

# Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil

Amâncio Jorge de Oliveira (USP)<sup>1</sup>  
Janina Onuki (USP)<sup>2</sup>

**RESUMO:** *O objetivo deste artigo é mostrar como evoluiu a posição dos partidos políticos brasileiro em política externa e, mais especificamente, em analisar a crescente polarização política desta área. Contrariamente à ideia corrente de que os partidos políticos brasileiros não contam em política externa, a hipótese deste artigo é que os partidos políticos brasileiros não apenas têm posições discriminantes em política externa como, a depender da composição governista, como alteram o curso do comportamento do país no plano externo. É possível afirmar que os partidos políticos contam em política externa em duas dimensões: pela influência direta dos partidos políticos sobre a tomada de decisão no âmbito executivo. E pela influência indireta, por meio do legislativo, através da dinâmica de pesos e contrapesos no processo de formulação e implementação de políticas.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *eleições, partidos políticos, política externa, legislativo, Brasil.*

**ABSTRACT:** *The aim of this paper is to discuss the position of Brazilian political parties in foreign policy and, more specifically, to examine the increasing political polarization in this area. The hypothesis of this paper is that the Brazilian political parties have discriminatory positions in foreign policy, depending on the composition of the Executive administration. The political parties rely on foreign policy in two dimensions: the direct influence of political parties on the decision-making within the executive. And by the indirect influence, through the legislation in the process of formulating and implementing policies.*

**KEYWORDS:** *elections, political parties, foreign policy, Congress, Brasil.*

---

<sup>1</sup> **Amâncio Jorge de Oliveira** é professor do Departamento de Ciência Política da USP, coordenador científico do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da USP.

<sup>2</sup> **Janina Onuki** é professora do Instituto de Relações Internacionais da USP e pesquisadora do Caeni.

Agradecemos a pesquisadora Luciana Nakajima pelo auxílio na pesquisa.

## 1. INTRODUÇÃO

O brasilianista Ronald Schneider fez, em 1976, um diagnóstico contundente sobre o papel dos partidos políticos na política externa brasileira: “Os partidos políticos não são fatores significativos na elaboração da política externa. Em termos de influência, os partidos variam entre a influência inexistente e marginal. Mesmo antes de 1964, a política externa era mais uma responsabilidade do Executivo que uma preocupação partidária; desta forma as posições de política externa de diversos partidos pecavam por falta de coerência”<sup>3</sup>.

Tanto a percepção difusa, expressa acima, quanto a afirmação específica de Schneider reiteram um suposto forte: *os partidos políticos brasileiros não contam em política externa*. O que conta é a posição do Executivo. Como decorrência, um estudo sistemático sobre partidos políticos e política externa no Brasil atenderia, no máximo, a um exercício de diletantismo.

O contra-argumento, aqui defendido, é que o problema está no suposto, objeto de crença disseminada no debate político, mas que figura, ao nosso juízo, como anacrônico. Os partidos políticos brasileiros não apenas têm posições discriminantes em política externa como, a depender da composição governista, alteram o curso do comportamento do país no plano externo. A ausência de diagnósticos dando conta de nova realidade deriva de uma espécie de efeito inercial, no qual compreende-se a realidade presente a partir de esquemas analíticos e referências empíricas do passado.

---

<sup>3</sup>. Ronald M. Schneider. *Brazil: Foreign policy of a future world power* (Boulder, Co.: Western Press, 1976), p. 137. Paulo Roberto de Almeida (2000), em capítulo também dedicado a analisar partidos políticos e política externa, chamou a atenção para esta afirmação de Schneider.

É possível afirmar que os partidos políticos contam em política externa em duas dimensões. Primeiramente pela influência direta dos partidos políticos sobre a tomada de decisão no âmbito executivo em função, como dissemos, da composição governista. Mais a mais fica claro que a coalizão<sup>4</sup> de centro-esquerda que governou o país entre 2003 e 2009 promoveu um redirecionamento da política externa comparativamente à coalizão antecessora de centro-direita. Em segundo lugar pela influência indireta, por meio do legislativo, através da dinâmica de pesos e contrapesos no processo de formulação e implementação de políticas.

O objetivo deste artigo é procurar mostrar como evoluiu a posição dos partidos políticos brasileiro em política externa e, mais especificamente, em analisar a crescente polarização política desta área. Esta polarização responde, a um só tempo, à consolidação dos impactos distributivos gerados pelas decisões do Executivo na área externa e o fato da política externa ser um campo afeito à demarcação de posições políticas, sem que isso implique os mesmos custos de outras política domésticas. Combina-se, assim, segundo tese aqui defendida, “efeitos distributivos” com comportamento de “nichos políticos”.

O artigo está dividido em três partes principais. A primeira faz uma revisão da literatura nacional e internacional a respeito da interrelação entre partidos políticos e política externa. Procura-se apresentar aqui os níveis de análises mobilizados pela literatura no tema. A segunda parte apresenta uma análise das posições dos partidos políticos brasileiros em

---

<sup>4</sup>. Encontra-se, no anexo 1 do texto, um quadro contendo a composição das coalizões de governo dos últimos quatro mandatos presidenciais (dois de FHC e dois de Lula). Embora o papel das coalizões não sejam objetos específicos de análise deste trabalho, a apresentação da constituição das coalizões visa auxiliar o leitor na compreensão sobre proximidades e distanciamentos do posicionamento dos partidos no campo da política externa dispostos no texto.

política externa tomando por base os programas de governos dos principais partidos. A terceira, que precede às considerações finais, faz um balanço comparando a posição dos partidos e coteja tais posições com as posições tradicionais dos partidos em matéria de temas domésticos.

## **2. PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICA EXTERNA NA LITERATURA NACIONAL**

Em decorrência do contexto acima apresentado, tem sido restrita a literatura nacional especificamente voltada a analisar a relação entre partidos políticos e política externa no Brasil. Isso é válido tanto no sentido da compreensão sobre como a política externa é apropriada pelos partidos políticos, na forma de posicionamento efetivo e de programas de governo, quanto no sentido da compreensão sobre como o posicionamento dos partidos impacta propriamente no comportamento internacional do país.

Dos poucos trabalhos recentes, é digno de nota o artigo publicado por Paulo Roberto de Almeida (2000). O autor traça um amplo panorama da evolução do posicionamento dos partidos políticos brasileiros em política externa, em um período que vai desde 1930 até 1990. O estudo, tal como este próprio, é amplamente baseado no exame dos programas de governo dos partidos políticos desenhado a propósito de planos de governo. Com base nesta análise, o autor trata de reiterar a percepção corrente de que o tema da política externa tem um peso bastante secundário no jogo político eleitoral.

Além deste, vale registrar também alguns trabalhos, realizados ao longo das últimas duas décadas, dedicados a analisar a relação entre as

orientações ideológicas dos partidos políticos e os processos de integração regional (Vigevani, Oliveira e Mariano, 2004; Oliveira e Onuki, 2006; Santos, 2006). Embora orientados por teorias derivadas sobretudo da economia política, estes trabalhos não se propõem exatamente a realizar testes de hipóteses, em função inclusive da ausência de material empírico necessário para abordagens mais positivistas.

Por fim, registra-se no debate nacional uma muito mais intensiva discussão sobre a relação Legislativo e Executivo em política externa brasileira. Nesses casos, a agenda de pesquisa está voltada muito mais a tentar compreender o peso relativo do Legislativo em política externa no Brasil, sobretudo no marco da tensão entre abdicação e delegação legislativa ao longo do processo decisório. Nesses trabalhos a menção aos partidos políticos são bastante marginais.

Conforme já mencionado, a escassez de trabalhos sobre partidos políticos e política externa brasileira não mais condiz com a realidade vigente na medida em que os custos distributivos das decisões na área externa passaram a gerar dinâmica que alterou o equilíbrio do jogo na tomada de decisão. O estado da arte da literatura internacional será o objeto de análise da próxima seção, antes que se passe a examinar especificamente a evolução dos posicionamentos partidários expressos nos programas de governo.

### **3. PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICA EXTERNA NA LITERATURA INTERNACIONAL**

A literatura internacional que vincula, direta ou indiretamente, partidos políticos à política externa organiza-se em distintos níveis de

análise. A partir desses níveis, em muitos outros sub-níveis analíticos. Esquemáticamente poderíamos agregar os estudos em três grupos principais, relacionados respectivamente à *formação*, *agregação/manutenção* e *impacto* das preferências dos legisladores no campo da política externa e de relações internacionais no sentido mais amplo.

Em primeiro lugar estão os estudos sobre como as preferências são formadas, ou, dito de outra forma, quais os fatores determinantes na formação de preferência dos legisladores/partidos (Grossman e Helpman, 2002 e 2004; Gawande e Hoekman, 2006; Baldwin, 2000). Em segundo lugar, os estudos sobre como as preferências são agregadas e mantidas por meio da coesão e da disciplina partidária (Schonhardt-Bailey, 2006; McGillivray, 1997; Poole, 2005). Por fim, estão os estudos sobre como as preferências de legisladores e partidos impactam a tomada de decisão dos governos em temas de política externa (Milner e Judkins, 2004; Thérien e Noël, 2000; Marks et al, 2006).

Seguramente, no primeiro e terceiro níveis de análise encontram-se os estudos mais avançados no campo da intersecção entre partidos e política externa. Estão aí dispostos os estudos sobre o papel dos grupos de interesses, ideologia, federalismo, cultura, entre tantos outros, como fatores concorrentes na formação de preferência dos legisladores. O tema da coesão e disciplina partidária, uma das fecetas deste trabalho, é onde os estudos encontram-se em estágio menos avançado.

O trabalho de Thérien (2000) é um bom exemplo no campo da influência dos partidos na tomada de decisão dos governos. Com base na comparação de 16 países pertencentes à OCDE, este estudo procura saber se os governos constituídos de partidos com distintas orientações (socialistas, social-democratas, religiosos etc) têm maior propensão a

empenhar uma parcela mais significativa do percentual do PIB do país em ajuda humanitária externa. Com base nesses dados empíricos o autor conclui que os países cujos governos são constituídos de partidos social-democratas investem mais em ajuda externa do que governos liberais. Deste modo a ideologia partidária explicaria não apenas políticas públicas, como também políticas internacionais.

Inscribe-se também nesta mesma linha de trabalho o estudo sobre competição partidária e integração regional (Marks et al, 2006). Os autores localizam os partidos políticos em duas dimensões básicas: a tradicional dimensão ideológica esquerda-direita (Left/Rigth) e a dimensão ambientalismo / liberalismo *versus* tradicionalismo/nacionalismo (Gal/Tan). Concluem haver clara coerência entre a posição dos partidos quanto ao suporte à integração regional e as posições assumidas em relação a essas duas dimensões (Left/Rigth e Gal/Tal). As associações se invertem, no entanto, a depender se os partidos políticos são do Oeste ou do Leste europeu.

Conforme anteriormente mencionado, o repertório de estudos sobre coesão e disciplina partidária é mais restrito. Há muito ainda o que avançar neste campo. O grau de coesão e disciplina partidárias são similares nos temas de política doméstica e política externa? Política externa polariza preferência dos legisladores e partidos nos mesmos moldes que política doméstica? Maior ou menor coesão e disciplina partidária afetam o comportamento internacional dos governos? Essas são algumas questões que demandam maiores investimentos em pesquisa.

Salvo melhor juízo, o único argumento a sustentar a especificidade da política externa no campo da tomada de decisão, e portanto no comportamento dos partidos, é de cunho normativo. Este argumento que

atribui à política externa um estatuto superior às demais esferas das políticas públicas. A política externa tratar-se-ia, nesta linha de argumentação, de política de Estado e os partidos políticos seriam capazes de superar os problemas de ação coletiva e apoiar o Executivo. Esta seria a base do fenômeno do *bipartisanship* em política externa e defesa nacional.

Substantivamente, contudo, a política externa é um tema no qual as escolhas e decisões são resultantes de disputa de interesses, tal qual qualquer outra política pública. Assim sendo, o comportamento do legislador em política externa seria informado pela mesma tensão básica que se verifica nos assuntos domésticos, qual seja, a dicotomia entre interesses especiais (distritais/setoriais/*rent seeking*) e interesses públicos (gerais/centrais). Quanto mais dirigidos aos interesses gerais fossem os partidos, mais disciplinados seriam, sendo o inverso igualmente verdadeiro<sup>5</sup>. Com base nesta perspectiva alguns trabalhos buscaram vincular disciplina partidária e processo decisório em política externa.

A política comercial (*trade policy*) é a área que a literatura forja, com mais clareza, hipóteses que vinculam disciplina partidária e comportamento político. O melhor exemplo são os trabalhos que tomam a disciplina partidária como variável explicativa chave (Hankla, 2006). A tese central defende haver correlação direta entre disciplina partidária e posturas liberalizantes<sup>6</sup>. Quanto mais disciplinado for o partido, maior será a tendência de que promova posturas abrangentes, portanto, liberalizantes. Há nítido vínculo entre a teses desses autores e a teoria do

---

<sup>5</sup>. Para uma excelente análise sobre a relação entre disciplina partidária e tipos de interesses nas atividades legislativas vale consultar Primo e Snyder (2009).

<sup>6</sup>. Os termos “liberal” e “posturas liberalizantes” são usados como sinônimo ao longo do texto. Ambos são utilizados como contraposição à noção de protecionismo. Portanto ser “liberal” é o contrário de ser “protecionista”. Isso vale para o todo o texto.

eleitor mediano. Os trabalhos que encontram correlação positiva entre magnitude do distrito e liberalismo, vide Costa (2009), indiretamente reafirmam os achados de Hankla (2006).

Um outro exemplo é o trabalho, também nesta linha de política comercial, elaborado por Schonhardt-Bailey (2006). Neste estudo exaustivo a autora procura entender por que uma parcela do Partido Conservador britânico (*Peelite Conservatives*) optou por desafiar o partido e promover, em 1846, a remoção das *Corn Laws* (Leis do Milho), tarifas de importação que protegiam o preço do milho no Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda contra a concorrência externa. O fator intrigante dessa dissidência dizia respeito ao fato de que a *constituency* do Partido Conservador era justamente o agricultor sensível à concorrência de importados.

Ao analisar as bases distritais dos legisladores dissidentes, a autora afirma que as origens da mudança de posição estão relacionadas a um aspecto ligado à economia política na formação de preferência. Os distritos dos legisladores dissidentes havia mudado sua matriz produtiva. Além de bens agrícolas, tais distritos passaram a produzir também bens manufaturados. Essa mudança de matriz produtiva gerou heterogeneidade na base de sustentação do Partido Conservador. Passou a haver também postura demandante de abertura comercial e internacionalização da produção (exportações).

Os interesses econômicos da *constituency* da facção demandante do partido (*delegate*) teriam prevalecido sobre sua ideologia de base (*trustee*). Em outros termos, o fator determinante da indisciplina partidária dos Peelite Conservatives seria de ordem econômica (*lobbies*) e federativa (distrito do legislador), aspectos que passaram a suplantam a ideologia partidária como determinante do comportamento legislativo.

Daí porque o trabalho de Schonhardt-Bailey joga luz na compreensão sobre disciplina/coesão partidária na formação de preferência em política externa.

O estudo de Poole (2007) sobre a estabilidade das preferências dos legisladores ao longo do tempo é um exemplo que também merece ser mencionado. Sugestivamente intitulado “Changing minds? Not in Congress”, o trabalho de Poole defende a tese, tomando os EUA como referência, de que os legisladores são ideologicamente orientados e tendem, uma vez eleitos, a adotar uma posição ideológica e a mantê-la ao longo de suas carreiras. Quanto mais distante estiver o legislador do centro do espectro político, mais intensas e estáveis são as suas preferências.

O autor busca no exame da evolução dos pontos ideais do legisladores norte-americanos, tanto no Senado quanto na Câmara de Deputados, ao longo do período de 1947 a 1999, o suporte para a tese das posições ideológicas fixas. Seu esquema analítico lança mão de uma espécie de recurso contrafactual. Estima a taxa de acerto na classificação dos pontos ideais dos legisladores com os dados de uma grande quantidade de votações nominais com a taxa de acerto das classificações, tomando as preferências dos legisladores como imutáveis. Em suma, checa a capacidade preditiva do modelo pelo confronto entre o observado e o esperado. A taxa de acerto a partir desses dois esquemas analíticos não tem diferença estatística, o que, segundo o autor, pode ser usado como evidência das posições ideológicas fixas.

Curiosamente, a tese das preferências fixas não parece se sustentar quando se observa a evolução das preferências, ou dos pontos ideais, dos legisladores ao longo do período considerado, de acordo com os dados apresentados pelo próprio autor. As preferências, discriminadas em três

grupos (Republicanos, Democratas do Sul e Democratas do Norte), são mapeadas em duas dimensões, no espectro Liberalismo/Conservadorismo e no espectro Pró/Contra Direitos Civis e Raciais norte-americanos. Os resultados revelam que, na primeira dimensão, a tendência foi de ampliação gradativa da polarização. As preferências foram extremadas nos três grupos. Tanto os republicanos ficaram mais conservadores quanto os democratas, do Sul e do Norte, ficaram mais liberais.

Na segunda dimensão, relativas aos direitos raciais e civis, verificou-se exatamente o oposto. A posição dos representantes dos três grupos tenderam, ao longo do período considerado, convergir para o centro do espectro político. Tenderam, assim, a ficar mais próximas uma das outras. Há, portanto, um certo descompasso entre a tese defendida por Poole e seus achados empíricos.

Além das interpretações sobre as evidências empíricas, uma outra dificuldade do trabalho de Poole é de ordem conceitual, relacionada à própria noção de estabilidade ideológica. Afinal, o que significa ter ideologia estável? Em tese, uma forma simples de tipificar e caracterizar ideologia fixa é equivalê-la à manutenção de posições a respeito de um determinado assunto. Um legislador contrário à ajuda humanitária em 1947 permanece contrário à ajuda humanitária em 1999.

Como interpretar, contudo, as mudanças de posicionamento dos legisladores em função das mudanças estruturais ou de conteúdo na arena e no ambiente onde as decisões são tomadas? Dois exemplos ajudam a ilustrar esta ambivalência. O primeiro, fornecido pelo próprio autor, lembra do impacto dos atentados terroristas nos EUA em 2001 que instou os partidos políticos, de ambos os espectros, a conferir mais apoio à ampliação de gastos militares e de defesa. Não teriam os Democratas mudado de posição diante da conjuntura adversa? É possível que a

distância relativa de posicionamento entre Republicanos e Democratas fique mantida, de forma a não impingir distorções no mapa de posições ideais dos legisladores. Mas não teria a posição absoluta, por assim dizer, sido alterada?

O segundo exemplo remete ao caso brasileiro. Nas décadas de 70 e 80, os partidos de esquerda defendiam autarquia da política de importações como instrumentos do modelo de desenvolvimento econômico para o país. Na década de 90, os partidos de esquerda passaram a defender maior integração competitiva à economia internacional, desde que lastreada por medidas compensatórias estatais. Uma vez mais, não estaríamos diante de uma situação em que os partidos políticos teriam mudado de posição ou ideologia?

O trabalho produzido por Jonathan Malloy (2003) também joga luz nessa discussão sobre estabilidade ideológica e preferências políticas. Tomando como objeto empírico a evolução do sistema partidário canadense, o autor centra sua análise no confronto entre coesão e disciplina partidária<sup>7</sup>. Em sua tese, os partidos tradicionais canadenses, Partido Liberal (*Liberal Party*) e Partido Conservador (*Progressive Conservative*), são altamente disciplinados porém com baixa coesão ideológica. No sentido contrário, os partidos alternativos, tais como

---

<sup>7</sup>. Para uma revisão sistemática sobre coerência partidária vale consultar Rodríguez e Montero (2002). Resumidamente, segunda as autoras, coerência partidária tem a ver com a postura em relação a aspectos programáticos e à localização ideológica (auto-localização ideológica dos legisladores). Coesão, sinônimo de unidade e disciplina partidária, está relacionada ao grau de homogeneidade nas votações dos legisladores. Sendo assim, um partido pode ser coeso (disciplinado) mas incoerente como, por exemplo, ao votar em bloco em dissonância com o programa original do partido. O inverso, contudo, é menos provável que ocorra. Ou seja, um partido pouco coeso (disciplinado) mas coerente. Se existe indisciplina partidária necessariamente ao menos uma parcela dos legisladores está votando em dissonância com a ideologia/programa partidário.

*Reform Party* e *New Democratic Party*, são menos disciplinados mas mais ideologicamente coesos do que os partidos tradicionais.

Disciplina partidária é, como tradicionalmente definida, baixa dissidência nas votações legislativas. Coesão ideológica denota, no sentido oposto, consistência do legislador entre suas crenças *a priori* e posicionamentos expressos nas decisões legislativas. Na interpretação de Malloy, os partidos alternativos congregam legisladores com ideologias semelhantes e asseguram coerência entre crenças *a priori* e tomada de posição efetiva. As dissidências nas votações são menos severamente punidas nesses partidos.

Os partidos tradicionais, ao contrário, agregam legisladores dispostos em um arco ideológico amplo e pouco consistente. Tais partidos funcionariam, segundo o autor, como uma espécie de *cadre brokerage*, ou estrutura de corretagem, que abrigam os mais distintos interesses políticos. A disciplina partidária é garantida, nesses partidos, por meio de controle direto do partido sobre a atividade legislativa do parlamentar por meio de benesses, em caso de bom comportamento, e punições, em caso de desvios de conduta.

A contribuição específica de Malloy é trazer à tona a tensão entre disciplina e coesão partidária, entendendo-se esta como coerência ideológica. Esta abordagem destaca-se de uma gama extensa de estudos destinados a analisar coesão partidária, na forma de estudos de casos ou em perspectiva comparada, bem como a entender as razões que justificam coesão/disciplina partidária.

No plano dos estudos sobre política doméstica, os avanços sobre a compreensão do grau e mecanismos de coesão/disciplina partidária são substantivos. Interessa-nos aqui saber se tais achados e teorização, sobre disciplina e coesão partidária, podem ser diretamente transplantados para

o tema de política externa. Responder a essa pergunta demanda um investigação em dois níveis.

Num primeiro nível a questão é saber se os níveis de coesão/disciplina intra-partidário em política externa são os mesmos que em política externa. Num segundo nível, o ponto é saber se os mesmos mecanismos garatidores de coesão/disciplina partidária se aplicam à dinâmica intra-partidária quando o assunto em questão é política externa. Em suma a dúvida reside em saber se política externa apresenta especificidade em relação aos demais temas de política externa no que concerne ao tema da coesão/disciplina partidária.

Essa dúvida, sobre a especificidade de política externa, parece ser pertinente. Há elementos para sustentar a tese da especificidade. Numa ponta está o argumento que sustenta ser a política externa uma arena mais sujeita a índices mais elevados de coesão/disciplina, tanto intra quanto inter-partidária. Especialmente quando se trata de temas de segurança ou defesa. Posto que segurança e defesa são intimamente ligados ao interesse nacional, tanto maior será a unidade inter e intra-partidária em política externa.

Na outra ponta está o argumento de que a política externa é sujeita a índices menores de coesão/disciplina intra-partidária. Conforme discutimos acima, a principal fonte de disciplina partidária deriva da capacidade de controle dos partidos políticos sobre o comportamento de seus legisladores, seja por meio de benefícios seletivos positivos (benesses) seja por meio de benefícios seletivos negativos (coerção).

Ao mesmo tempo, a importância de controlar a atividade legislativa do deputado tenderia a ser maior quando se trata de um tema nevrálgico do ponto de vista político, entendendo-se por nevrálgico a capacidade de um tema gerar dividendos políticos em termos eleitorais para o partido.

Não sendo o caso de política externa, visto que política externa não rende nem tira votos em alguns países (como no caso do Brasil), a atividade legislativa seria menos constrangida nesta temática. Com isso as divergências, tanto intra quanto inter-partidária, tenderiam a emergir com mais nitidez que os demais temas.

Poderíamos imaginar, assim, a política externa como uma espécie de arena de polarização desconstrangida, na qual as divergências de opiniões poderiam expressar-se de forma mais nítida. Vamos usar um exemplo concreto para ilustrar a linha de argumentação. Um legislador precisa tomar posição sobre dois temas, um internacional, como o ingresso do país no Conselho de Segurança da ONU (CSONU), e outro sobre uma questão tributária essencial no jogo político. Como o fato de externalizar suas posições sobre o CSONU não traz impactos eleitorais substantivos, neste tema as divergências de opinião tenderiam a aflorar mais do que na questão tributária.

O que está em jogo, nesta discussão, é a tese da especificidade da política externa em relação à dinâmica político partidária. Os defensores dessas teses sustentam que a postura *bipartisanship* (suprapartidária) é mais frequente em política externa do que em assuntos de política doméstica. Este argumento tem por base um cálculo estruturalista e a força do país no plano externo depende de união no plano doméstico. Uma vez que o executivo tomasse uma determinada decisão no plano externo, os partidos no legislativo tenderiam a alinhar suas posições, tanto a fim de evitar os custos de coordenação quanto pelo risco dos partidos/legisladores opositoristas serem taxados de traidores. A retórica política do novo patriotismo (*new patriotism*) de 1984 de Ronald Reagan foi um exemplo, citado por Gare King (1986), do constrangimento

moral impingido aos agentes com posturas dissonantes em política externa.

King (1986) dedica artigo para discutir especificamente a “*bipartisan foreign policy hipotesis*”. O autor advoga em favor da tese da natureza suprapartidária da política externa. Isto fica evidente na seguinte afirmação: “the boundary between the way citizens and leaders deal with foreign and domestic policies may not be as strong as it once was, but it does exist and is cleary relavant” (p. 86). Ou ainda na afirmação: “a major paradox (...) is that the same political actors who are pushed apart by the party opposition are pulled together on foreign policy matters” (p. 87).

O dado interessante é que King, nos mesmos moldes deste presente trabalho, procura entender a tese do *bipartisanship* por meio de análise de votações nominais no Legislativo. Os dados empíricos do autor mostram que a postura suprapartidária em política externa ocorre nas áreas de ajuda internacional (*foreign aid*) e comércio (*foreign trade*), nas quais mais de 70% dos legisladores opositoristas votam em consonância com o presidente. O mesmo não se verifica em defesa nacional, tão ou mais polarizada que os demais temas de políticas públicas. É bom lembrar que a análise de King é referente ao início da década de 80, período em que os impactos políticos da Guerra do Vietnam ainda ecoavam intensamente nos EUA.

Igualmente interessante, para a reflexão sobre o caso brasileiro, é a forma como King fundamenta o suprapartidarismo em política externa. Em tese, segundo o autor, os partidos de oposição deveriam induzir seus líderes a votar de forma antagônica ao Presidente. Ou seja, fazer valer a dinâmica governo/oposição. A explicação estaria na assimetria de informação entre os líderes e as bases dos partidos. O líderes teriam

informações privilegiadas e isso os colocaria mais próximos da posição do Presidente nos casos de política externa. E, como consequência, teriam uma tendência maior a endossar as posições do executivo. Se os partidos têm disciplina partidária, o ciclo se fecha e explica a tendência suprapartidária em política externa.

À luz das formulações de King e outros autores, o fato é que a maneira como os temas de política externa se inserem no jogo político nacional, difere de país a país e de tema a tema. Determinados temas em determinados países viram *critical issues*, de forma que as consequências políticas da tomada de decisão passam a ser mais importantes. Os estudos mostram realidades distintas.

Vale citar, por fim, o estudo de caso elaborado por Giannetti e Layer (2004) sobre a disciplina partidária do partido de esquerda italiano DS (Democratas de Esquerda). As autoras partem do pressuposto de que os partidos de esquerda tendem a ter níveis mais elevados de unidade partidária. Mas no caso do DS o fracionamento de posições partidárias ocorreu justamente em temas de política externa.

As autoras examinaram 38 votações nominais do DS relacionadas à temática de segurança e defesa nacional. As votações, ocorridas ao longo de 2001 e 2003, diziam respeito à aplicação do artigo 5 do Tratado da OTAN, do envio do tropas italianas ao Afeganistão (operação *Enduring Freedom*) e sobre operações militares no Iraque e no Afeganistão. Divergências com relação a esses temas tiveram, na avaliação das autoras, na base do fracionamento ou indisciplina partidária do DS.

Este estudo de caso, embora não possa evidentemente subsidiar isoladamente qualquer esforço de teorização, serve como ilustração de situações em que a política externa é objeto de níveis maiores de indisciplina partidária.

O confronto entre coesão e disciplina partidária alimenta uma discussão sobre a atividade legislativa e, indiretamente, sobre as interpretações sobre as mensurações das votações nominais. Como interpretar quais fatores influenciam coesão e disciplina partidária? Malloy e Poole nos dão uma pista.

Se benesses e punições são os elementos garantidores de disciplina partidária, logo, é de se supor que os partidos da base governista detenham instrumentos mais eficazes para induzir comportamento. Em outros termos, os partidos governistas têm o que tirar, em caso de desvio de conduta, tal como cargos políticos e outras benesses, assim tem o que oferecer, tal como mais cargos políticos e outras benesses, em caso de posturas fiéis às suas indicações. Os partidos oposicionistas não detêm os mesmos recursos e, portanto, seriam, teoricamente menos disciplinados.

Este será um dos focos da análise tomando o comportamento dos legisladores brasileiros em matéria de política externa como estudo de caso. Como veremos, as evidências empíricas mostram que no caso do Brasil a filiação à base governista funciona mais como elemento de desagregação do que o oposto. Em outros termos, os partidos de oposição apresentam uma taxa de dissidência menor do que os partidos da base governista.

#### **4 A POSIÇÃO DOS PARTIDOS EM POLÍTICA EXTERNA E DEFESA: UM EXAME DOS PROGRAMAS DE GOVERNO**

O exame dos programas de governo figuram aqui como recursos auxiliares para uma maior compreensão sobre preferências e ideologia

partidária<sup>8</sup>, tanto por meio de uma avaliação estática, ou seja da fotografia de um momento, quanto por meio de uma avaliação dinâmica, via rastreamento da evolução de posicionamento ao longo do tempo.

O desafio maior está em saber se os programas e discurso de fato deixam nítidas as posições ideológicas dos partidos em política externa. Não é incomum que as posições manifestas sejam excessivamente genéricas, a ponto de não permitir posições discriminantes nítidas. Superado este impasse, a análise dos programas e discurso ajuda a mensurar oscilação ou estabilidade de preferências, bem como as possíveis justificativas reveladas quando há alteração significativa de posicionamento de um momento para outro. O exame do conteúdo programático, na linha do que foi acima mencionado, revela ter havido de fato, uma oscilação de posicionamento dos partidos ao longo do tempo.

O programa de governo do PSDB de 1999 não destoa, nas linhas gerais, dos pressupostos que inspiram as diretrizes do Ministério de Relações Exteriores. Estão presentes menções sobre a necessidade da política externa brasileira em priorizar a integração regional, o multilateralismo, a diversificação das relações externas, a defesa à não-proliferação de armas.

Um traço talvez distintivo do programa partidário, comparado ao que se verá nos programas dos demais partidos, é a prioridade que confere ao relacionamento entre Mercosul e União Européia. No caso das negociações hemisféricas, a prioridade na aproximação é mais condicionada do que com a União Européia. Referindo-se ao primeiro mandato do governo FHC, o programa afirma ter a firmeza da ação

---

<sup>8</sup> Aparentemente incompatíveis esses instrumentais qualitativos e quantitativos são, na realidade, complementares. Um conjunto de trabalhos vem, aliás, usando análise de discurso para estimar pontos ideais de legisladores.

diplomática permitido que “as complexas negociações sobre o projeto de integração hemisférica por meio da Área de Livre Comércio se fizesse em ritmo compatível com os interesses nacionais de longo prazo”.

Nas eleições de 2002, o PSDB disputou as eleições presidenciais coligado ao PMDB, tendo como candidato o ex-prefeito de São Paulo José Serra. Diferentemente de outros programas de governo, que tendem a ter um caráter mais genérico, o programa de governo desta coligação apresentava propostas bem definidas em praticamente todos os campos da política externa e de defesa nacional.

No campo comercial, o programa de governo iniciava-se por defender políticas de combate ao protecionismo econômico e de abertura de novos mercados aos produtos brasileiros. A atuação, com vistas à eliminação de barreiras retritivas às exportações brasileiras e de subsídios distorcivos ao comércio praticados pelos países centrais, deveria, segundo o programa, ser nas arenas bilaterais, regionais e multilaterais de comércio. As baixas perspectivas de liberalização comercial nos planos hemisférico e multilateral (OMC) induzia, à época, menções explícitas à necessidade do Brasil em buscar acordos bilaterais “vantajosos”, dentre os quais há menções para os casos de Rússia, China e Índia.

Adicionalmente o programa elenca um conjunto de medidas, no campo institucional, destinadas a ampliar a internacionalização da economia brasileira. Dentre essas vale citar a criação de três instituições/sistemas: o Conselho Permanente para Negociações Internacionais, no moldes do USTR, a Agência Nacional de Defesa Agropecuária, como vistas ao controle e erradicação de doenças animais e vegetais e o sistema de garantia de qualidade dos produtos agropecuários.

Ainda na área comercial, o programa de governo PSDB-PMDB reiterava a importância de cultivar os “laços tradicionais com a América do Sul”. Há contudo um conjunto de parcerias estratégicas que não aparecem nas propostas de governo dos partidos de esquerda, tais como Colômbia, Japão, Estados Unidos, União Européia e México. Isso figura, portanto, como um elemento discriminante em relação às prioridades estratégicas dos demais partidos, sobretudo o PT. Uma postura ainda mais singular do PSDB diz respeito à posição do partido em relação ao Mercosul. Já no programa de 2002, o partido introduz a proposta, que viria a ser reiterada e objeto de polêmica em 2010, de consolidação da área de livre comércio acompanhada da flexibilização da união alfandegária.

Em 2009, um ano antes da eleição que põe fim a um duplo mandato petista, o discurso do PSDB visava fundamentalmente se opor ao que considerava uma ideologização da política externa brasileira. O programa<sup>9</sup>, de 2007, rechaça, logo de início, posturas rígidas em política externa pela negação da existência de amigos ou inimigos permanentes”. Constitui um erro, nesta ótica, visões dicotômicas nas relações Norte-Sul e, na face oposta, um acerto considerar o “interesse nacional como uma estratégia de geometria variável”.

É o único, dentre todos os programas, a afirmar categoricamente a necessidade de manter fortes ligações com países desenvolvidos, a expressão usada é “países mais adiantados”. E a justificativa apresentada diz respeito à demanda do país por transferência de tecnologia necessária para o sistema produtivo nacional, pela presença de empresas multinacionais na área de serviços e por serem os principais destinos de

---

<sup>9</sup> Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB): programa de governo (2007).

produtos manufaturados produzidos pelo país. A defesa da aproximação com os países do norte não é feita, contudo, de forma excludente ao intercâmbio com os países emergentes — tais como China, Índia e África do Sul — ou de outros países menos desenvolvidos.

É nítido o caráter reativo do programa peessedebista. Reação ao que o partido considera a política externa do governo petista como fruto de uma ideologização equivocada da política exterior brasileira expressa, dentre outras formas, na ênfase demasiada nas relações sul-sul do país. Embora não desconheçam a importância das relações Sul-Sul e dos países em desenvolvimento, a crítica recai sobre o fomento das relações sul-sul em detrimento das relações norte-sul.

A rejeição de alinhamentos automáticos aproxima, em grande medida, as diretrizes programáticas do PSDB ao “Pragmatismo Responsável (PR)”, forjado à época do Governo Geisel do período militar. A diferença fundamental é que, enquanto o universalismo do Pragmatismo Responsável inspirava sobretudo a superação do alinhamento automático com as grandes potências, cujo ápice deu-se durante o Governo Castelo Branco, o universalismo repaginado do PSDB dirigia-se contra o “alinhamento automático Sul-Sul” do governo petista.

É explícita a defesa de um papel de destaque do país em diversas arenas da governança global e do multilateralismo em praticamente todas as áreas das relações internacionais. O programa dá, contudo, especial destaque a área de meio ambiente e questões energéticas. Face a essas prioridades, o programa indica que o partido irá apoiar “a participação do Brasil em acordos internacionais que visem reduzir o risco do aquecimento global e de lidar com suas consequências”.

O DEM, antigo PFL, é considerado o mais liberal dos partidos brasileiros. O programa de governo apresentado pelo partido na área de

política externa não revela, contudo, seu tônus liberal diferentemente do que acontece na área econômica. Apenas duas posições muito genéricas são apresentadas. A primeira que postula a “modernização permanente das Forças Armadas como requisito indispensável à defesa da soberania e das instituições democráticas”. E a segunda que retoma os princípios gerais consagrados da política externa brasileira, tais como respeito à autodeterminação dos povos, princípio da não-ingerência, desarmamento e divisão mais justa do poder político e mundial.

Assim como o DEM, o PPS defende em seu programa de governo (2002) que sejam mantidos os princípios orientadores da política externa quais sejam “a demanda por uma nova ordem internacional, a crítica ao modelo de livre fluxo de capitais, a luta em prol da subordinação de direitos de propriedade intelectual ao direito à vida”. A idéia de que o Ministério de Relações Exteriores é o ente garantidor da defesa desse princípio está expressa na afirmação de que “a política do Itamaraty, baseada na paz e na integração competitiva, não pode sofrer solução de continuidade com a mudança de governo”. Há, portanto, um reconhecimento tácito de que o encapsulamento da política externa deve ser uma garantia contra demandas político-partidárias conjunturais.

No âmbito das organizações internacionais, prevalece no partido uma visão favorável à reforma institucional. É urgente, segundo o programa, “a reformulação do modelo institucional de controle planetário, tendo a ONU como o seu principal articulador, e o redimensionamento dos seus organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, FMI, BIRD, OMC e OIT, entre outros”. No campo da integração regional, há menção explícita sobre a necessidade de “consolidar a integração do Mercosul”, além de promover a participação de Cuba na integração hemisférica. O distanciamento dos partidos mais à

esquerda revela-se no reconhecimento das relações norte-sul para o país, via a defesa da integração Mercosul-União Européia, ou no não rechaço à consolidação da Alca. Por fim há um menção à necessidade do país aprofundar “as relações bilaterais com países de porte continental, tal como China, Índia e Rússia”.

O programa de governo do PT de 2003 estruturava as diretrizes do partido para a política externa brasileira tomando, como referência principal, o eixo Norte-Sul das relações internacionais. Parte do diagnóstico de que o final do conflito Leste-Oeste teria deslocado a rivalidade entre as nações “para o plano econômico, recompondo a oposição Norte-Sul em novas bases”. A intensificação da disputa Norte-Sul expressa-se, segunda abertura do programa, “na imposição de uma nova divisão do trabalho aos países do Sul, excluindo-os dos benefícios propiciados pelo progresso técnico”.

Como forma de melhorar a posição relativa do país no marco do enfrentamento Norte-Sul, o partido prega o fortalecimento do multilateralismo, da integração sub-regional, dos vínculos alternativos aos dos centros hegemônicos e a utilização de medidas protetivas e de salvaguarda contra a prática do comércio desleal. Referentemente a este último aspecto, o programa anuncia que a “proteção à indústria nacional será conferida por tarifas e mediante o uso de legislação comercial específica”.

O caráter reativo da integração regional também é explícito. De acordo com o programa, o partido “proporá aos signatários do Mercosul torná-lo um instrumento que a um só tempo favoreça a integração e o desenvolvimento regionais efetivos, como também para que abra melhores possibilidades de relação soberana das economias dos seus países membros com a economia mundial”. Isso implicaria, ainda

segundo o programa, remover os mecanismos embutidos pelo “Tratado Quatro-Mais-Um (envolvendo Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, por um lado, e Estados Unidos, por outro) que aponta para torná-lo uma área hemisférica de livre-comércio”.

O programa de governo preparado na área para o PT para o segundo mandato, apresentado em 2007, anuncia fundamentalmente que o partido manterá os princípios gerais que regeram a política externa do primeiro mandato. A defesa do multilateralismo é aplicável aos principais campos das relações internacionais e, neste sentido, não se distingue da dos demais partidos.

No plano regional, por outro lado, a prioridade à intensificação das relações com países em desenvolvimento fica patente na parte em que o programa anuncia que o partido “privilegiará o processo de integração sul-americana — o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações em especial — e fortalecerá as relações Sul-Sul”. Embora haja menção à necessidade de buscar ampliar o acesso ao mercado dos centros desenvolvidos, nitidamente as relações Sul-Sul são prestigiadas.

Um aspecto distintivo do programa petista de 2007 diz respeito à presença de um elenco de diretrizes programáticas específicas para política de comércio exterior. Dentre essas diretrizes destaca-se a prioridade do partido em “adotar e ampliar, em setores específicos, medidas contra a concorrência predatória de produtos estrangeiros e em reforçar os entrepostos da APEX no exterior; expandir linha de crédito do PROEX e BNDES e seguro às exportações e impulsionar a desdolarização do comércio com países da América Latina e estimular a ampliação de mecanismos de Convênios de Crédito Recíproco (CCR) e outros instrumentos que permitam o intercâmbio comercial em moedas nacionais”.

Na área de defesa também há maior especificidade do que na média dos demais programas de governo. Figuram, entre os pontos de destaque no programa, a conclusão do processo de institucionalização do Ministério da Defesa, a reconstrução da indústria bélica nacional, a continuidade das ações de vigilância e proteção do território nacional, sobretudo na região de fronteira por intermédio de instrumentos como o SIVAM e o SIPAM.

Observa-se, no programa do partido, dois eixos orientadores claros da política externa brasileira propuganada pelo partido. O primeiro é a ênfase clara às relações Sul-Sul como vetor de inserção internacional do país. O segundo é a explícita defesa da intervenção estatal na estruturação de instrumentos de política externa, tanto na área de comércio exterior quanto na área de segurança e defesa. Do ponto de vista de princípios, portanto, é possível afirmar que o programa petista se aproxima mais claramente do marco conceitual da “Política Externa Independente (PEI)”.

O programa do PMDB de 2002 tem, na área de política externa, um traço claramente nacionalista. Embora pregue maior inserção internacional do país, e a necessidade de priorizar os fóruns internacionais, o discurso atenta para a necessidade do país em se “resguardar dos excessos dos interesses hegemônicos”, refirindo-se à medidas protecionistas ou discriminatórias de países desenvolvidos como Estados Unidos, Japão, Comunidade Européia e China. Outra evidência de um discurso nacionalista diz respeito à defesa tácita de que “o desenvolvimento nacional seja feito com base no fortalecimento de sua própria economia e do seu mercado interno”. A integração latino-americana neste projeto como uma forma de complementar aos objetivos

domésticos de desenvolvimento do país. Neste tema os peemedibistas se aproximam substantivamente da agenda agenda petista.

O partido da Mobilização Nacional (PMN) prega, através da criação do Parlamento do Terceiro Mundo, unir as nações periféricas, que considera até então marginalizadas. O PV prega a defesa da implementação planetária dos compromissos do Rio 92, defesa do fortalecimento da ONU, participação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU e do G-8, participação no esforço internacional contra a proliferação nuclear e inserção das cláusulas sociais e ambientais, fortalecimento do Mercosul e de uma comunidade sul-americana. O Pcdob defende sustentar e aprofundar a linha da integração sul-americana, latino-americana, de parcerias estratégicas com países e regiões da “periferia” e da diversificação comercial externa, iniciada no governo Lula, lutar para fortalecer a Unasul e o Mercosul e dar prioridade às relações Sul-Sul.

O PRP defende a manutenção dos princípios tradicionais da política externa brasileira, que repousam na respeito à determinação dos povos, a integridade territorial dos estados soberanos, a solução pacífica dos conflitos, mediante negociações e árbitro, combate ao neocolonialismo. O PSB, por outro lado, prega, numa primeira fase, o controle estatal do comércio exterior brasileiro e, numa segunda, o monopólio estatal do comércio exterior. O PTB defende gestões para acelerar a integração regional com os países da América Latina e a formação de um mercado comum latino-americano como também a ocupação ordenada das regiões de fronteira.

Na mesma linha que diversos outros partidos, o **PP sugere que a política externa** observe “constante respeito à autodeterminação dos povos, e à solução pacífica dos conflitos; prestigie a ação da ONU e os

princípios consagrados em sua Carta”. O partido defende que o país participe em condições de igualdade em todos os organismos internacionais e evite alinhamentos automáticos, e defenda o diálogo franco com todos os membros da comunidade internacional. Em sintonia com o PT, o partido defende ainda uma crescente integração da América Latina nos planos político e econômico.

O PSOL autodenomina-se internacionalista. A revolução e o socialismo precisam generalizar-se em nível internacional, sem o que estão fadados ao fracasso. Em linha similar ao do PSOL, o PCB (Partido Comunista Brasileiro) defende “a luta pela internacionalização das ações políticas dos trabalhadores bem como a internacionalização dos direitos trabalhistas; a solidariedade a todos os povos em luta contra o imperialismo; a luta pelo Estado Palestino e a luta pela defesa da Amazônia. A ênfase na defesa da Amazônia também é uma prioridade para o PDT (Partido Democrático Trabalhista). Para o partido é uma prioridade o “controle as fronteiras nacionais, particularmente do Norte, a fim de que armas e drogas ilícitas não entrem impunemente no país”.

O Pcdob (Partido Comunista do Brasil) tem uma agenda mais ampla que os demais partidos menores de esquerda. O princípio geral do prega que a política externa brasileira seja orientada no sentido de superar a condição de nação subjugada ou periférica. Como contraponto à dependência aos EUA e União Européia, a política externa deve, na perspectiva do partido, “aprofundar a linha de integração sul-americana, latino-americana e as parcerias estratégicas com os países da periferia”. Concretamente o partido prega fortalecer o Mercosul, lutar para fortalecer a Unasul e consolidar o Parlasul.

O programa do PV, de 2005, para a área de política externa (Partido Verde) confere uma grande ênfase ao multilateralismo como

elemento estruturador da ordem internacional. Condizente como este princípio o partido prega que o Brasil desenvolva uma “política externa planetária”. Conformam a base desta política, a “defesa da implementação planetária dos compromissos da Rio 92, particularmente das Convenções e Agenda 21; da defesa do fortalecimento do papel da ONU; na reorientação do Banco Mundial, Banco Interamericano, FMI e GATT na direção do estímulo ao desenvolvimento sustentado; na participação no esforço contra a proliferação nuclear e na defesa da OMC”. Do ponto de vista de regras de comércio, o partido prega a inserção nos acordos de comércio “a inclusão do comércio das cláusulas ambientais e social e a instauração de mecanismos de taxaço e prazo mínimo de permanência para capitais especulativos”.

O PSB (Partido Socialista Brasileiro) defende, em seu programa de governo, que o comércio exterior fique sob o controle do Estado até que se torne uma função privativa deste. O PHS, em obediência à linha humanista fincada no Humanismo e no Espírito Social Cristão, “entende que as relações internacionais não podem limitar-se a simples “globalização dos mercados”. Ao invés disso, o partido entende que o congraçamento das nações deva inspirar novos valores humanistas e solidaristas. Apregoa, nesta linha, que os Organismos Internacionais sejam reestruturados de forma que “a comunidade das nações possa se reunir em torno de uma instituição inspirada na Solidariedade”.

## **5. TEMAS E POLARIZAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA**

À luz do exame dos programas de governo dos partidos políticos pode-se dividir os temas de política externa em três grupos principais. No primeiro grupo estão aqueles que polarizam as posições partidárias em

torno do espectro político ideológico centro-esquerda e centro-direita. O segundo grupo é constituído de temas de política externa cuja posição dos partidos é comum, independentemente da posição relativa desses partidos no espectro político ideológico. O terceiro e último grupo é composto posições ou prioridades específicas dos partidos políticos em política externa, ou seja, temas da agenda específica de um ou poucos partidos do jogo político.

Destaca-se, como tema pertencente ao primeiro grupo acima referido, responsável pela polarização principal do posicionamento político partidário, é a tradicional divisão Norte-Sul da dinâmica internacional. Enquanto os partidos políticos localizados na faixa centro-esquerda do espectro político tendam a atribuir clara prioridade para as relações Sul-Sul, os partidos de centro direita, especialmente PSDB e PPS, destacam a importância da manutenção da vinculação do Brasil com os países desenvolvidos do hemisfério norte.

A prioridade nas relações Sul-Sul não pode ser feita, na visão desses partidos de centro-direita, em contraposição às relações Norte-Sul. Embora não seja, de fato, estruturalmente antagônicas, os partidos de centro-direita passaram a coalizão governista de centro esquerda teria fomentado as relações Sul-Sul em detrimento das relações Norte-Sul. Não apenas o distanciamento do Brasil em relação aos países desenvolvidos deveu-se à redução da prioridade desse tipo de vínculo como, e acima de tudo, a coesão Sul-Sul foi construída a partir do confronto Norte-Sul. Daí porque as menções aos países desenvolvidos nos programas dos partidos de centro direita é sintoma do processo de polarização crescente que vivenciou a política externa brasileira.

O tema da integração sub-regional também se vincula a este grupo. No início da década de 90, a integração do Brasil ao Mercosul angariava

apoio bastante amplo na elite nacional e entre os partidos políticos das mais distintas correntes ideológicas. Ao longo das última duas décadas, as posições dos partidos políticos do campo da centro-esquerda e centro-direita foram se distanciando. Tanto as relações intra quanto as relações extra-Mercosul foram se tornando objeto de polarização política, que atinge o seu ápice na tramitação sobre o ingresso da Venezuela ao bloco.

Tomam parte do segundo grupo, cujos partidos comungam de visão comum, o tema do multilateralismo e a participação em regimes e organizações internacionais, bem como a defesa aos princípios consagrados da política externa brasileira. Relativamente ao primeiro aspecto, predomina nos partidos uma visão benigna do papel do multilateralismo e dos esquemas de governança global sustentados por meio de organizações e regimes internacionais. Esta visão só não é unânime por conta da presença de partidos políticos com visões estremadas, que atribuem às organizações internacional o papel de vetor de dominação hegemônica e imperialismo.

Mais homogênea ainda é a defesa dos preceitos tradicionais da política externa brasileira, expressos na forma de um conjunto de preceitos gerais tais como auto-determinação dos povos, não-ingerência, soberania, desarmamento, não-intervenção. Mesmo os grandes partidos políticos de direita e de centro, tal como DEM e PMDB, atentam em seus programas para a defesa desses preceitos. O Itamaraty surge, recorrentemente no discurso, como a instituição garantidora da preservação desses preceitos tradicionais. O fato deste papel do Itamaraty ser visto com bons olhos mostra, contra-intuitivamente, a preocupação de que a política externa brasileira seja partidarizada.

Por fim alguns temas são específicos de determinados partidos e em determinado momento político. É o caso de instrumentos ao fomento

do comércio exterior apresentado pelo PT em 2007. Este nível de detalhamento de proposta nos programa de governo não é usual.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base no exame dos programas de governo dos partidos políticos brasileiros no período contemporâneo, este artigo procurou analisar até que ponto a tese de que partidos seriam irrelevantes do ponto de vista de formulação e condução da política externa brasileira estaria correta. A tese, forjada ainda na década de 70, mas ainda com forte ressonância no debate nacional, respalda-se no binômio que combina alta predominância do executivo no campo de política externa e baixa capacidade de formulação e influência dos partidos neste campo.

A influência direta dos partidos políticos na tomada de decisão sobre política externa não foi objeto de exame do trabalho. Novos investimentos em pesquisa devem ser feitos nessa direção. Os resultados empíricos apresentados mostram, contudo, que, ao menos uma parte deste argumento está equivocada, qual seja aquela referente à capacidade de formulação de propostas dos partidos políticos em matéria de política externa. Não apenas os partidos políticos conseguem extrapolar as idéias canônicas forjadas pelo Ministério de Relações Exteriores e apresentar ideias próprias, como as propostas distinguem-se de forma significativa entre os partidos.

Sobre este aspecto, posições dos partidos em política externa, três achados merecem especial menção. O primeiro é o fato de que as posições dos principais partidos são discriminantes em duas dimensões principais: parcerias estratégicas/relações Norte-Sul e integração regional. Nesses dois campos há uma intensa polarização induzida pelos

dois principais partidos políticos contemporâneos no Brasil, PT e PSDB. O segundo é que alguns grandes partidos, como o PSDB e o DEM, apresentam programa de governo bastante genéricos, não condizentes ao peso desses partidos no jogo político doméstico. O terceiro, e último achado, refere-se ao descompasso entre a imagem de determinados partidos e sua posição expressa nos programas de governo. O caso mais notório é o do DEM, tido como o mais liberal (anti-protetionista) dos partidos políticos brasileiros, mas cujos programas de governo não refletem tal posicionamento. O PSDB mostra-se, na realidade, o mais liberal dentre os partidos nacionais.

Este estudo é um esforço pontual na direção de uma agenda de pesquisa que precisa ser retomada de forma mais sistemática. Os efeitos distributivos derivados da internacionalização do país alteraram a forma como as forças políticas domésticas lidam o tema da política externa. Somente com a atualização desta agenda de pesquisa teremos uma compreensão mais sólida sobre os rumos e os fundamentos da política externa brasileira contemporânea.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2000). “A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990”. In: GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Volume IV, Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Annablume, pp. 381-447.
- BALDWIN, Robert and MAGEE, Christopher (2000). *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

- COSTA, Carlos (2009). Endogenous Protection and Proportional Representation Systems. Mimeografado.
- GAWANDE, Kishore and HOEKMAN, Bernard (2006). "Lobbying and Agricultural Trade Policy in the United States". *International Organization* 60, Summer, pp. 527-561.
- GROSSMAN, Gene M. e HELPMAN, Elhanan (2002). *Interest Groups and Trade Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- KING, Gary (1986). Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach. *Political Psychology, Vol. 7, No. 1*.
- LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano (2001). "O Congresso e a Política de Comércio Exterior". *Lua Nova*, n.52, São Paulo: CEDEC.
- MARKS, G.; HOOGHE, L.; NELSON, M. & EDWARDS, E. (2006). "Party Competition and European Integration in the East and West : Different Structure, Same Causality". *Comparative Political Studies*, Washington, D. C., v. 39, n. 2, p. 155-175, Mar.
- MARKS, Gary, WILSON, Carol e RAY, Leonard (2002). "National Political Parties and European Integration". *American Journal of Political Science*, vol. 46, nº 3, July, pp. 585-594.
- MCGILLIVRAY, Fiona (1997). "Party Discipline as a Determinant of the Endogenous Formation of Tariffs". *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº 2, pp. 584-607.
- Mensagem ao Congresso Nacional (Defesa Nacional e Política Externa), 2003. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/mens2003.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/mens2003.htm). Acesso em: 09 de abr. 2010.
- Mensagem ao Congresso Nacional (Diretrizes de Ação de Governo), 1995. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/95mens.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/95mens.htm). Acesso em: 30 de mar. 2010.
- Mensagem ao Congresso Nacional (Política Externa e Soberania), 2006. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/mensagem/mens2006.htm>. Acesso em: 13 de abr. 2010.
- Mensagem ao Congresso Nacional (Política Externa), 1998. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/98mens.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/98mens.htm). Acesso em: 08 de abr. 2010.
- MILNER, Helen e JUDKINS, Benjamin (2004). "Partisanship, Trade

- Policy, and Globalization: Is there a Left-Right Divide on Trade Policy?" *International Studies Quarterly*, 48, pp. 95-119.
- POOLE, Keith T. (2007). "Changing minds? Not in Congress". *Public Choice*, vol. 131, issue 3, pp. 435-451.
- POOLE, Keith T. (2005), *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRIMO, David e SNYDER, James (2006). "Party Strength, the personal vote, and government spending". *Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois*. Disponível online [http://www.allacademic.com/meta/p137260\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p137260_index.html). Consulta em 20.01.2010.
- RODRÍGUEZ, Leticia e MONTERO, Mercedes (2002). Coerência partidária nas elites parlamentares latino-americanas. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. VIII, nº 2, pp. 189-229.
- ONUJI, Janina e OLIVEIRA, Amâncio (2006). "Eleições, política externa e integração regional". *Revista de Sociologia e Política*, no 27, novembro, pp. 145-155.
- SANTOS, Fabiano (2006). "Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil". *Análise de Conjuntura*, Rio de Janeiro, n. 2, fev.
- SANTOS, Fabiano (2002). "Partido e Coalizões no Presidencialismo de Coalizão". *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp. 237-264.
- SANTOS, Fabiano (2002): "Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados: de 1995 a 1998". *Revista Uruguaya de Ciência Política*, 13/2002, pp.188-209.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1935). *Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930. Revision of the Tariff*. New York: Prentice-Hall.
- SCHNEIDER Ronald M. (1976). *Brazil: Foreign policy of a future world power*. Boulder, Co.: Western Press.
- SCHONHARDT-BAILEY, Cheryl (2006). *From the Corn Laws to Free Trade. Interests, Ideas and Institutions in Historical Perspectives*. Cambridge, MA: MIT Press.
- STORRS, Keith Larry (1973). *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964: background, tenets, linkage to domestic politics and aftermath*. Cornell University, December.
- TSEBELIS, George (1995). "Processo Decisório em Sistemas Políticos:

*veto players* no presidencialismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 12, nº 34, junho, p. 89-132.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2004). "Mercosur: Democracy and Political Actors". In: Domínguez, Francisco; Oliveira, Marcos Guedes de. (Org.). *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Berna: Peter Lang AG, European Academic Publishers, pp. 97-140.

Programa dos Partidos Políticos:

Partido Social Democrata Cristão. Disponível em <http://www.psdcbrazil.org.br/programa>. Acesso em 22.março.2010.

Partido Humanista da Solidariedade. Disponível em <http://www.phs.org.br/index.php?pg=arquivos&tipo=Programas>. Acesso em: 22.março. 2010.

Partido da Causa Operária. Disponível em <http://www.pco.org.br/pco/programa.htm>. Acesso em 23.março.2010.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO. *A Estratégia e a Tática do PCB*. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/docs/estrategia.pdf>. Acesso em: 22 de mar. 2010.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. *Programa Socialista para o Brasil*, 2009. Disponível em:

[http://www.pcdob.org.br/documento.php?id\\_documento\\_arquivo=1](http://www.pcdob.org.br/documento.php?id_documento_arquivo=1).

Acesso em: 18 de mar. 2010.

PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL. *Programa Manifesto*.

Disponível em: [http://www.pmn.org.br/pmn/manifeto\\_programa.php](http://www.pmn.org.br/pmn/manifeto_programa.php).

Acesso em: 19 de mar. 2010.

PARTIDO DA REPÚBLICA. *Programa*. Disponível em:

[http://www.partidodarepublica.org.br/PR22/doutrina\\_01.html](http://www.partidodarepublica.org.br/PR22/doutrina_01.html). Acesso

em: 24 de mar. 2010.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. *Plano Plurianual 2000-2003: Avança Brasil*. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/az.asp>. Acesso em: 07 de abr. 2010.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. *Programa de Governo 2006: Caminhos para o Desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.itv.org.br/doc/upload/Caminhos%20para%20o%20Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 25 de mar. 2010.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. *Programa de Governo PSDB-PMDB 2002*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-serra-programa.shtml>. Acesso em: 30 de mar. 2010.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. *Programa do PSDB*. Diário Oficial da União – Seção I, de 6 de julho de 1988, p. 12508/12510.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. *Programa Partidário 2007 (versão aprovada no III Congresso Nacional, sujeita a ajustes finais)*. Disponível em:

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. *Programa de Governo PDT 2006: Bases para um Plano de Mudança*. Disponível em: <http://emilson-saraiva.tripod.com/programadegoverno.pdf>. Acesso em: 18 de mar. 2010.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Novo Programa Doutrinário do PMDB*, 1996. Disponível em: [http://pmdbpr.org.br/2009/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75&Itemid=76](http://pmdbpr.org.br/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=76). Acesso em: 20 de mar. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Diretrizes do Programa de Governo de 1998 (União do Povo – Muda Brasil)*. Disponível em:

<http://www.fpabramo.org.br/uploads/uniaodopovomudabrasil.pdf>.

Acesso em: 28 de mar. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos*. Disponível em:

<http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em:

28 de mar. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo 2007/2010: Lula de novo com a força do povo*. Disponível em:

<http://www.pt.org.br/portaltpt/documentos/plano-de-governo-33/pagina-1/>. Acesso em: 18 de mar. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo de 1989 (Democracia, Economia e Plano Alternativo)*. Disponível em:

<http://www.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em: 27 de mar. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo de 1994 (Bases do Programa de Governo)*. Disponível em:

<http://www.fpabramo.org.br/uploads/basesdoprogramadegov.pdf>. Acesso em: 26 de mar. 2010.

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA. *Um Programa de Esperança*. In: Declaração Política do XIII Congresso Nacional do PPS. Rio de Janeiro, 2002.

PARTIDO PROGRESSISTA. *Programa Partidário*. Disponível em:

<http://www.pp.org.br/>. Acesso em: 20 de mar. 2010.

PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO. *Programa*. Disponível em: <http://www.prtb.org.br/programa.html>. Acesso em: 22 de mar. 2010.

PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO. *Programa*. Disponível em:

<http://www.prb.org.br/> Acesso em: 24 de mar. 2010.

PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA. *Programa*. Disponível

em: <http://www.prp.org.br/>. Acesso em: 18 de mar. 2010.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. *Programa do PSOL*, 2003.

Disponível em:

<http://www.psol.org.br/nacional/partido/programa>. Acesso em: 24 de mar. 2010.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. *Programa*. Disponível em:

<http://www.psbnacional.org.br/index.php/content/view/99.html>. Acesso em: 17 de mar. 2010.

PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO.

*Programa: O Brasil precisa de uma segunda independência!*. Disponível

em: <http://www.pstu.org.br/>. Acesso em: 20 de mar. 2010.

PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO. *Programa Partidário*.

Disponível em: <http://www.ptb.org.br/?page=ConteudoPage&cod=325>.

Acesso em: 17 de mar. 2010.

PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL. *Programa*. Disponível em:

<http://www.ptn.org.br/>. Acesso em: 23 de mar. 2010.

PARTIDO VERDE. *Programa de Governo*, 2005. Disponível em:

[http://www.pv.org.br/interna\\_programa.shtml](http://www.pv.org.br/interna_programa.shtml). Acesso em: 19 de mar. 2010.

DEMOCRATAS. *Diretrizes do Democratas*. Disponível em:

<http://www.democratas.org.br/download/Diretrizes.pdf>. Acesso em: 18 de mar. 2010.

DEMOCRATAS. *Princípios do Democratas*. Disponível em:

<http://www.democratas.org.br/download/Principios%20do%20Democratas.pdf>. Acesso em: 18 de mar. 2010.

<http://www.pslnacional.org.br/?tipo=brasil&pagina=conheca&id=26>.

Acesso em: 23 de mar. 2010.

[https://www2.psd.org.br/interna/..%5Cdownloads%5Cpsdb\\_programa%](https://www2.psd.org.br/interna/..%5Cdownloads%5Cpsdb_programa%)

[5CPrograma PSDB 2007 .pdf](#). Acesso em: 18 de mar. 2010.

### **Anexo 1: Relação das coalizões de governo.**

Coalizões											
FHC I (1995-1999)	PSDB	PFL	PTB	PMDB (1995)	PPB (1997)	PPS (1998)					
FHC II (1999-2003)	PSDB *	PFL (2001)	PPB	PTB	PSD	PMDB * (não há data)					
Lula I (2003-2007)	PT	PL	PCdoB	PSB	PPS (2005)	PDT (2004)	PTB	PV (2005)	PMDB (2004)		
Lula II ** (2007-2011)	PT	PCdoB	PRB	PMDB	PSB	PP	PTB	PDT	PV	PR	PSC

Aliança Eleitoral

Entrada na Coalizão

Saída da Coalizão

PFL rompe com o governo, mas não se retira de maneira formal

\* Ao final do governo, a coalizão se desfaz, restando apenas PSDB e PMDB. \*\* Não há data para a entrada dos demais partidos na coalizão.

### **Anexo 2:**

#### **Coalizões de Governo**

**Governo FHC I** Aliança Eleitoral (1994): PSDB, PFL e PTB Coalizão de Governo (1995): PSDB, PFL, PTB e PMDB (incorporação do PMDB) Coalizão de Governo (1997): PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB (incorporação do PPB) Coalizão de Governo (1998): PSDB, PFL, PTB, PMDB, PPB e PPS (incorporação do PPS)

#### **Governo FHC II**

Aliança Eleitoral (1998): PSDB, PFL, PPB, PTB e PSD Coalizão de Governo: PSDB, PFL, PPB, PTB, PSD e PMDB (não há data de sua entrada) Coalizão de Governo (2001): PSDB, PPB, PTB, PSD e PMDB (PFL não se retira de maneira formal, porém rompe com o governo)

Coalizão de Governo (final do mandato): PSDB e PMDB (coalizão é desfeita e primeiro a sair é o PTB, seguido pelos demais)

### **Governo Lula I**

Aliança Eleitoral (2002): PT, PL, PCdoB, PSB, PPS, PDT, PTB e PV

Coalizão de Governo (2004): PT, PL, PCdoB, PSB, PPS, PTB, PV e PMDB (saída do PDT e incorporação do PMDB) Coalizão de Governo (2005): PT, PL, PCdoB, PSB, PTB e PMDB (saída do PPS e do PV)

### **Governo Lula II**

Aliança Eleitoral (2006): PT, PCdoB e PRB Coalizão de Governo: PT, PCdoB, PRB, PMDB, PSB, PP, PTB, PDT, PV, PR, e PSC.

### **Anexo 3: Relação de partidos**

SIGLA	NÚMERO	NOME
PMDB	15	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTB	14	Partido Trabalhista Brasileiro
PDT	12	Partido Democrático Trabalhista
PT	13	Partido dos Trabalhadores
DEM	25	Democratas
PCdoB	65	Partido Comunista do Brasil
PSB	40	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	45	Partido da Social Democracia Brasileira
PTC	36	Partido Trabalhista Cristão
PSC	20	Partido Social Cristão
PMN	33	Partido da Mobilização Nacional
PRP	44	Partido Republicano Progressista

PPS	23	Partido Popular Socialista
PV	43	Partido Verde
PTdoB	70	Partido Trabalhista do Brasil
PP	11	Partido Progressista
PSTU	16	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PCB	21	Partido Comunista Brasileiro
PRTB	28	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PHS	31	Partido Humanista da Solidariedade
PSDC	27	Partido Social Democrata Cristão
PCO	29	Partido da Causa Operária
PTN	19	Partido Trabalhista Nacional
PSL	17	Partido Social Liberal
PRB	10	Partido Republicano Brasileiro
PSOL	50	Partido Socialismo e Liberdade
PR	22	Partido da República

**Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2010).**