicionais, mas sua política era mais orientada para os interesses da burguesia urbana. Seus quadros políticos, geralmente de bom nível, provinham sobretudo dos meios de profissionais liberais e sua base social situava-se principalmente na pequena burguesia urbana e na classe média alta, preocupadas uma e outra com a perigosa “ascensão” das massas trabalhadoras e com o “espectro” do comunismo. Ao nível do eleitorado rural, a UDN dividia seus votos com o PSD, o que permitia eventuais alianças locais entre os dois Partidos⁽¹⁷⁾.

A despeito de seu caráter liberal-burguês, de uma ideologia razoavelmente reformista e, simultaneamente, de suas numerosas ligações com as forças tradicionais, a UDN geralmente esteve alijada do poder entre 1945 e 1964, o que levou um observador maldoso a afirmar que “o udenista é, antes de mais nada, um oligarca frustrado, porque excluído do poder”⁽¹⁸⁾. Esta circunstância infeliz na história do Partido levou a UDN a fustigar continuamente o PSD, para forçá-lo a romper com o PTB e aliar-se a ela; não conseguindo seu intento, a UDN não hesitou por vezes em provocar crises políticas, apelando eventualmente aos chefes militares ou à Justiça Eleitoral, a pretexto de ameaça de complô comunista ou nulidade da maioria simples nas vitórias da aliança PSD-PTB. Com o passar dos anos, a UDN viu diminuir sensivelmente sua importância eleitoral, em parte dada a expansão natural do proletariado industrial, mas igualmente em função do surgimento de novas correntes populistas.

(16) Vide DOCUMENTAÇÃO e Atualidade Política (9:outubro-dezembro 1978), Seção Especial: Programas dos Partidos Políticos, p. 48. Ver também VAMIREH CHACON. História dos Partidos Brasileiros: Discurso e Prática dos seus Programas. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1961, pp. 393-410.

(17) MARIA VICTORIA BENEVIDES. “A União Democrática Nacional” in FLEISCHER (org.): Os Partidos Políticos no Brasil, op. cit., pp. 90-108.

(18) Cf. PAULO CANABRAVA FILHO. Militarismo e Imperialismo in Brasil. Milano, Jaca Book, 1969, p. 50.

Os “constitucionalistas liberais” da UDN praticavam um reformismo bastante tímido, e por vezes demagógico, e que exprimia bastante bem os limites de seu programa de “redemocratização do sistema”, do qual pretendiam ser a pedra angular. Da “luta contra a corrupção” e contra o “sistema getulista”, o Partido passa rapidamente à “luta contra o comunismo”, isto é, a oposição radical ao populismo de massas. A “tentação populista” era, porém, forte demais no cenário político brasileiro, como o prova sua adesão à campanha presidencial de Jânio Quadros em 1960. Defensora de uma postura liberal em economia (em que pese a sua defesa do monopólio estatal do petróleo), a UDN foi injustamente acusada de ser o porta-voz dos interesses norte-americanos no Brasil⁽¹⁹⁾. Para isso contribuiu talvez o fato de o Partido ter inscrito em seu programa a necessidade de apelar para o capital estrangeiro “para o aproveitamento de nossas reservas inexploradas, dando-lhe tratamento equitativo e liberdade para a saída dos juros”⁽²⁰⁾.

No corpo de seu programa original (datado de 17 de agosto de 1945), a parte dedicada às “Relações Exteriores” resume-se a três curtos 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”⁽²¹⁾. Em documento doutrinário divulgado posteriormente (1949), a parte relativa à “Política Exterior” permanece extremamente reduzida, mas cabe mencionar dois princípios inspirados na política de solidariedade continental: “2) Defender, sem prejuízo das relações com todos os povos, o desenvolvimento dos ideais pan-americanos; (. . .) 5) Contribuir para o constante aperfeiçoamento da política de boa-vizinhança”⁽²²⁾.

c) Partido Trabalhista Brasileiro

Do PTB pode-se dizer que ele é filho legítimo do “populismo varguista” e o herdeiro de sua política paternalista para com os trabalhadores urbanos. Concebido para preencher a função de um verdadeiro “Partido de massas”, o PTB permaneceu na verdade o aparelho político privilegiado através do qual a burocracia do Ministério do Trabalho e o Estado controlavam a classe trabalhadora e o movimento operário. Aos olhos de seus dirigentes, o PTB se destinava a pro-

(19) Cf. OCTAVIO IANNI. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970*. Rio de Janeiro, *Civilização Brasileira*, 1977, p. 81.

(20) Cf. “União Democrática Nacional”, *DOCUMENTAÇÃO e Atualidade Política*, p. 28.

(21) *Idem*, p. 30.

(22) UNIAO DEMOCRÁTICA NACIONAL. *Programa*. Rio de Janeiro, s.e., 1949, p. 23. O opúsculo traz em sua página de rosto o célebre motto udenista: “O preço da liberdade é a eterna vigilância”.

toger o proletariado industrial da “influência malsã” do Partido Comunista, dotado de bases operárias em importantes centros urbanos. Em sua origem encontramos o aparelho sindical controlado pelos funcionários do Ministério do Trabalho, permanecendo inalterável a estrutura herdada do Estado Novo que fazia sempre possível a intervenção deste último nos sindicatos ⁽²³⁾.

Como no caso dos demais Partidos, “interesses contraditórios coexistiam no seio do PTB: enquanto sua base social estava firmemente ancorada no povo, ele representava os interesses de vários grupos sociais e particularmente os de duas frações da burguesia nacional”: os criadores e os industriais ⁽²⁴⁾. Ao mesmo tempo, a fração mais engajada do PTB defendia a necessidade de “reformas de base” — agrária, bancária, nacionalização de serviços e indústrias etc. — e de uma reformulação nas bases sociais de sustentação do Governo: contra um “Congresso conservador”, o apoio das entidades sindicais e de massa.

O **nacionalismo** era um dos principais trunfos políticos do PTB: o Partido procurava dar a essa ideologia uma base social mais ampla e por isso cortejava a classe operária de uma maneira ao mesmo tempo radical e temporizadora. Em meados dos anos 50, João Goulart afirmava numa reunião do Partido: “Nós, os trabalhadores, dispomos do direito legítimo e da autoridade de fato para exercer a função de vanguarda na luta nacionalista engajada pelo povo brasileiro” ⁽²⁵⁾.

Na verdade, os trabalhadores — e, de uma forma geral, a clientela urbana — serviam de massa de manobra para o PTB, em cuja direção figuravam quadros e homens políticos saídos da elite burguesa. “Apresentando-se como um Partido de esquerda, ele combatia os Partidos conservadores (UDN, PR), mas ao mesmo tempo fazia aliança com um Partido de centro que também era conservador, o PSD. O PTB desempenhou um papel essencialmente conciliador, mas ao longo do tempo tornou-se gradualmente um Partido nacionalista e **ideológico** — ainda que pouco estruturado.” ⁽²⁶⁾

Como de hábito, também o programa do PTB dedica reduzido espaço à “política externa”: apenas dois pontos num total de 33, agrupados em duas rubricas pelo menos curiosas: “Combate aos Regimes de Violência” e “Política de Compreensão e Ajuda entre as Nações”.

(23) LEÔNICIO MARTINS RODRIGUES. *Conflito Industrial e Sindicalismo no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1966, p. 164.

(24) Cf. CERQUEIRA. “Brazil”, in BERNARD. *Guide*, op. cit., p. 179.

(25) Citado por JOHN J. JOHNSON: “The Emergence of the Middle Sectors”, in ROBERT D. TOMASEK (ed.). *Latin American Politics: Studies of the Contemporary Scene*. New York, Anchor Books, 1966, p. 191.

(26) Cf. CERQUEIRA. “Brazil”, op. cit., p. 179.

No primeiro parágrafo 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”. Nesse sentido, o PTB acreditava que as “relações amistosas com governos totalitários são um incentivo à existência dos regimes de violência do mundo”. O segundo parágrafo enfeixa um conjunto de afirmações vagas sobre a solidariedade internacional, a 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 de seus problemas econômicos” (27).

d) Partido Democrata Cristão

Praticamente inexistente fora de São Paulo e Pernambuco, dividido entre tendências progressistas e conservadoras, o PDC não conseguirá jamais constituir-se em “Partido de massa”, apesar de adesões famosas como as do General Juarez Távora e, num certo momento, de Jânio Quadros. Foi aliás numa coalizão entre o PDC e PSB, contra uma aliança de todos os outros Partidos, que Jânio elegeu-se Prefeito de São Paulo pela primeira vez em 1953. O Partido apoiou a candidatura Quadros à Presidência e permaneceu ulteriormente no Governo Goulart, tendo feito inclusive dois Ministros de Estado (Paulo de Tarso na Educação e Franco Montoro no Trabalho). Sua ala conservadora participou entretanto do movimento de 1964 (28).

Um minúsculo capítulo, intitulado “Ordem Internacional”, orienta a “política externa” do PDC para a defesa da integração do Brasil na comunidade das nações e para a aplicação nas relações entre as nações dos “mesmos ideais, jurídicos e morais, que devem governar a vida interna das Nações” (29). Pode-se ainda ler no capítulo dedicado à “Ordem Econômica”, em seu item 5: “A política econômica internacional do Estado visa realizar uma cooperação mais efetiva entre as nações, na movimentação de produtos e capitais, e evitando todo exagerado protecionismo nacionalista” (30).

e) Partido Socialista Brasileiro

Constituído em 1947, a partir de elementos da esquerda democrática anteriormente na UDN, sem penetração real na classe operária, o PSB servia sobretudo de cobertura a intelectuais progressistas, a ex-militantes de esquerda — alguns deles trotsquistas — e de tribuna a liberais avançados que lutavam por reformas sociais. Escrito evidentemente por intelectuais, o programa do PSB representa um esforço estruturado de propostas políticas e sociais, com grande ênfase nas

(27) **DOCUMENTAÇÃO e Atualidade Política**, op. cit., p. 20.

(28) Cf. **CERQUEIRA**, op. cit., pp. 200-1.

(29) **DOCUMENTAÇÃO**, op. cit., p. 35.

(30) **Idem**, p. 33.

“reivindicações imediatas”, inclusive a adoção de um sistema legislativo unicameral funcionando em regime de Assembléia permanente. A “política externa” resume-se a pequeno parágrafo no capítulo “Organização Política” e está assim redigido: “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”⁽³¹⁾.

f) Partido Comunista

Apesar de não figurar entre os Partidos mais importantes, o PCB sempre teve uma posição de primeiro plano na vida política nacional, quer pelo seu impacto ideológico próprio, quer pelos mitos entretidos indiferentemente por aliados e adversários. Fundado em 1922, o PCB foi o único Partido brasileiro a ter sobrevivido ao Estado Novo, preservando seu caráter “nacional” e o único da América do Sul a ter tentado tomar o poder por meio de uma revolução violenta⁽³²⁾. Tendo conhecido apenas curtos períodos de legalidade e dispondo de um número reduzido de profissionais permanentes, o PCB exerceu, entretanto, uma influência política que supera sua simples força numérica; sua atração sobre os intelectuais foi importante durante todo o período do regime de 46; por outro lado, sua implantação efetiva na classe operária nunca correspondeu à influência real que ele sempre exerceu na organização sindical e no movimento operário.

Nas eleições congressuais de 1945, o PCB conseguiu eleger 14 Deputados e 1 Senador, tornando-se, pelo número de votos, o quarto Partido nacionalmente mais importante (entre nove Partidos representados no Congresso)⁽³³⁾. O candidato comunista à Presidência obteve quase 10% dos votos, chegando em terceiro lugar. As repercussões da guerra fria no Brasil e a conduta inábil de seus dirigentes — particularmente no que se refere às conexões internacionais — deram vezo a que os líderes conservadores contestassem a legalidade e a legitimidade da representação do PCB. A decisão do TSE de cassar o registro eleitoral do PCB, tomada em maio de 1947, é acolhida pelo Congresso em princípios de 1948, sendo também cassados os mandatos de seus parlamentares.

(31) *Idem*, p. 24.

(32) A historiografia sobre o PCB, sobretudo a brasileira, nem sempre é isenta de vieses ideológicos. Dentre os textos estrangeiros, selecionamos: RONALD H. CHILCOTE. *The Brazilian Communist Party: Conflict and Integration, 1922-1972*. New York, Oxford University Press, 1974; BORIS GOLDENBERG. *Kommunismus in Latein Amerika*. Stuttgart, Kohlhammer, 1971, “9. Die kommunistische Partei Brasiliens, 1922-1985”, pp. 196-233; JOHN W. F. DULLES. *Brazilian Communism, 1935-1945: Repression during World Upheaval*. Austin, University of Texas Press, 1983.

(33) Cf. CERQUEIRA, *op. cit.*, p. 193.

As “condições internacionais” sempre ocuparam parte substancial dos programas dos Partidos Comunistas em todo o mundo, registrando-se sucessivas etapas da “crise mundial do capitalismo e do imperialismo” e o “avanço inevitável do sistema socialista”: com o PCB não era diferente⁽³⁴⁾. No caso do PCB, entretanto, torna-se difícil selecionar o texto efetivamente usado como fundamento da atividade político-partidária, uma vez que o programa original, redigido às pressas em agosto de 1945, diferia do “Programa mínimo de União Nacional” que os candidatos do PCB defenderam na campanha eleitoral de 1945. O “programa mínimo” propugnava, em todo caso, a “luta pela manutenção da paz mundial, pela ruptura de relações com os governos fascistas, especialmente da Espanha e Portugal; pela solidariedade das Nações Unidas, em apoio à Carta de São Francisco e da política de paz e colaboração sob a égide do Conselho de Segurança Mundial e das três grandes nações democráticas: Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética”⁽³⁵⁾.

g) Outros Partidos

Diversos outros Partidos foram constituídos para as eleições de 1945 e de 1947, mas estes permaneceram pequenos e com reduzida importância eleitoral⁽³⁶⁾. O **Partido Libertador**, por exemplo, detinha bases quase que exclusivamente no Rio Grande do Sul e baseava sua propaganda política num ideal que alguns julgavam quixotesco para as condições brasileiras: o “parlamentarismo”. O pequeno mas intransigente PL possuía um programa conseqüente com seus princípios parlamentaristas, baseados em sólida argumentação jurídica. O último capítulo, dedicado à “Política Internacional”, dividia-se em dois subitens, o primeiro conclamando à constituição de uma “sociedade das nações”, o segundo enfatizando a “evitabilidade da guerra”. Registre-se a recomendação de “não-reconhecimento dos Governos ditatoriais”, o “combate a todas as formas de imperialismo e de dominação dos povos e das nações”, bem como o “combate aos cartéis e organizações econômicas internacionais que visem dominar os mercados ou a economia das nações”. Algo mais utópicas — mas, de toda forma, bem intencionadas — são as medidas preconizadas para a preservação da paz mundial, a saber, a decretação da “ilegalidade da guerra, reservado às Nações Unidas o direito do emprego da força entre os Estados, a fim de garantir a observância da lei e da justiça internacionais”; esse programa kantiano de paz universal contém ainda a

(34) Vide os textos em EDGARD CARONE. **O PCB (1943-1964)**. Volume II, São Paulo, Difel, 1982, pp. 40-57.

(35) Cf. CARONE, *idem*, p. 466; ver também CHACON. **História dos Partidos Brasileiros**, *op. cit.*, pp. 331-34, que reproduz um pretense programa de outubro 1945.

(36) Na Constituinte de 1946 estiveram representados os seguintes partidos, pela ordem de importância: PSD, UDN, PTB, PCB, PR, PL, PDC, FRP, e PPS.

recomendação para uma “progressiva restrição das forças militares nacionais aos limites compatíveis com a segurança interna, em benefício de uma poderosa força internacional estritamente obediente à ONU” (37).

O **Partido Social Progressista**, instrumento pessoal de Adhemar de Barros, deveria tornar-se o maior dos pequenos Partidos. Organizado apressadamente para as eleições de 1945, consolidado nas de 1947, buscando suas bases de apoio entre os homens de negócio, a classe média inferior e o proletariado em formação, fortemente concentrado regionalmente, o PSP constituiu-se no exemplo típico do Partido populista demagógico, escondendo uma política conservadora sob uma linguagem agressiva e cheia de promessas.

Um outro Partido de bases essencialmente regionais seria o **Partido Republicano**, que, apoiando-se na personalidade do ex-Presidente Arthur Bernardes e em setores oligárquicos de Minas Gerais e da Bahia, retomou um pouco da tradição e da força eleitoral dos antigos PRs estaduais da República Velha. Nos programas desses dois últimos Partidos não consta, entretanto, nenhuma menção à política externa.

Na ala direita, havia o **Partido de Representação Popular**, resíduo histórico da antiga Ação Integralista Brasileira — inspirada no fascismo mussolinista e no integralismo de Maurras —, que chegou a ter cerca de 600 mil seguidores entre 1932 e 1937 (38). Baseado fundamentalmente no Sul do País, o Partido de Plínio Salgado proclamava-se como autenticamente “nacionalista” e apresentava um programa sistemático e funcional, encaminhando “providências” que julgava “indispensáveis ao Povo Brasileiro”. Sua proposta para uma “Política Exterior”, muito bem estruturada e proporcionalmente a maior em todos os programas consultados, desce a tantos detalhes práticos — inclusive sobre o funcionamento do Instituto Rio Branco e a fundação de um Instituto de Estudos Interamericanos — que faz suspeitar da participação de algum intelectual da carreira diplomática em sua redação. A tônica do programa é dada pela busca de uma “política de confraternização americana, baseada (...) na identidade dos interesses de defesa recíproca e de defesa do hemisfério”, e de uma “política atlântica” cuja consequência seria a “continuação e fortalecimento de uma obra de efetivo intercâmbio com a Nação portuguesa e seu Império”. O alinhamento era expressamente recomendado: “... conciliação da política exterior brasileira com a dos Estados Unidos da América, hoje empenhados na consolidação da paz mundial e na defesa do nosso hemisfério, contra novas formas de imperialismo totalitário”. O PRP — ou seu obscuro mentor diplomático — não deixa também de preocupar-se com a ampliação do acervo cultural do Ministério das

(37) **DOCUMENTAÇÃO e Atualidade Política**, op. cit., p. 46.

(38) **CERQUEIRA**, op. cit., p. 205.

Relações Exteriores, recomendando a formação, “junto às Embaixadas ou legações acreditadas nos países cuja história mais diretamente se haja relacionado com a do Brasil, de um departamento destinado a examinar, mediante assentimento dos respectivos governos, os arquivos e bibliotecas, onde se encontre documentação utilizável pelos nossos historiadores, sociólogos e juristas. . .” (39); como se vê, obra de um verdadeiro amante da história e profissional consciencioso.

Diversos outros “Partidos Trabalhistas” constituíram-se durante o regime de 46. Destituídos de importância real, tomados isoladamente, eles buscavam aproveitar-se da herança deixada por Vargas no terreno da política social e da legislação trabalhista. Dos que dispunham de registro efetivo, cabe mencionar o Partido Social Trabalhista (PST), o Partido Trabalhista Nacional (PTN), o Partido Republicano Trabalhista (PRT) e o Movimento Trabalhista Renovador (MTR), todos dispostos de uma diminuta bancada federal e fortemente concentrados regionalmente. O **Partido Republicano Trabalhista**, do pastor metodista Guaracy Silveira, patrocinou a eleição ao Congresso do líder sindical comunista Roberto Morena, que defendeu as posições do PCB durante as discussões sobre o Acordo de Assistência Militar com os EUA, no Governo Vargas. O **Movimento Trabalhista Renovador**, por sua vez, foi fundado apenas em 1960 pelo dissidente petebista Fernando Ferrari e em seu programa político constava pequena menção a objetivos no “Plano Externo”: sublinhe-se, como reflexo do relativo sucesso alcançado então pelo movimento não-alinhado, a recomendação do MTR para uma “aproximação e entendimento com todos os países afroasiáticos, 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” (40).

4. Os Partidos Políticos na política externa

O **brazilianist** RONALD SCHNEIDER, em seu conhecido trabalho sobre os aspectos estruturais e institucionais da política externa brasileira, faz um julgamento severo sobre o papel dos Partidos na formulação da política externa:

“Os Partidos Políticos não são fatores significativos na elaboração da política externa (**foreign policy-making**). Em termos de influência, os Partidos variam entre a influência existente e a marginal. Mesmo antes de 1964, a política externa era mais uma responsabilidade do Executivo que uma preocupação partidária; dessa forma, as posições de política

(39) **DOCUMENTAÇÃO e Atualidade Política**, pp. 41-2.

(40) **PROGRAMA do Movimento Trabalhista Renovador** (s.l.: s.e., s.d.), p. 15.

externa de diversos Partidos pecavam por falta de coerência" (41).

Em que pese a esse diagnóstico pouco complacente, é preciso reconhecer que, durante o regime de 46, os Partidos Políticos atuaram de forma episódica, por vezes intensamente, sobre questões de política externa. A bem da verdade, deve ser ressaltado que essa atuação deu-se quase que exclusivamente por meio dos canais institucionais normais, isto é, através do Congresso e de suas respectivas comissões especializadas. Raramente os Partidos Políticos, mesmo os mais importantes, produziram seus próprios *inputs* em matéria de política externa, limitando-se, ao contrário, a reagir às mensagens executivas despachadas ao Congresso ou refletindo debates já em curso nos meios de comunicação social.

Assim, a atividade partidária em matéria de política externa confunde-se, via de regra, com o próprio desempenho das atividades congressuais correntes, consistindo no debate e na votação de projetos afetando de alguma forma as relações exteriores do Brasil ou aprovando atos internacionais firmados pelo Governo. Nessas tarefas, os membros dos diversos Partidos atuavam essencialmente como parlamentares e, mesmo no caso de haver orientação partidária sobre a matéria em tramitação, a disciplina doutrinária era frouxa. Normalmente, as lideranças da aliança governista do momento encaminhavam sem maiores dificuldades as votações em plenário, mas os Deputados e Senadores não deixavam de votar segundo suas próprias convicções pessoais. A inexistência de orientações partidárias estritas em matéria de política externa e a própria inconsistência e vaguidão programáticas nesse setor tornam difícil, senão impossível, classificar e alinhar os Partidos do regime de 46 em função de grandes opções em política externa.

Quer utilizemos ou não modelos teóricos sobre conflito e cooperação nas relações entre Executivo e Legislativo (42), não se pode deixar de sublinhar o alto grau de identificação entre ambos os Poderes no que concerne a atividade propriamente institucional ligada à política externa, isto é, o processo de discussão e aprovação legislativa dos atos internacionais firmados pelo Governo. No período em apreço, o Congresso aderiu perfeitamente às recomendações executivas no processo de apreciação dos atos internacionais que lhe foram submetidos. Levantamento realizado pelo Professor CACHAPUZ DE MEDEIROS, para a época de vigência da Constituição de 1946 (isto é, até 1967),

(41) RONALD M. SCHNEIDER. *Brasil: Foreign Policy of a Future World Power*. Boulder, Co., Westview Press, 1976, p. 137.

(42) Ver a esse respeito a tese de mestrado de SÉRGIO ABRANCHES. *O Processo Legislativo — Conflito e Conciliação na Política Brasileira*. Brasília, UnB, mimeo, 1973.

indica que dos 353 atos internacionais analisados pelo Congresso, apenas um foi emendado por iniciativa propriamente congressional no período anterior a 1964⁽⁴³⁾.

Deve ser igualmente ressaltado o alto grau de consenso interpartidário na apreciação das mensagens executivas relativas a atos internacionais. Estudo sobre o comportamento partidário no Governo Kubitschek revelou o mais alto grau de coalizão interpartidária — 100% de entendimento entre os principais Partidos: PSD, UDN, PTB e PSP — na votação de convênios e acordos internacionais⁽⁴⁴⁾. Aparentemente, pois, a oposição da UDN à coalizão PSD-PTB, característica do período juscelinista, não se reproduziu no terreno da política externa.

Entretanto, a participação institucional dos Partidos Políticos em temas de política externa não se limita, de forma alguma, ao simples processo de aprovação legislativa dos atos internacionais e, mesmo se assim fosse, os dados agregados sobre votações e coalizões partidárias não conseguem revelar a verdadeira trama dos debates parlamentares e a medida exata da aceitação ou recusa da política governamental nas relações exteriores pelos Partidos Políticos ou seus membros individuais atuando nas comissões especializadas do Congresso.

Cabe aqui fazer referência a um instrumento de trabalho congressional que exprime talvez com maior fidelidade o grau de interesse dos Partidos e/ou de parlamentares sobre temas específicos da agenda política: as Comissões Parlamentares de Inquérito e as Comissões Especiais de Investigação. Convocadas a pedido de apenas um terço de cada uma das Casas, as Comissões são mais suscetíveis de revelarem preocupações temáticas mais legitimamente partidárias (apesar das limitações impostas pelo controle das lideranças sobre sua composição e o teto numérico regimental para funcionamento simultâneo). Infelizmente, as evidências nesse terreno tampouco são de molde a indicar o interesse dos Partidos, ainda que moderado, por temas de política externa. Levantamento realizado para a Câmara dos Deputados revela que, no período de funcionamento dos Partidos de 46 (isto é, até 1965), das duas centenas de requerimentos solicitando a instalação de CPIs, apenas uma mera dezena tinha algo a ver, de perto ou de longe, com as relações exteriores do Brasil (empregando-se o conceito em seu sentido mais amplo, isto é, incluídos os requerimentos relativos a empresas estrangeiras, remessa de lucros, exportação de produtos brasileiros etc); desse total, apenas cinco poderiam legitimamente clas-

(43) Cf. MEDEIROS. *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*, op. cit., p. 121.

(44) Ver MARIA IZABEL VALLADÃO DE CARVALHO. "O Comportamento Partidário durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)" in FLEISCHER (org.): *Os Partidos Políticos no Brasil*, vol. I, op. cit., pp. 141-259, cf. pp. 245-6.

sificar-se na rubrica "política externa" *latu sensu* (45). Para maior surpresa ainda, verifica-se que, dessas cinco CPIs, apenas uma chegou a concluir seus trabalhos, mais exatamente a CPI instalada a pedido do Deputado Hermes Lima, em 1949, e destinada a "investigar as condições em que estão sendo liquidadas ou foram vendidas as sociedades pertencentes a súditos do Eixo, alemães ou japoneses e incorporadas pela legislação de guerra ao Fundo de Indenização". As outras quatro não chegaram a concluir seus trabalhos, inclusive a de nº 87/1957, solicitada pelo Deputado Seixas Dória e dedicada a "estudar, em geral, a política exterior do Brasil e a investigar, em particular, os resultados do "Acordo de Assistência Militar" celebrado em 15-3-52 entre o Brasil e os Estados Unidos" (46). Uma outra CPI, proposta em 1963 pelo então Deputado Leonel Brizola, destinada a "apurar se a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) está cumprindo a lei que disciplina a aplicação de capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior", tampouco concluiu seus trabalhos (47).

A ausência de CPIs sobre temas de política exterior parece assim indicar o caráter consensual da política externa governamental durante a maior parte do regime de 46. Na verdade, excetuando-se o notável entendimento congressual e partidário observado durante a maior parte do Governo Kubitschek (48), o período em tela foi altamente polêmico e fértil em debates parlamentares, aos quais não estiveram ausentes os temas de política externa. As relações econômico-financeiras externas e, em especial e com extrema ênfase, as relações bilaterais de caráter econômico e político com os Estados Unidos dominam evidentemente a pauta dos debates.

Não cabe, nos limites deste trabalho, uma análise detalhada dos debates congressuais relativos aos temas de política externa entre 1946 e 1964. Um levantamento minimamente satisfatório da atividade político-partidária nesse setor dependeria de extensa pesquisa nos **Anais** da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como nos **Anais** de suas respectivas Comissões de Relações Exteriores, tarefa que ultrapassa a capacidade de trabalho de um pesquisador isolado.

Caberia, contudo, uma referência, ainda que passageira, aos grandes temas de política externa dessa época, indicando-se, onde possível, a interação político-partidária. Sem pretender esgotar a lista dos pro-

(45) **CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissões Parlamentares de Inquérito, 1946-1982.** Brasília, Centro de Documentação e Informação, 1983, pp. 17-119.

(46) **Idem**, p. 52.

(47) **Idem**, p. 86: Resolução 19/63 (DCN-I, 31-5-63, p. 2.812) e Relatório (DCN-I, 19-1-68, p. 128).

(48) Remetemos obrigatoriamente ao estudo de **MARIA VICTÓRIA DE MESQUITA BENEVIDES. O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

blemas, os temas seguintes seriam suscetíveis de pesquisa e análise a partir das fontes congressuais:

a) Governo Dutra

1) *Reunião da Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente*, realizada em Petrópolis, de 15 de agosto a 2 de setembro de 1947, com a presença do Presidente Truman, cuja visita Dutra retribuiria. Assinou-se Tratado de Assistência Recíproca, multilateral regional, e instituiu-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos⁽⁴⁹⁾. Anteriormente, em agosto de 1946, o Rio de Janeiro havia recebido a visita do General Eisenhower, homenageado com vibrantes discursos no Congresso⁽⁵⁰⁾.

2) Cessação de Relações Diplomáticas com a URSS, anunciada em 21 de outubro de 1947⁽⁵¹⁾. Assinale-se que, em 7 de maio desse ano, o Tribunal Superior Eleitoral cassava o registro do PCB⁽⁵²⁾, e que a cessação intervém pouco depois da Conferência de Petrópolis, o que não deixou de ser denunciado na tribuna do Congresso Nacional pela bancada comunista (os mandatos dos parlamentares do PCB só foram cassados em princípios de 1948).

3) Missão Abbink: estabelecida no Rio de Janeiro, em setembro de 1948, em consequência das conversações entre Dutra e Truman um ano antes, a **Joint Brazil-United States Technical Commission**, chefiada por John Abbink pelo lado americano, deveria estudar os fatores que dificultavam o desenvolvimento econômico do Brasil e “considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado para o Brasil”⁽⁵³⁾.

b) Governo Vargas

4) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico: resultante de acordo celebrado em 19 de dezembro de 1950, a Comissão funcionou entre julho de 1951 e julho de 1953, coincidindo com a IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações

(49) Cf. HÉLIO DE ALCANTARA AVELLAR. *História Administrativa e Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, MEC/FENAME, 1976, p. 297.

(50) MONIZ BANDEIRA transcreve o pitoresco da história: “O ex-Chanceler Otávio Mangabeira, então como Deputado pela UDN, beijou-lhe a mão, publicamente, numa atitude espetacular de humildade e servilismo, que o Congresso aprovou”. Cf. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: Dois Séculos de História*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, p. 311.

(51) HÉLIO SILVA. 1945: *Porque Depuseram Vargas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976, pp. 376-82; ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público, 1941-1960*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1984, pp. 358-9.

(52) Cf. HÉLIO SILVA, op. cit., pp. 383-434.

(53) PEDRO S. MALAN et alii. *Política Econômica Externa e Industrialização do Brasil: 1939-1952*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980, pp. 29 e 47-59.

Exteriores das Repúblicas Americanas (março de 1951, em Washington) e com a deflagração da Guerra da Coréia, em função da qual o Governo americano solicitou o apoio brasileiro⁽⁵⁴⁾. A Comissão foi encerrada por iniciativa da nova Administração republicana (Eisenhower-Dulles)⁽⁵⁵⁾.

5) Criação da Petrobrás: o Projeto de Lei, submetido por Vargas ao Congresso em dezembro de 1951, foi intensa e apaixonadamente discutido, tendo sido sancionado em versão bastante modificada (Lei nº 2.004). A UDN votou a favor do monopólio estatal e apresentou projeto de nacionalização de refinarias particulares; o debate parlamentar polarizou-se entre “nacionalistas” e “entreguistas”, sem que se possa traçar fronteiras partidárias entre os dois grupos⁽⁵⁶⁾.

6) Acordo de Assistência Militar entre o Brasil e os Estados Unidos: assinado no Rio de Janeiro em 15 de março de 1952⁽⁵⁷⁾, foi talvez o tema mais debatido no Congresso dentre as iniciativas do Executivo em matéria de política externa. Aprovado em votação final em 10-3-53, esse Acordo dividiu a maioria das bancadas partidárias⁽⁵⁸⁾.

7) Capital Estrangeiro: a Lei nº 1.807 e a Instrução nº 70, da SUMOC, de janeiro de 1953, tentam estimular a mobilização de recursos externos em setores prioritários, com tratamento diferenciado conforme o grau de essencialidade; os mecanismos fundamentais foram a eliminação das restrições à remessa de juros e dividendos e as taxas múltiplas de câmbio, favoráveis ao investidor estrangeiro⁽⁵⁹⁾. No Governo Café Filho, a CACEX emite a famosa Instrução 113, de 17-1-55, dando licenciamento de importações sem cobertura cambial a investimentos estrangeiros no País⁽⁶⁰⁾.

(54) *Idem*, p. 60.

(55) Cf. SKIDMORE. *Brasil: de Getúlio a Castello*, op. cit., p. 162.

(56) Grande parte dos debates parlamentares está reproduzida em MARIO VICTOR. *A Batalha do Petróleo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1970, esp. “Quarta Parte — A Petrobrás”, pp. 285-400. Ver também PETER SEABORN SMITH. *Petróleo e Política no Brasil Moderno*. Rio de Janeiro, Artenova-UnB, 1978.

(57) Cf. AVELLAR. *História Administrativa*, p. 301.

(58) As intervenções dos congressistas estão reproduzidas em MONICA HIRST (coord.). *Debate na Câmara dos Deputados, 1951-1954: Coletânea de Textos s.l., Convênio CPDOC/MRE, polícopiado, 1984*, pp. 6-63. O processo de aprovação legislativa do Acordo de Assistência Militar com os Estados Unidos justificaria, por si só, um pormenorizado estudo de caso, no quadro da interação focalizada neste trabalho.

(59) Cf. AVELLAR, op. cit., pp. 298-9; EDGARD CARONE. *A Quarta República (1945-1964)*, Documentos. São Paulo, Difel, 1980, pp. 375-78.

(60) CARONE, *idem*, pp. 378-80. Ver também PINTO FERREIRA. *Capitais Estrangeiros e Dívida Externa do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1965.

c) Governo Kubitschek

8) Política Econômica e Capital Estrangeiro: o desdobramento da Instrução 113 em decreto de 1957, incorporando as facilidades cambiais já concedidas aos investidores estrangeiros, foi importante componente da política governamental juscelinista, fortemente comprometida com a industrialização substitutiva. “O núcleo da política econômica de Kubitschek consistiu na congregação da iniciativa privada — acrescida substancialmente de capital e tecnologia estrangeiros — com a intervenção contínua do Estado, como orientador dos investimentos através do planejamento” (61). Mas a entrada em massa do capital estrangeiro foi a principal fonte de oposição à política econômica, conduzida de forma virulenta no final do Governo, sobretudo pela Frente Parlamentar Nacionalista (62).

9) Crise de Suez e Contingente brasileiro: cooperando com a Força de Paz da ONU, o Governo brasileiro decidiu enviar tropas para o teatro de operações. Em ambas as Casas do Congresso, debateu-se intensamente a conveniência e a oportunidade de ser atendido o apelo da ONU (63).

10) Operação Pan-Americana: em carta a Eisenhower, Kubitschek propôs um ambicioso programa de desenvolvimento econômico multilateral, a longo prazo, com o apoio dos Estados Unidos e envolvendo toda a América Latina (64); recebida algo friamente a princípio, a iniciativa só chegou a vingar na Administração seguinte, quando a “ameaça cubana” foi fator decisivo no lançamento da “Aliança para o Progresso” (65).

11) Relações com o FMI: o conflito entre o Programa de Metas de Kubitschek e o Plano de Estabilização Monetária e de saneamento financeiro, tal como propostos pelo FMI, resultou em inevitável impasse na área político-partidária. Designado bode expiatório, o FMI era acusado de fazer “exigências irrealistas” para uma economia em desenvolvimento como a do Brasil. Se o rompimento com o FMI, em junho de 1959, trouxe dividendos ao Governo, inclusive no Congresso, serviu ao mesmo tempo para acirrar a oposição udenista (66).

(61) Cf. BENEVIDES. *O Governo Kubitschek*, op. cit., p. 202.

(62) *Idem*, pp. 236-8.

(63) Cf. TRINDADE, *Repertório, 1941-1960*, op. cit., pp. 298-307.

(64) SKIDMORE, op. cit., pp. 215 e 222.

(65) O texto de lançamento da OPA está reproduzido em CARONE. *A Quarta República*, op. cit., pp. 125-130. A Carta de Kubitschek é de 20-6-58.

(66) SKIDMORE, pp. 223-5; BENEVIDES, p. 222; CARONE, pp. 139-141; a visão de esquerda está em BANDEIRA. *Presença dos Estados Unidos*, op. cit., pp. 397-8. No quadro das iniciativas diplomáticas do Governo Kubitschek, caberia ainda fazer menção aos chamados Acordos de Roboré, entre Brasil e Bolívia, consistindo de 20 Notas reversais firmadas em 29-3-58, que provocaram forte impacto no Congresso Nacional; ver MEDEIROS. *O Poder Legislativo*, op. cit., pp. 144-5.

d) Governos Quadros—Goulart

12) Política Externa Independente: esta materializou-se sobretudo a partir do reatamento de relações diplomáticas com a URSS, a intensificação dos laços comerciais com os países socialistas, a recusa à política de isolamento de Cuba do sistema interamericano e a adoção de uma política anticolonialista e de afirmação do princípio da não-intervenção. A primeira medida, em especial, provocou aceso debate a nível parlamentar e partidário⁽⁶⁷⁾.

13) Relações com o Capital Estrangeiro: no período em tela, dois temas principais mobilizaram a atenção dos parlamentares e dos Partidos no que se refere a esse aspecto das relações econômicas externas do Brasil: a Lei de Remessa de Lucros e o Acordo de Garantias de Investimento com os Estados Unidos. O primeiro tema ocupou a atenção do Congresso entre 1961 e 1962, resultando na Lei nº 4.131, de 3-9-62, posteriormente modificada no Governo Castello Branco⁽⁶⁸⁾. Quanto ao Acordo de Garantias, apresentado uma primeira vez em 1957 (tendo então recebido parecer negativo do Itamarati), reapresentado em 1962 pelas mãos do então Embaixador Roberto Campos, foi finalmente assinado em fevereiro de 1965 e aprovado com “ressalva” do Congresso em julho desse ano⁽⁶⁹⁾.

O período do pluripartidarismo no Brasil é, pois, fértil em debates parlamentares sobre temas de política externa, com especial ênfase sobre os de natureza econômica e financeira, vale dizer sobre aspectos específicos das relações com os Estados Unidos.

A política externa passa também a ganhar maior consistência e importância na atividade propriamente partidária, o que pode ser indiretamente aferido pelo aumento do espaço concedido a essa rubrica nas revisões dos programas que alguns partidos efetuaram a partir do Governo Kubitschek.

A UDN, por exemplo, em novo programa divulgado em 1957, introduz diversas modificações em relação ao texto de 1945: além de

(67) Ver SAN TIAGO DANTAS. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962, “Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados, em 13 de novembro de 1961”, pp. 45-101. AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO. *Evolução da Crise Brasileira*. São Paulo, Nacional, 1965, pp. 244-58. CARONE. *A Quarta República*, op. cit., pp. 172-4. TRINDADE. *Repertório, 1961-1981*, pp. 349-53.

(68) AVELLAR. op. cit., pp. 317-8. OSNY DUARTE PEREIRA. “A Lei de Remessa de Lucros no Brasil”, *Revista Civilização Brasileira* (n.º 15: setembro 1967: 201-11). PINTO FERREIRA. *Capitais Estrangeiros*, op. cit., pp. 227-230.

(69) EUZÉBIO ROCHA. *Brasil, País Ameaçado e o Acordo de Garantias*. São Paulo, Editora Fulgor, 1965, pp. 146-190. MEDEIROS. *O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais*, op. cit., p. 121.

preconizar — antecipando ironicamente sobre a História — o sistema parlamentar de Governo, defender a necessidade de uma reforma agrária e da livre associação sindical, o Partido explicita e aprofunda a sua “política externa”. Assim, a UDN afirma-se pela “solidariedade [do sistema continental] fundada no exercício efetivo da Democracia Representativa” e sustenta uma “posição de independência e defesa da soberania nacional”. Os liberais da UDN vinculam ademais o anti-colonialismo à luta contra o comunismo: “Certa de que o combate ao comunismo depende consideravelmente da integração democrática dos países subdesenvolvidos, a UDN defende a posição anticolonialista como fator do desenvolvimento necessário à luta anticomunista e à vitória da democracia e da paz” (70).

O PDC, por sua vez, no programa revisado de 1961, atualiza suas posições em relação aos temas do momento: o nacionalismo, o colonialismo e o imperialismo. Adota o nacionalismo como “ponto fundamental de sua atuação política imediata” e preconiza, entre outros pontos: “...

2) a libertação dos países subdesenvolvidos e a composição de bloco de países latino-americanos voltados contra as opressões dos imperialismos; 3) a necessidade da união dos povos livres contra o colonialismo sufocador da liberdade; ... 6) o comércio e relações diplomáticas com todos os povos; ... 8) combate às remessas indiscriminadas de fundos, juros e lucros para o exterior...” (71).

Com a adoção do sistema parlamentar de Governo em 1961, o PSD reformula seu programa doutrinário, propondo entre outras medidas reforma eleitoral, reforma agrária moderada e a manutenção de “clima propício à entrada de capitais externos”. Quanto aos “Rumos da Política Externa”, o PSD recomendava então “perseverar numa estrita linha de independência, sem prejuízo, porém, dos nossos notórios compromissos de solidariedade com o mundo ocidental, democrático e cristão”, bem como “preservar a geral amizade e a fundamental solidariedade interamericana, dentro da Organização dos Estados Americanos” (72).

Em conseqüência da nova relação de forças criada com as eleições de 1962 e dos alinhamentos ideológicos que atravessavam então as fronteiras partidárias, a **Frente Parlamentar Nacionalista** supera sua relativa inorganicidade do período Kubitschek para firmar, em princípios de 1963, um “fermo de Compromisso” que faz as vias de documento programático. Além de afirmar a necessidade de um “desenvolvimento econômico independente”, que deveria basear-se,

(70) Cf. CHACON. *História dos Partidos Brasileiros*, op. cit., p. 427.

(71) *Idem*, p. 473.

(72) *Idem*, p. 415.

entre outras coisas, na "rigorosa aplicação da lei que limita as remessas de lucros para o exterior", esse documento defendia explicitamente uma "política externa independente", provavelmente em grande parte compatível com a que vinha sendo praticada na época: defesa da paz e da convivência pacífica, afastamento do Brasil de qualquer bloco militar, autodeterminação e não-intervenção e entendimento com os países da América Latina e da África⁽⁷³⁾.

5. A política externa sem Partidos Políticos

Dentre as inúmeras modificações introduzidas no sistema político do País pelo movimento militar de abril de 1964, a primeira sem dúvida foi a alteração da correlação de forças a nível congressual, com a cassação dos mandatos de cerca de quarenta parlamentares, afetando o peso relativo das diversas bancadas federais. O PTB e as correntes nacionalistas foram os principais atingidos pelas primeiras medidas de exceção, o que levou um observador a caracterizar o novo regime de "ditadura da UDN".

O sistema partidário pluralista — que muitos reconheciam ter-se fracionado em demasia — resistiria ainda dezoito meses mais, até ser extinto pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965⁽⁷⁴⁾. Foram fechados todos os Partidos então existentes, num total de treze, inclusive o **Partido da Boa-Vontade** de Alziro Zarur.

"Dois Partidos surgiram com a dissolução dos treze anteriores: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O primeiro reunindo basicamente udenistas e pessedistas, com adesistas dos mais variados tipos, e o segundo unindo os discordantes do golpe-revolução de 1964, sobretudo petebistas, com alguns pessedistas, raros udenistas e demais"⁽⁷⁵⁾.

O novo quadro partidário não alterou fundamentalmente a interação entre o sistema de Partidos e o Executivo a nível do processo decisório: os Partidos Políticos, enquanto tais, sempre desempenharam um papel secundário na formulação e na execução das decisões políticas. O grau de personalização do jogo político reduziu-se, evidentemente, com o fechamento do leque partidário, mas a diversidade de interesses, a predominância das oligarquias regionais e a indefinição ideológica continuaram a marcar os dois novos Partidos.

(73) *Idem*, pp. 477-8.

(74) CERQUEIRA, "Brazil", *op. cit.*, pp. 208-9; CHACON, *História*, pp. 188-9.

(75) CHACON, *idem*, p. 181. O Ato Complementar n.º 4 estipulava na verdade a exigência de que cada "organização contasse com pelo menos 120 Deputados e 20 Senadores, o que quase impossibilitou a formação do MDB", cf. CERQUEIRA, p. 228.

A estrutura da representação alterou-se, contudo, com o desaparecimento de Partidos regionais ou de base local e a impossibilidade de pactos e alianças interpartidárias. As negociações políticas tornaram-se mais difíceis. Com a intensificação da oposição civil e religiosa ao novo regime, a crise política latente desemboca em crise militar e nova intervenção "saneadora": em dezembro de 1968 o Congresso é declarado suspenso e 38 Deputados federais e 2 Senadores têm seus mandatos cassados. Algumas semanas depois, mais 3 Deputados federais e uma centena de Deputados estaduais perdem seus cargos, o que reduz consideravelmente o "ímpeto oposicionista" do Partido de oposição oficial (76).

As diversas fases e etapas do processo político "semi-autoritário" do período bipartidista tornam difícil a singularização das principais tendências em matéria de intervenção partidária na política externa. A política externa revela igualmente inflexões significativas em cada Governo, em função do cenário político predominante em cada subperíodo: o movimento de 1964 trouxe, de certo modo, um retorno aos padrões tradicionais de ação política externa, mas cada um dos Governos "revolucionários" traz suas próprias prioridades na formulação de linhas específicas para as relações exteriores do Brasil (77).

Como regra geral, pode-se dizer que a já diminuta influência dos Partidos na elaboração ou no controle da política externa do Executivo é reduzida ao extremo. Como diz SCHNEIDER, "em nenhum momento, a partir de sua inauguração simultânea em 1966, seja o Partido governamental, ARENA, seja o de oposição tolerada, MDB, atuaram como canal efetivo para a formulação ou execução da política externa" (78).

A influência dos Partidos na política externa torna-se, assim, inversamente proporcional ao importante espaço agora concedido ao tema nos programas respectivos da ARENA e do MDB. O "capítulo" sobre Política Externa já não ocupa o último lugar nos documentos programáticos e tampouco limita-se à enunciação formal de alguns poucos princípios doutrinários, desvinculados de objetivos práticos, como parecia ser o caso no período pluripartidarista. Tanto para a

(76) CERQUEIRA, pp. 225-6 e 231.

(77) Para uma caracterização específica da política externa brasileira nos dez primeiros anos do regime de 64 — e os diferentes rótulos apegados em cada subperíodo: "diplomacia dependente", "diplomacia da prosperidade conjunta", do "interesse nacional" e o "pragmatismo ecumênico e responsável" — ver CARLOS ESTEVAM MARTINS. *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, "3.ª Parte: A Evolução da Política Externa, 1964-1974", pp. 361-425. A análise das diferentes estratégias de ação externa é feita em WILLIAM PERRY. *Contemporary Brazilian Foreign Policy: the International Strategy of an Emerging Power*. Beverly Hills/London, Sage Publications, 1976.

(78) Cf. SCHNEIDER. *Brazil: Foreign Policy*, op. cit., p. 137.

ARENA como para o MDB, passa-se ao estabelecimento de definições claras na área da política externa, com a conseqüente formulação de objetivos setoriais condizentes com as preocupações básicas de cada Partido.

O programa da ARENA é, formal e substantivamente, mais bem elaborado que o do MDB, bastante avançado, aliás, em relação às posições efetivamente assumidas pelo Partido governamental em sua prática corrente. Redigido provavelmente por especialistas, os capítulos dedicados à política social, à política externa, à questão da energia, à ciência e tecnologia e à informática revelam conhecimento preciso de determinados temas e preocupações objetivas bastante louváveis num Partido que já dispunha de bases institucionais de sustentação política, asseguradas de fato pelo regime em vigor.

O Capítulo III do programa da ARENA, versando sobre "Soberania Nacional", dedica 3/4 de seu espaço total a questões de política externa, que o Partido entende deva ser "pragmática, ecumênica e flexível, consciente dos deveres da Nação para com o progresso da humanidade e a paz mundial, orientada pelos princípios da solidariedade internacional e continental, atenta aos interesses do País, particularmente no que diz respeito às relações de comércio e à cooperação econômica e tecnológica" (79). Os pontos 6 e 7 demonstram a inequívoca participação de especialistas em sua redação; o primeiro diz ser tarefa do Partido propugnar para "propiciar a efetiva participação do Brasil no sistema democrático de estilo ocidental, notadamente com referência a uma política de entendimento [e] de cooperação permanente com os países em desenvolvimento da América Latina, da África e da Ásia", devendo o Brasil atuar "sempre em função do interesse nacional e sem condicionar sua ação a alinhamentos automáticos com qualquer país ou grupo de países"; o segundo vincula, de forma explícita mas não declarada, o programa da ARENA a formulações teóricas extraídas diretamente do pensamento de ARAÚJO CASTRO: "prosseguir na ação diplomática eficiente e efetiva de modo a impedir o congelamento do poder mundial em reduzido e hermético grupo de nações" (80). Finalmente, o décimo ponto traduz a preocupação do Partido, e por extensão do regime, com a reputação do Brasil no exterior, propugnando "ação diplomática para corrigir e evitar deformações da imagem do País no exterior" (81).

(79) DOCUMENTAÇÃO e Atualidade Política, pp. 68-9; CHACON. *História dos Partidos Brasileiros*, op. cit., pp. 489-90. Não há menção de data, mas indícios de natureza substantiva permitem situar a elaboração do programa da ARENA nos primórdios da "era Geisel".

(80) DOCUMENTAÇÃO, p. 68; CHACON, p. 490.

(81) *Idem*, loc. cit.

O programa original do MDB, provavelmente redigido no final da década de 60, ainda que prioritariamente dedicado à política interna e, mais particularmente, à luta pela reconstitucionalização e redemocratização da vida política brasileira, não deixa de reservar espaço adequado a questões de política externa, numa postura ao mesmo tempo nacionalista e equilibrada. Após denunciar “o processo de lenta e insidiosa submissão das atitudes e atos do governo brasileiro aos interesses do balanço de poder que se pretende impor ao mundo”, o programa do MDB condena “a continentalização” do conceito de segurança, elaborado por minoria de tecnocratas e que visa, afinal, a integrar a segurança do Brasil no esquema de segurança do mais poderoso País americano”. O Partido preconiza então uma “política externa independente e de afirmação nacional”, a “rigorosa aplicação de medidas que visem a impedir a transferência de recursos nacionais para o estrangeiro” [cf. o programa da Frente Parlamentar Nacionalista] e a “defesa da soberania nacional... contra qualquer tipo de imperialismo, inclusive o imperialismo internacional do dinheiro” (82).

O programa do MDB de 1972, bem mais elaborado, comporta uma análise detalhada da realidade brasileira, um diagnóstico de seus principais problemas, com ênfase na perversidade do modelo econômico, e um programa amplo de ação política e econômico-social. A parte dedicada à política externa repete, em grande parte, o programa anterior, notando-se, aqui e ali, pequenas correções, acréscimos ou supressões: assim, ao ponto onde se condenava a “criação, na América Latina, de organismos militares supranacionais”, agregou-se “e organizações ideológicas de fim subversivo” (83). Por outro lado, se foi preservado o princípio da “solidariedade aos povos subdesenvolvidos na luta contra o colonialismo”, eliminou-se do segundo programa a menção ao “resguardo da soberania nacional contra os efeitos da doutrina de fronteiras ideológicas” (84).

De uma forma geral, esses programas revelam, tanto por parte da ARENA como do MDB, uma adequação doutrinária ao contexto político nacional e internacional do momento, bem como a adesão de cada Partido a um conjunto de valores típicos de seus grupos respectivos de filiação ideológica: a “ideologia do desenvolvimento com segurança”, por um lado, o “nacionalismo desenvolvimentista”, por outro. Se o programa da ARENA revela, **grosso modo**, o desejo de instrumentalizar a política externa para a maximização do objetivo prioritário, que é o desenvolvimento com segurança já referido, o do MDB

(82) CHACON, *op. cit.*, pp. 500 e 507; Chacon data esse programa de 1966, o que nos parece equivocado; cf. Sumário, p. 7.

(83) *Idem*, pp. 507 e 525.

(84) CHACON, pp. 508 e 525.

evidencia a preocupação básica dos nacionalistas com a defesa da soberania nacional e a preservação da integridade territorial (ameaçada num instante por supostos projetos de "internacionalização da Amazônia").

Mas, como dissemos, o esforço programático é inversamente proporcional à capacidade de intervenção na esfera da **praxis**. Os Partidos Políticos são mantidos à margem das principais questões da política internacional do Brasil, em que pese à intensidade dos debates parlamentares durante a primeira fase do regime de 64.

Nessa primeira fase, e sobretudo durante o sistema multipartidário, o debate é concentrado no problema das relações com os Estados Unidos, culpados, aos olhos dos nacionalistas, de intervenção descarada nos assuntos internos do Brasil. Duas questões sobressaem-se nesse contexto: o já referido Acordo de Garantia de Investimentos, que precisou aguardar clima propício para sua conclusão, e a participação brasileira na Força de Intervenção da OEA na República Dominicana⁽⁸⁵⁾. O decreto que criou o "Destacamento Brasileiro da Força Armada Interamericana" foi objeto de intenso debate nas duas Casas do Congresso, tendo sido aprovado pela maioria governamental (PSD, UDN), apesar da oposição de um prócer da UDN como o Senador Afonso Arinos⁽⁸⁶⁾.

Na época do bipartidarismo, o decreto de ampliação do mar territorial brasileiro, promulgado em clima de euforia nacionalista em 1970, recebeu inequívoca e entusiástica aprovação por parte de ambos os Partidos⁽⁸⁷⁾. O MDB, apesar de naturalmente avesso à política externa do Governo Médici, chegou a inscrever em seu programa de 1972 a frase peremptória seguinte: "O MDB não admite qualquer alteração restritiva no limite de 200 milhas, estabelecido para o mar territorial brasileiro"⁽⁸⁸⁾.

No contexto das relações Brasil-Portugal-África Portuguesa, a linha divisória é representada pela Revolução dos Cravos em Portugal, bastante bem acolhida na comunidade ligada às relações exteriores

(85) Cf. SKIDMORE, *op. cit.*, pp. 397-8. Não se pode tampouco esquecer a alteração da Lei regulamentando a remessa de lucros (ou Estatuto do Capital Estrangeiro) pelo Governo Castelo Branco; cf. AVELLAR, *op. cit.*, pp. 317-8.

(86) Transcrição parcial dos debates parlamentares em TRINDADE. *Repertório*, 1961-1981, pp. 62-67 e 313-322.

(87) TRINDADE, *op. cit.*, pp. 201-3.

(88) CHACON, *op. cit.*, p. 519. Ver também os já citados números especiais da *Revista de Ciência Política* (abril de 1975 e dezembro de 1978) com as referências aos discursos partidários sobre política externa durante a Legislatura 1971-1974.

na medida em que libertava o Governo brasileiro do terrível ônus de sustentar a política colonialista portuguesa na África. O reconhecimento da Guiné-Bissau, do Governo instalado em Luanda e o ulterior estabelecimento de relações diplomáticas com Moçambique coroam o processo de normalização e unificação do discurso externo sobre o *colonialismo*.

Em intervenção sobre esse tema, a 12 de setembro de 1974, o então Senador José Sarney (ARENA — MA) resumia bastante bem o incômodo da posição brasileira no período imediatamente anterior:

“Confesso hoje, ao Senado Federal, que, algumas vezes, tive a oportunidade de ficar nas Nações Unidas profundamente constrangido quando via que, em algumas resoluções, quase todos os países votavam contra ou pela abstenção, e nós éramos obrigados a ficar a favor de Portugal e nos levantávamos muitas vezes quatro; (...) eram a África do Sul, a Espanha, Portugal e o Brasil... (...) Evidentemente que a posição brasileira era de extrema dificuldade, mas nós, hoje, devemos reconhecer que o Itamaraty cumpriu, talvez silenciosamente, uma missão e fez um trabalho que, hoje, já sabemos o quanto rendeu para o Brasil. ... o Itamaraty cumpriu, digamos assim, uma missão diplomática pessoal, através de seus Embaixadores... explicando aos portugueses as dificuldades da nossa posição e fazendo com que os africanos compreendessem as nossas dificuldades, embora eles não as pudessem justificar. Mas foi essa política persistente de não extremar... que nos fez não entrar na lista dos embargos de petróleo, quando, na crise do Oriente Médio, árabes e africanos ameaçaram de sanções os países comprometidos com o colonialismo. (...) Não devemos esquecer o esforço do Itamaraty, de sua equipe, nessa visão profética a que nos levaria uma cega adesão à ditadura portuguesa deposta”⁽⁸⁹⁾.

Ao mesmo tempo em que estabelecia relações diplomáticas com os novos países africanos de expressão portuguesa, o Governo Geisel, em gesto aplaudido pelos dois Partidos (em que pese a reações contrárias repercutidas no Congresso), decidia-se pelo estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China. A assinatura do Acordo de Cooperação Nuclear com a Alemanha Federal despertou, como seria de se esperar, forte debate nas duas Casas do Congresso, mas a maioria governamental garantiu tranqüila aprovação legislativa⁽⁹⁰⁾.

(89) TRINDADE. *Repertório*, 1961-1981, pp. 86-7; ver também pp. 148-9.

(90) Não se deve contudo esquecer que, nas eleições de 1974, o MDB conseguiu eleger 16 Senadores, reduzindo assim a maioria automática do Governo.

Finalmente, cabe mencionar, ainda no contexto do bipartidarismo, as repercussões, a nível congressual, da nova fase nas relações bilaterais com os Estados Unidos, marcadas por iniciativas do Governo Carter em matéria de direitos humanos e de proliferação nuclear, e a imediata resposta do Governo Geisel, em março de 1977, comunicando a denúncia do Acordo de Assistência Militar de 1952⁽⁹¹⁾. O MDB solidarizou-se com a posição do Governo, tendo mesmo uma parcela do Partido prestado total e irrestrita solidariedade ao Governo Geisel.

No campo propriamente institucional, no período do bipartidarismo, o Legislativo continuou a dar seu assentimento para a ratificação dos atos internacionais que lhe foram submetidos através de mensagens executivas, destacando-se, pela sua importância, dois acordos no setor nuclear: o Acordo para a Aplicação de Salvaguardas entre o Brasil, os Estados Unidos e a Agência Internacional de Energia Atômica, de 10 de maio de 1967, e o já mencionado Acordo sobre Cooperação Nuclear com a Alemanha Federal, de 27 de junho de 1975⁽⁹²⁾. Diversos outros atos internacionais ratificados pelo Executivo deixaram contudo de receber aprovação legislativa, seja porque o Congresso encontrava-se em recesso compulsório, seja pela decisão do Governo de adotar a prática de acordos em forma simplificada⁽⁹³⁾.

O controle legislativo — e, eventualmente, partidário — sobre a política externa do Executivo pôde também ser exercido, como já se disse, por meio de CPIs. No âmbito da Câmara dos Deputados, durante o bipartidarismo, foram aprovados cerca de 70 resoluções e requerimentos solicitando a instalação de CPIs sobre temas diversos. Nenhuma dessas CPIs referia-se, em sentido estrito, a aspectos gerais ou particulares da política exterior brasileira. Adotando-se, contudo, um critério elástico e introduzindo-se o conceito mais amplo de “atuação de interesses estrangeiros no Brasil”, poder-se-ia reter não mais de sete requerimentos solicitando CPIs nessa área, mas apenas cinco lograram instalar-se: três em 1967, tratando de interesses de empresas estrangeiras no Brasil, uma em 1968, sobre o famoso “Lago Amazônico” do Hudson Institute (mas interrompida pela decretação do AI-5), e, após longo intervalo, a CPI instalada em 1975, a pedido do Deputado Ulysses Guimarães (MDB-SP), para “investigar o comportamento e a influência das empresas multinacionais e do capital estrangeiro no Brasil”. Tendo como Presidente o Deputado Alencar Furtado (MDB-PR) e como Relator o Deputado Herbert Levy (ARENA-SP), a “CPI das multinacionais”, como passou a ser chamada, representou sem dúvida

(91) TRINDADE, *op. cit.*, pp. 94 e 141-3.

(92) Cf. MEDEIROS, *O Poder Legislativo*, *op. cit.*, p. 132.

(93) *Idem*, pp. 135-145.

alguma o mais sério esforço de controle parlamentar sobre aspecto tão crucial da vida econômica do País ⁽⁹⁴⁾.

Vale mencionar ainda, para concluir esta breve informação sobre as iniciativas parlamentares em matéria de política externa no regime do bipartidarismo, a realização de dois painéis de assuntos internacionais promovidos pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e ambos coordenados pelo Deputado Faria Lima (ARENA-SP): o primeiro, realizado em outubro de 1975, tinha por tema "A Nova Ordem Mundial", e o segundo, realizado exatamente dois anos depois, enfocou, numa perspectiva ampla, os "Valores e Rumos do Mundo Ocidental" ⁽⁹⁵⁾.

O esgotamento do bipartidarismo, paradoxalmente ou significativamente provocado pelo crescimento da legenda oposicionista, conduziu o sistema político brasileiro a uma fase de "transição administrada", através da qual se procurou chegar à estruturação de um multipartidarismo limitado e controlado. Esse processo, identificado com as personalidades de Golbery do Couto e Silva e Petrônio Portella — respectivamente, Chefe do Gabinete Civil e Ministro da Justiça nos primeiros meses do Governo Figueiredo — e que deveria provocar a implosão do MDB, resultou na verdade na criação de mais dois Partidos perfeitamente assimiláveis e outros dois algo "incômodos" para o assim chamado "sistema".

Dessa forma, entre o final de 1979 e meados de 1980, o cenário político brasileiro registrou o nascimento das seguintes siglas partidárias: Partido Democrático Social, conservando o essencial da velha ARENA (que teria sido, no dizer de um de seus chefes, "o maior Partido do Ocidente"); Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que conseguiu reter boa parte de seus quadros, com exceção do setor moderado da bancada; Partido Popular, reunindo os moderados do MDB e os insatisfeitos da ARENA; Partido Trabalhista Brasileiro, organizado por Ivete Vargas com a ajuda de Golbery, contra as pretensões de Brizola de reaver a velha sigla varguista; Partido Democrático Trabalhista, reunindo velhos petebistas e novos socialistas sob a liderança de Leonel Brizola; finalmente, o Partido dos Trabalhadores, organizado pela ala mais avançada do sindicalismo brasileiro em cooperação com intelectuais de esquerda e quase que tomado de assalto pelas organizações clandestinas de esquerda. Quanto aos Partidos da chamada

(94) CAMARA DOS DEPUTADOS. *Comissões Parlamentares de Inquérito, 1946-1982*, op. cit., pp. 144-45; conclusão dos trabalhos, Projeto de Resolução 77/76 (DCN-I, 1.º-7-76, Sup.) e aprovação, Resolução 34/76 (DCN-I, 26-11-76, p. 11.579).

(95) CAMARA DOS DEPUTADOS. *A Nova Ordem Mundial*. Brasília, Coordenação de Publicações, 1977; *Idem: Valores e Rumos do Mundo Ocidental*. Brasília, Coordenação de Publicações, 1978.

“esquerda oficial”, essencialmente PCB e PC do B, eles não seriam, dizia-se, assimiláveis pelo “sistema militar”, razão pela qual foram mantidos à margem do processo de abertura política.

Esse novo quadro partidário não alterou fundamentalmente a estrutura das decisões em matéria de política externa, ainda fortemente concentrada em mãos do Executivo, motivo pelo qual a interação dos novos Partidos com a teoria e a prática da política externa continua a ser enfocada sob a rubrica da exclusão.

Uma rápida consulta aos pontos de “política externa” consignados nos programas dos novos Partidos permitiria a identificação das características básicas seguintes:

a) Partido Democrático Social

O programa do PDS é o mais bem articulado de todos os documentos programáticos em exame, apresentando formulações claras e abrangentes sobre praticamente todos os aspectos da vida nacional. Não há aspiração nacional ou simples problema econômico-social que não esteja contemplado, direta ou indiretamente, no programa do PDS, do livro didático aos recursos do mar, da obra literária à dívida externa e da igualdade ontológica do ser humano à rotatividade da mão-de-obra. O Partido se propõe defender uma política externa que, entre outros pontos, “evite alinhamentos automáticos”, “promova a integração da América Latina”, “dê especial atenção à comunidade dos povos de língua portuguesa” e promova o diálogo Norte/Sul, buscando “maior participação dos países em desenvolvimento nos benefícios da riqueza e por um equilíbrio mais justo do poder político e econômico mundial” (96).

b) Partido do Movimento Democrático Brasileiro

O “programa básico” do PMDB, apesar de mais discursivo que sistemático ou tópico, é essencialmente político e, em seus compromissos fundamentais com a democracia e a justiça social, é bastante ousado e avançado em suas formulações. Depois de afirmar, com todas as letras [o programa é de 1980], que “o regime de 1964 constitui um obstáculo fundamental à democratização do País”, o documento discorre sobre os grandes princípios da representação democrática, dos direitos sociais e políticos e sobre a autonomia e a independência do Legislativo. O programa econômico e social investe contra a política concentracionista e defende o salário móvel para os trabalhadores, “cada vez que a elevação do custo de vida ultrapasse 10 por cento”. A “política externa” do Partido está concentrada na última parte do programa, dedicada à “Questão Nacional”: numa

(96) PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL: *Pela Democracia Social*. Brasília, PDS, 1982, p. 20.

crítica direta aos que adjetivam o nacionalismo, o PMDB “defende o nacionalismo sem adjetivos. As expressões ‘nacionalismo pragmático’ e ‘nacionalismo sadio’ escamoteiam o principal e buscam disfarçar a transferência dos centros de decisão para o exterior” (97). Depois de criticar a “dependência estrutural da economia brasileira”, o PMDB propõe uma “política internacional de ampla solidariedade com os povos que lutam por seus interesses legítimos”. Declarando-se, de forma redundante, “favorável a uma política externa independente e ao relacionamento do Brasil com todos os povos do mundo”, o PMDB “propõe que o Brasil procure articular-se com os povos que lutam por ideais da democracia, igualdade e independência cultural e que suas decisões de política internacional sejam autônomas, obedecendo única e exclusivamente aos interesses do povo brasileiro” (98). No trecho de seu programa dedicado à “questão energética”, o PMDB defende a “ampla revisão do programa nuclear associado ao acordo Brasil-Alemanha”, pretendendo inclusive “dar conhecimento público aos entendimentos e compromissos assumidos pelo Governo brasileiro até agora mantidos secretos” (99).

c) Partido Popular

Organizado para defender os princípios do liberalismo avançado, romper os maniqueísmos políticos e assegurar representação política ao amplo eleitorado centrista existente no País, o PP teve no entanto vida efêmera, mercê da legislação eleitoral e partidária restritiva. Sem condições de ganhar espaço próprio nas eleições de 1982, os quadros do PP voltaram, em sua maior parte, aos Partidos de origem, isto é, PDS e PMDB. O programa partidário, relativamente sucinto, dedica apenas um único ponto à política externa, aliás o último, nos “objetivos básicos no plano político”:

“17. política externa soberana, com respeito aos tratados e compromissos com o mundo democrático, e maior aproximação com os países da América Latina, da África e da Ásia. A autodeterminação é um direito inalienável de todas as nações. A paz é o objetivo supremo de todos os povos” (100).

d) Partido Trabalhista Brasileiro

O programa do PTB é extremamente conciso, quase panfletário, na verdade um mero complemento de seu manifesto de fundação,

(97) PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Programa, Estatuto, Código de Ética*. Brasília, s.e., 1983, p. 59.

(98) PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, *op. cit.*, pp. 59-61.

(99) *Idem*, p. 39.

(100) *Diário Oficial da União*, Seção I, 23-5-80, pp. 10.320-22.

consistindo, em tudo e por tudo, de 20 pontos gerais, dos quais cinco objetivos no plano político e quinze outros no campo econômico-social. Nesta parte, não consta nenhuma menção à “política externa” do Partido, mas tão-somente sua intenção de “lutar contra as tentativas de internacionalização e exploração irracional e impatriótica da Amazônia” e de lutar “pela defesa de nossa economia, de nossas riquezas naturais e do trabalho do brasileiro contra os processos de espoliação que enfrentamos” (101).

e) Partido Democrático Trabalhista

O Partido de Leonel Brizola assume, de partida, uma série de compromissos: com as crianças e os jovens, com os trabalhadores, com a mulher, com a causa das populações negras e indígenas, das minorias enfim, e com a defesa do meio ambiente. O último grande compromisso é precisamente o da “recuperação para o povo brasileiro de todas as concessões feitas a grupos e interesses estrangeiros, lesivas ao nosso patrimônio, à economia nacional e atentatórias à nossa própria soberania” (102). Coerente com esse postulado, o PDT se propõe, no “plano político”, o “exame, pelo Congresso Nacional, de todo e qualquer acordo e tratado do Poder Executivo com grupos, entidades e Nações estrangeiras”, exigindo, ademais, “a divulgação à Nação do Acordo Nuclear entre o Brasil e a Alemanha, assim como outros do mesmo gênero” [sic]. Saliente-se ainda o propósito de “só recorrer à tecnologia externa em caráter supletivo”, o de disciplinar a “presença e ação do capital estrangeiro” (tolerável apenas em regime de “admissão restrita” e em “caráter minoritário”) e a “proibição dos reinvestimentos como fonte de recursos de lucros”. O PDT promete ainda que “serão nacionalizados os setores estratégicos da economia brasileira que foram entregues ao capital multinacional”. No plano internacional, o PDT se propõe manter “relações com todos os países com base nos princípios da autodeterminação, não-intervenção, coexistência pacífica, cooperação econômica e não-alinhamento”, bem como fazer oposição ativa ao “colonialismo e ao neocolonialismo, às políticas de discriminação racial e ao (...) imperialismo...”, apoiando ainda a luta pela independência de todos os países ainda submetidos à condição colonial”. Na esfera latino-americana, o PDT propugna a “efetivação do Mercado Comum” sul-americano e pretende lutar pela democracia “através da solidariedade com as lutas [dos] movimentos populares” do continente (103).

f) Partido dos Trabalhadores

Nascido, como afirma, das lutas sociais, o PT pretende representar a força política autônoma dos trabalhadores organizados. Com fortes

(101) *Diário Oficial da União*, Seção I, 24-12-79, p. 19.781.

(102) *Diário Oficial da União*, Seção I, 6-6-80, p. 11.224.

(103) *Idem*, pp. 11.225-7.

componentes utópicos e anticapitalistas em sua ideologia [p.e., as “decisões sobre economia” devem se submeter aos “interesses populares”], o PT afirma seu inequívoco compromisso com uma “democracia plena e exercida diretamente pelas massas”, condicionando sua própria participação em eleições e no Parlamento ao “objetivo de organizar as massas exploradas e suas lutas”. A independência nacional só será possível “quando o Estado for dirigido pelas massas trabalhadoras”, para o que o PT pretende lutar. Um vanguardismo inconsciente introduz-se no texto: “O PT buscará conquistar a liberdade para que o povo possa construir uma sociedade igualitária, onde não haja explorados nem exploradores”. O manifesto do PT ressalta ainda sua “solidariedade à luta de todas as massas oprimidas do mundo” (104). Em seu “Programa”, o PT “defende uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações que aprofunde a cooperação e sirva à paz mundial. O PT apresenta com clareza sua solidariedade aos movimentos de libertação nacional...” Não consta do programa menção explícita à “política externa”, mas o “plano de ação” contempla, por seu lado, os seguintes pontos em seu item

“VI — Independência Nacional: contra a dominação imperialista; política externa independente; combate à espoliação pelo capital internacional; respeito à autodeterminação dos povos e solidariedade aos povos oprimidos” (105).

Nesta fase do multipartidarismo limitado, que cobre o período do Governo Figueiredo, a capacidade de intervenção dos Partidos na esfera da política externa continuou a ser limitada, preservando-se **grosso modo** as estruturas decisórias elaboradas pelo regime de 64. A participação dos Partidos em temas de política externa foi assegurada, como nos períodos anteriores, por vias essencialmente congressuais, isto é, o debate e a apreciação dos atos internacionais que o Executivo enviava ao Legislativo. Assim, não se pode dizer que, nessa fase, tenha aumentado o poder da classe política sobre as relações exteriores do País: o controle só podia ser feito, na melhor das hipóteses, **a posteriori**, mediante a convocação do Ministro de Estado das Relações Exteriores às Comissões especializadas da Câmara e do Senado.

Ainda assim, ampliou-se consideravelmente o leque de questões internacionais e de temas das relações exteriores do Brasil que repercutiam no Congresso, talvez por força da própria crise do setor externo

(104) PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa, Manifesto, Estatuto**. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1984, Manifesto, pp. 5-7.

(105) *Idem*, Programa, pp. 9-13 e Plano de Ação, pp. 14-15.

da economia. Uma simples relação de temas confirma a nova dimensão alcançada pela política externa nas preocupações da classe política.

As relações com o capital estrangeiro e, em especial, com o FMI no contexto da renegociação da dívida externa monopolizaram a atenção dos políticos e homens de Partido e parecem nos remeter diretamente aos debates do período pré-64. A exclusividade não cabe, porém, aos Estados Unidos unicamente, mas ao setor financeiro internacional como um todo, dada a diversificação dos interesses aqui representados. A crise do setor externo atuou assim como um verdadeiro catalizador das atenções políticas: em 1983, sob iniciativa do Deputado Alencar Furtado (PMDB — PR), instalou-se a “CPI da Dívida Brasileira e do Acordo FMI-Brasil”, cujo relator foi o Deputado Sebastião Nery (PDT — RJ)⁽¹⁰⁶⁾.

A questão do **Apartheid** na África do Sul, a independência protelada da Namíbia e a postura global do Brasil em relação aos problemas da África austral constituem outra gama de problemas a mobilizar, de forma permanente, a atenção dos parlamentares. Os Partidos Políticos mais engajados na defesa de uma política “africanista” comprometida com a luta contra o racismo e o colonialismo, basicamente o PT e o PDT, não deixaram de cobrar das autoridades políticas posições mais avançadas nesse setor. O Deputado Abdias Nascimento (PDT—RJ), representando no Congresso as comunidades negras do Brasil, desempenhou papel destacado na discussão dessas questões, levantando críticas ou formulando sugestões à postura oficial relativa a essa problemática⁽¹⁰⁷⁾.

A questão global do Direito do Mar — plataforma continental, mar territorial brasileiro, zona econômica exclusiva, exploração dos recursos do mar etc. — foi abordada em diversas ocasiões, tanto na Câmara quanto no Senado, em que pese a sua relativa complexidade e ineditismo temático. Parlamentares do PDT e do PMDB (presos provavelmente à linha programática nacionalista do antigo MDB) não deixaram de colocar a pertinente questão do que chamaram de “recuo de soberania”, isto é, a reconsideração da atitude assumida em 1970, relativa aos limites do mar territorial brasileiro⁽¹⁰⁸⁾. As iniciativas oficiais tratando da questão da Antártida foram igualmente levantadas, dada a adesão do Brasil ao Tratado da Antártida e o envio de equipes de pesquisa científica a esse continente⁽¹⁰⁹⁾.

(106) Grande parte dos trabalhos foram dedicados às relações comerciais e financeiras com a Polónia, desde 1982 devedora do Brasil.

(107) SENADO FEDERAL. *O Itamaraty e o Congresso Nacional*. Brasília, Senado Federal, 1985, pp. 105-109.

(108) TRINDADE. *Repertório, 1961-1981*, pp. 205-217.

(109) SENADO FEDERAL, *op. cit.*, pp. 161-8.

O conflito anglo-argentino em torno da soberania das Ilhas Malvinas e o caso dos aviões líbios transportando armas para a Nicarágua, em 1982 e 1983 respectivamente, foram dois episódios de política internacional e de diplomacia brasileira que atraíram momentânea, mas intensamente, as atenções dos parlamentares em ambas as Casas do Congresso. Os debates em plenário ou nas Comissões especializadas, inclusive com a participação do Ministro das Relações Exteriores, focalizaram os pontos cruciais de ambas as questões: as relações bilaterais do Brasil com os protagonistas envolvidos — Argentina e Inglaterra num caso, Líbia e Nicarágua em outro, e a presença interessada dos Estados Unidos em ambos — e aspectos específicos da balança estratégica e militar afetando a paz do continente americano⁽¹¹⁰⁾.

Sem olvidar a sempre presente questão do Oriente Médio, mencione-se finalmente o debate em torno da política nuclear brasileira, em geral, e a implementação dos contratos de transferência de tecnologia embutidos no Acordo Nuclear Brasil-RFA, em particular: o Senador Itamar Franco (PMDB — MG) foi peça chave nesses debates envolvendo tanto a política externa como as alternativas energéticas para o Brasil.

6. O retorno dos Partidos à política externa

O encerramento do chamado “ciclo militar” na vida política brasileira, que coincide historicamente com a crise da sucessão presidencial e a conseqüente implosão do Partido governamental, representou ao mesmo tempo a volta, ao cenário político brasileiro, do velho estilo de negociações entre Partidos a que há muito estávamos desabitados.

O acordo da Aliança Democrática, de agosto de 1984, entre o PMDB e o novo Partido da Frente Liberal — antes mesmo que este último estivesse formalmente organizado — significou uma mudança no eixo das articulações políticas em direção das máquinas partidárias e suas lideranças, retomando assim um padrão usual no regime de 46.

Em que pese à ainda alta taxa de personalização do jogo político — mesmo em termos de Partidos —, o sistema político brasileiro tende a ganhar características novas, típicas dos regimes pluripartidários. Tendo passado no espaço dos últimos cinco anos de um bipartidarismo imperfeito (isto é, deformado pela imposição de um Partido artificialmente predominante) a um pluralismo moderado, o Brasil parece encaminhar-se lentamente para a formação de um sistema partidário legítimo. A ameaça, ainda latente, de um multipartismo anárquico e desenfreado poderá dificultar esse processo, mas confirma,

(110) *Idem*, pp. 51-97.

indiretamente, esse fato novo do cenário político: a organização política da sociedade passa necessariamente pelos Partidos. Esta longa transição promete arrastar-se bem além do processo de reordenamento constitucional do País, enterrando e fazendo desabrochar Partidos durante pelo menos mais dois escrutínios gerais depois das eleições para a Constituinte em 1986.

Qualquer que seja o cenário que emergirá dos atuais alinhamentos regionais e ideológicos em torno das formações existentes ou potenciais, o sistema político brasileiro tornou-se basicamente competitivo e essa competição se dará essencialmente no terreno partidário e eleitoral.

Como não se pode determinar, com exatidão, a estrutura do sistema partidário em formação e, com mais razão, a própria estrutura do processo de decisão política, torna-se difícil delimitar as fronteiras recíprocas dos atores governamentais — Presidência, Gabinete ministerial, tecnocracia, sistema militar — e não-governamentais — Congresso e Partidos, comunidade de negócios, sindicatos, Igreja, Imprensa, Universidade — que passam a intervir, institucional e informalmente, no jogo político. Em qualquer hipótese, porém, os Partidos e grupos politicamente organizados ganham em relevância e capacidade de intervenção sobretudo em direção do Estado.

É muito provável que, dado o ainda baixo grau de institucionalização do sistema partidário e a limitada abertura internacional dos atores não-governamentais, a política externa permaneça, num futuro previsível, uma área relativamente esotérica para a maior parte dos agentes envolvidos na disputa pelo Poder. Os Partidos Políticos darão, evidentemente, prioridade aos temas de política interna, sem falar do enorme esforço organizacional que representa, no contexto brasileiro, a reconstrução das bases de sustentação a cada novo escrutínio eleitoral. Por outro lado, as próprias características estruturais e institucionais da “comunidade” envolvida na política externa — Itamarati, ministérios econômicos, Conselho de Segurança Nacional, **establishment** militar etc. — a tornam relativamente autônoma e pouco permeável às injunções do sistema político-partidário.

Devemos, no entanto, atentar para o fato de que o simples aumento nas taxas de participação política — e, portanto, a intensificação da “osmose” Partidos Políticos-sociedade civil — trará um contingente cada vez maior de atores potencialmente interessados em temas de política externa para dentro dos Partidos Políticos: universitários, homens de negócios etc. Previsivelmente, os Partidos ganharão em consistência programática e capacidade de intervenção em temas altamente complexos e relativamente específicos, como são os de política externa. Por outro lado, a diminuição substantiva das simples

tarefas de representação diplomática e a crescente importância das negociações econômicas e comerciais, quando não o aumento da cooperação técnica com o exterior, resultarão inevitavelmente no envolvimento de maior número de atores na formulação e execução da política externa brasileira.

No terreno propriamente institucional, a recuperação das prerrogativas congressuais em setores até aqui monopolizados pelo Executivo não deixará igualmente de incidir, ainda que indiretamente, sobre a repartição de competências na área da política externa. Assim, é de prever-se o aumento da responsabilidade congressual nas relações exteriores do Brasil, primordialmente sob a forma de um controle legislativo mais estrito dos atos internacionais firmados pelo Executivo.

De uma forma geral, a estrutura do processo decisório poderá vir a ser gradualmente alterada, em favor de uma maior participação parlamentar na elaboração e execução da política externa governamental. Essas tendências de desenvolvimento não deixarão igualmente de afetar a interação dos Partidos Políticos com a política externa, reforçando-se previsivelmente o pólo partidário. Em conclusão, o Congresso, primeiro, os Partidos Políticos, em seguida, passarão a ser senão **full actors**, pelo menos agentes participantes da política externa brasileira.

Esse retorno dos Partidos Políticos à política externa — se aceitarmos a versão segundo a qual, no regime de 46, o sistema político permitia a efetiva participação dos Partidos nessa área — não se dará de maneira uniforme e organizada. A falta de canais institucionais de participação, com exceção do Congresso, a demanda insatisfeita não deixará de resultar em conflitos e acusações. A fonte do problema está na própria natureza da atividade-meio da política externa: a diplomacia. Esta lida com ingredientes extremamente sensíveis à manipulação: a negociação de interesses reais dos atores envolvidos. Dir-se-á que a política interna também envolve interesses reais: **"The conduct of foreign relations, like domestic politics, is an intensely human business"** ⁽¹¹¹⁾.

Mas os interesses, enquanto matéria-prima da política externa, não podem ser separados de sua administração diplomática, ou seja, a forma muitas vezes determina o conteúdo. Os Partidos Políticos pedem para serem ouvidos em matérias tão complexas — e por vezes altamente sensíveis — como negociações comerciais, renegociação da dívida externa, política nuclear e de armamento etc. Em alguns casos, os temas não são suscetíveis de detalhamento operacional em regime de participação ampliada: a publicidade indesejada sobre as estratégias

(111) Cf. POOLE: *The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Conditions*, op. cit., p. 14.

alternativas de negociação, além de afetar a necessária margem de liberdade no processo decisório, pode colocar em risco a posição do País numa instância negociadora específica.

Defrontamo-nos aqui com o que QUINCY WRIGHT chamou de “reconciliação da tese democrática com a tese de eficiência”, isto é, o conflito entre a transparência do poder governamental e a necessária discrição na tomada de decisões ⁽¹¹²⁾.

Um dos aspectos dessa reconciliação na esfera da política externa é, justamente, a adoção de uma nova postura política, fazendo com que o Executivo (isto é, o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores) passe a trabalhar em acordo com o Congresso e os Partidos Políticos.

Não se pode mais pedir aos Partidos que se mantenham à margem da formulação e da execução da política externa; sua integração nessa esfera relativamente complexa da atividade governamental é uma exigência mesma da nova realidade política brasileira.

BIBLIOGRAFIA CITADA:

- ABRANCHES, Sérgio. **O Processo Legislativo — Conflito e Conciliação na Política Brasileira**. Brasília, UnB, mimeo, 1973.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História Administrativa e Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro, MEC/FENAME, 1976.
- BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil — Dois Séculos de História**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- “A União Democrática Nacional” in FLEISCHER (org.): **Os Partidos Políticos no Brasil**, pp. 90-108.
- BERNARD, Jean-Pierre et alii. **Guide to the Political Parties of South America**. Harmondsworth, Penguin, 1973.
- BUCK, Phillip W., e TRAVIS, Martin B. (eds.) **Control of Foreign Relations in Modern Nations**. New York, Norton, 1957.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissões Parlamentares de Inquérito, 1946-1982**. Brasília, Centro de Documentação e Informação, 1983.
- **A Nova Ordem Mundial**. Brasília, Coordenação de Publicações, 1977.
- **Valores e Rumos do Mundo Ocidental**. Brasília, Coordenação de Publicações, 1978.

(112) Cf. QUINCY WRIGHT: “Introduction: Problems in the Conduct of Foreign Relations” in BUCK-TRAVIS (eds.): **Control of Foreign Relations in Modern Nations**, op. cit., pp. 3-18, cf. p. 13.

- CANABRAVA Filho, Paulo. **Militarismo e Imperialismo in Brasile**. Milano, Jaca Book, 1969.
- CARONE, Edgard. **A Quarta República (1945-1964), Documentos**. São Paulo, Difel, 1980.
- **O PCB (1943-1964)**. Volume II, São Paulo, Difel, 1982.
- CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. "O Comportamento Partidário durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)" in FLEISCHER (org.): **Os Partidos Políticos no Brasil**, pp. 241-259.
- CERQUEIRA, Silas. "Brazil" in BERNARD et alii: **Guide to the Political Parties of South America**, pp. 150-235.
- CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros: Discurso e Praxis dos seus Programas**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CHILCOTE, Ronald H. **The Brazilian Communist Party — Conflict and Integration, 1922-1972**. New York, Oxford University Press, 1974.
- DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.
- DOCUMENTAÇÃO e Atualidade Política (9. Outubro/Dezembro 1978), Seção Especial: Programas dos Partidos Políticos**, pp. 13-81.
- DONGHI, Tullio Halperin. **Storia dell'America Latina**. Torino, Einaudi, 1972.
- DULLES, John W. F. **Brazilian Communism, 1935-1945: Repression during World Upheaval**. Austin, University of Texas Press, 1983.
- EPSTEIN, Leon D. **Political Parties in Western Democracies**. London, Pall Mall Press, 1967.
- FERREIRA, Pinto. **Capitais Estrangeiros e Dívida Externa do Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1965.
- FLEISCHER, David V. (org.). **Os Partidos Políticos no Brasil. Volume I**, Brasília, Universidade de Brasília, 1981.
- FRANCO, Afonso Arinos de Mello. **Evolução da Crise Brasileira**. São Paulo, Nacional, 1965.
- GOLDENBERG, Boris. **Kommunismus in Latein Amerika**. Stuttgart, Kohlhammer, 1971.
- HENKIN, Louis. **Foreign Affairs and the Constitution**. Mineola, Foundation, 1972.
- HIRST, Monica (coord.). **Debate na Câmara dos Deputados, 1951-1954: coleção de textos (s. 1.: Convênio CPDOC/MRE, policopiado, 1984)**.
- IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- MALAN, Pedro S. et alii. **Política Econômica Externa e Industrialização do Brasil: 1939-1952**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980.
- MARTINS, Carlos Estevam. **Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.
- MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre, LPM/IARS, 1983.
- MERLE, Marcel. "Partidos Políticos e Política Exterior no Regime Pluralista", **Relações Internacionais (I: 3: set.-dez. 1978:78-85)**.
- "Politique Intérieure et Politique Extérieure", **Politique Étrangère (41:5:1976:409-22)**.

- . **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippl. "O Partido Social Democrático" in FLEISCHER (org.): **Os Partidos Políticos no Brasil**, pp. 108-14.
- PARTIDO Democrático Social. **Pela Democracia Social**. Brasília, PDS, 1982.
- PARTIDO do Movimento Democrático Brasileiro. **Programa, Estatuto, Código de Ética**. Brasília, s.e., 1983.
- PARTIDO dos Trabalhadores. **Programa, Manifesto, Estatuto**. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1984.
- PADEFORD, Norman J. e LINCOLN, George A. **The Dynamics of International Relations**. New York, Macmillan, 1962.
- PEREIRA, Osny Duarte. "A Lei de Remessa de Lucros no Brasil", **Revista Civilização Brasileira** (nº 15: setembro 1967:201-11).
- PERRY, William. **Contemporary Brazilian Foreign Policy: the International Strategy of an Emerging Power**. Beverly Hills/London, Sage Publications, 1976.
- POOLE, Dewitt C. **The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Conditions**. New Haven, Yale University Press, 1924.
- ROCHA, Euzébio. **Brasil, País Ameaçado e o Acordo de Garantias**. São Paulo, Editora Fulgor, 1965.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. **Conflito Industrial e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1966.
- SCHNEIDER, Ronald M. **Brazil: Foreign Policy of a Future World Power**. Boulder, Co., Westview Press, 1976.
- SENADO FEDERAL. **O Itamaraty e o Congresso Nacional**. Brasília, Senado Federal, 1985.
- SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- SKOCPOL, Theda. **States and Social Revolutions, a Comparative Analysis of France, Russia and China**. Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- SILVA, Hélio. **1945: Porque Depuseram Vargas**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976.
- SMITH, Peter Seaborn. **Petróleo e Política no Brasil Moderno**. Rio de Janeiro, Artenova/UnB, 1978.
- TOMASEK, Robert D. (ed). **Latin American Politics: Studies of the Contemporary Scene**. New York, Anchor Books, 1966.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1941-1960)**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 1984.
- . **idem (Período 1961-1981) (idem, 1984)**.
- UNIÃO Democrática Nacional. **Programa**. Rio de Janeiro, s.e., 1949.
- VICTOR, Mario. **A Batalha do Petróleo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1970.
- WRIGHT, Quincy. "Introduction: Problems in the Conduct of Foreign Relations" in BUCK-TRAVIS (eds.): **Control of Foreign Relations in Modern Nations**, pp. 3-18.