

Sistema internacional e partido político¹

Hermílio Santos*

I RELAÇÕES INTERNACIONAIS: FENÔMENOS MARCANTES

É bastante comum ao pensarmos as relações internacionais algumas expressões surgirem de maneira mais contundente. Uma dessas expressões é, sem dúvida, "imperialismo". Trata-se de um conceito bastante controverso que tem sido utilizado em distintas situações e sob variados pontos de vista teóricos. Não seria muito produtivo, neste momento, referirmo-nos a essa polêmica buscando alguma conclusão definitiva acerca da utilização do termo. Para elucidação, nos referiremos ao imperialismo caracterizado por uma relação assimétrica entre Estados nacionais marcada pela ocorrência de dominação e dependência. De forma geral, esses dois elementos analíticos são comuns à abordagem do imperialismo realizada por diferentes autores.

Na verdade, o fenômeno do imperialismo como particularidade das relações interestatais há muito marca forte presença nessas relações, pois tal fenômeno decorre da desigualdade observável entre os Estado-nação, assumindo formas distintas ao longo do

tempo. O que permanece - e é o que importa - é a idéia de "poder afirmado" de um Estado sobre outro.

As motivações da prática imperialista podem assumir diversas características. Elas tanto podem ser de natureza econômica como de natureza política, militar ou cultural. Em certos momentos históricos um desses elementos motivadores assume maior relevância em detrimento de outros. Lênin (1984) vinculava o imperialismo às características da ação política do capitalismo. Este autor postula, inclusive, uma vinculação inexorável entre capitalismo e imperialismo, quando afirma que o imperialismo é o capitalismo em sua fase monopolista. O monopólio seria produto da concentração da produção e esse processo intensifica a luta pela conquista de fontes de matérias-primas. Nesta direção, portanto, poder-se-ia afirmar que o imperialismo teria sido uma política encontrada pelos países do capitalismo central para superar o impasse do sistema no século passado. Para verificar se Lênin cometeu um equívoco ao vincular o imperialismo ao capitalismo teríamos de equacionar a seguinte questão: teria o capitalismo outras formas de contornar suas crises sem que seja através de uma política predominantemente imperialista? Responder a esta questão, entretanto, foge aos propósitos deste artigo.

Não é raro observarmos a utilização do termo "imperialismo" como sinônimo de colonialismo. Porém, o colonialismo não é senão uma das formas assumidas pelo imperialismo, caracterizada pelo "processo de expansão e conquista de colônias, e a submissão, por meio da força ou da superioridade econômica, de territórios habitados por povos diferentes dos da potência colonial". (Gentile, 1986, p.181). Esta forma que assume o imperialismo define, portanto, a organização de sistemas de dominação.

A nova ordem internacional surgida a partir da II Guerra Mundial marca o fim dos sistemas de colônias formais, de dominação institucionalizada de um Estado sobre povos pertencentes a civilizações diversas - não necessariamente

* Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestrando em Filosofia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

¹ Este texto foi desenvolvido dentro do projeto de Bolsa de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) / Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob orientação da professora Dra. Vera Alice Cardoso Silva do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Obteve o terceiro lugar do "Prêmio Pensamento Político 1991", da Secretaria de Cultura da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS.

longínquas - reconhecidos como legítimos pela comunidade internacional.

Se por um lado esta nova ordem internacional rompeu com o colonialismo formal, por outro lado não foi capaz de superar a dependência de uns em relação aos outros. Foi esse reconhecimento que motivou por muito tempo vários estudos da CEPAL, quando postula que "as leis do livre-comércio internacional baseadas nas vantagens comparativas da especialização da produção beneficiam os países industrializados em detrimento dos países produtores de matérias-primas e de gêneros alimentícios. Conseqüentemente, haveria de industrializar a periferia e de estabelecer regras no mercado internacional que defendessem os produtores agroexportadores". (Cardoso, 1980, p.8).

Mas como implementar tal proposta? Na década de 1950 propunham-se algumas alternativas para o desenvolvimento de países periféricos, como créditos estrangeiros, via empréstimos intergovernamentais, para incremento da industrialização; política fiscal adequada; ação coordenadora do Estado para conduzir o desenvolvimento nacional. Tal projeto propunha, em princípio, alterações em benefício dos países periféricos para uma melhor colocação no mercado internacional. Porém, estas proposições estavam de antemão limitadas, pois só poderiam ocorrer caso o vínculo profundo com os países de capitalismo central não fosse rompido, estando suscetível de estar operando uma modificação fictícia e artificial. A possibilidade de manutenção do vínculo da periferia com os países centrais sustentada pelas posições acadêmicas de formulação mais sólida, segundo Fernando Henrique Cardoso, tendiam a mostrar que dependência e desenvolvimento podem marchar paralelos.

O próprio F.H. Cardoso formulava explicitamente esta hipótese, quando afirma: "com efeito, o processo atual de divisão internacional do trabalho, impulsionado pelo capitalismo monopólico e pela reorganização das empresas

chamadas multinacionais que passam a operar como conglomerados nos quais se incorporam distintos ramos da produção, abre a possibilidade da industrialização de áreas periféricas do capitalismo." (1980, p.75).

Há muito de verdade nesta afirmação, principalmente pelo fato de o autor, com suficiente habilidade, deixar um detalhe explícito em sua afirmação, a saber: "(...) abre a possibilidade da industrialização de áreas periféricas do capitalismo" (1980, p.75). Sim, enquanto possibilidade. E dois exemplos ilustram esta possibilidade realizada, o Brasil e os chamados Tigres Asiáticos. Porém, a grande maioria das nações periféricas ainda têm a industrialização apenas enquanto possibilidade. Ademais, quando Cardoso afirma que "a nova forma de dependência está baseada na exploração da mais-valia relativa e no aumento da produtividade" (1989, p.76), surge uma questão: estaríamos vivendo um momento em que os vários elementos motivadores de uma política imperialista estariam presentes nos dias atuais de forma combinada? Esta combinação "harmônica" seria responsável por um exercício mais sutil da dominação nos dias atuais?

Embora o uso da força não esteja sendo completamente descartada para afirmar o poder de um Estado sobre outro, tal comportamento, ao final do século XX, vem deixando de ser uma prática dominante. Não se pode afirmar, por exemplo, que o Japão e a Europa - esta em processo de unificação - têm-se valido da força para se afirmarem enquanto novas potências. Podemos dizer que no processo de afirmação do Japão e da Europa enquanto potências contemporâneas tem havido a introdução de novos elementos na prática imperialista. O principal elemento estaria localizado num avanço impressionante da ciência e da tecnologia, combinado com a busca de uma auto-suficiência agrícola (no caso da Europa), adquirido a partir da constituição de federações de Estados-nação soberanos.

Entretanto, esta análise se adequa mais facilmente às potências ocidentais, para as quais o tempo das colônias ultramarinas já não faz parte dos nossos

dias. No entanto, não podemos esquecer de impérios orientais constituídos ainda no século passado e mantidos até hoje, como são os casos da Rússia e da China. Raymond Aron afirma, inclusive, que o "último grande império colonial do mundo é o conquistado pela Rússia czarista, e que o Partido Bolchevique conservou, batizando-o de União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1980). No interior desses dois grandes Estados, a Rússia e a China, convivem uma diversidade de povos, e alguns deles reivindicam insistentemente a independência. Na maioria dos casos, nem Moscou nem Pequim têm-se importado com sutilezas quando se trata de manter seus impérios continentais.

1.1 Bipolaridade e multipolaridade

De forma assaz genérica, relações internacionais indicam o complexo das relações que ocorrem entre os estados; e se distinguem da esfera das relações internas dos estados. Interessa-nos aqui lançar um breve olhar aos modos pelos quais essas relações têm sido historicamente articuladas.

Durante a Guerra Fria vigorou explicitamente o sistema bipolar, um ordenamento de relações em que os atores secundários da comunidade internacional eram obrigados a se posicionarem de acordo com as posições tomadas pelas duas superpotências, União Soviética e Estados Unidos. Não se pode acreditar que, mesmo com as mudanças radicais que se estão processando no cenário internacional, os princípios de comportamento das duas superpotências tenham mudado tanto ao ponto de poder-se concluir que a Guerra Fria seja um episódio histórico de outros tempos. E mesmo se considerássemos este tipo de bipolaridade como superado, não poderíamos ainda declarar que já se inaugurou um sistema multipolar, uma vez que não está superada a bipolaridade norte-sul.

Como afirmamos, hoje é possível perceber claramente uma mudança nas relações entre as superpotências; mesmo que o rumo permaneça incerto. Aqui consideraremos duas hipóteses:

a) que o equilíbrio bipolar vai cedendo lugar a um sistema multipolar ainda em configuração, portanto instável;

b) que o chamado "equilíbrio do terror", característico da bipolaridade, chegou a um ponto de esgotamento tal que o diálogo entre as superpotências torna-se inevitável a fim de remover a possibilidade de confronto direto, sem quebrar a bipolaridade.

Para os teóricos da "razão de Estado", que pregam a segurança do Estado a partir de determinados modos de agir, vigora a anarquia entre os estados. Tal situação leva os governantes a violarem sistematicamente os princípios aplicados internamente ao Estado, o que implica admitir que as relações de dominação forjaram uma rígida hierarquia entre os estados. A postulação dos teóricos da razão de Estado é que este quadro é infinitamente retroalimentado devido à ausência de um poder soberano para garantir o respeito ao direito internacional.

Ainda sobre a anarquia no sistema internacional, consideramos a seguinte afirmação de Sérgio Pistone: "(...) Em substância, se não existe um poder soberano que garanta o respeito pelo direito internacional, existe em todo caso uma situação de poder, embora instável como o equilíbrio entre as potências, que obtém de alguma maneira o mesmo efeito." (1986, p.1092). Nesse sentido, é possível considerar que esta aparente anarquia do sistema internacional, antes de ser um fenômeno provocado pelas grandes potências, seja a impossibilidade mesma de ordená-lo. Podemos propor outro argumento capaz de refutar a teoria da existência de uma real anarquia. O que há, de fato, é uma brutal desigualdade entre os estados e essa assimetria não pode ser confundida simplesmente com anarquia ou anomia no sistema internacional.

A utopia de um governo mundial, que seria outra postulação dos teóricos da razão de Estado, pode representar uma possibilidade de superação da hierarquização e da anarquia internacional, e poderia ser também a garantia de perpetuação das desigualdades do sistema internacional. Mas esta utopia pode representar uma possibilidade

perigosa, caso vença a tendência homogeneizadora que disputa cada espaço nas relações internacionais. Torna-se inútil postular um governo mundial eficaz e democrático, enquanto persistirem as atuais estruturas que mantêm os Estados-nação.

1.2 A hierarquia entre os estados

Sob o prisma político seria elucidativo nos referirmos explicitamente a essa hierarquia. Estabelece-se entre os estados uma hierarquia bastante nítida. Tal hierarquia é, em parte, responsável e a expressão da desigualdade existente no sistema internacional, no que se refere ao comércio, às relações diplomáticas, às atividades político-econômicas, culturais e militares. Alguns autores classificam esta hierarquia numa escala de quatro tipos:

- a) aqueles capazes de cumprir um papel mundial;
- b) aqueles que desempenham um papel mundial, mas num setor particular das relações internacionais;
- c) os estados que são líderes regionais e;
- d) aqueles que só exercem um papel local.

No primeiro tipo se enquadram aqueles estados que são capazes de exercer em nível mundial intervenções militares, econômicas, político-diplomáticas e ideológicas. O acúmulo dessas capacidades lhes confere o papel de potência mundial. A Comunidade Econômica Européia (CEE) é, hoje, reconhecidamente, uma potência econômica. Mas até o momento tem tido um papel político limitado, uma vez que a Europa não opera concretamente ainda como unidade na ação político-diplomática. Se a ação diplomática européia (mesmo que haja intenso diálogo interno nos distintos corpos diplomáticos) ainda permanece respondendo às expectativas internas de cada Estado-nação, ocorre uma dispersão no relacionamento com os estados não-europeus.

As potências têm sido definidas a partir de quatro elementos:

- a) a riqueza material, quer dizer a posse de grandes recursos naturais e uma fraca

dependência de fontes de abastecimento estrangeiras;

- b) o controle de um espaço externo, de dimensões continentais;
- c) recursos humanos apreciáveis e;
- d) alto nível de domínio tecnológico, permitindo o pleno emprego das riquezas materiais e dos recursos tecnológicos.

O poder material não coincide necessariamente com o poder empenhado nas relações internacionais. E, muito mais que um poder militar, é fundamental a atuação política no sentido de ampliar o campo de influência. Em momentos nos quais a possibilidade de intervenção militar torna-se remota nota-se a ocorrência da relevância da vontade política como elemento preponderante para a configuração de um papel internacional mais destacado do Estado. É em situações como essas que se abre a possibilidade de deslocamento das potências, a partir da emergência de estados dotados de capacidade de intervenção política mais eficaz.

2 O ESTADO COMO ATOR INTERNACIONAL

Hegel afirma que "o Estado está orientado ao exterior pelo fato de ser um sujeito individual. Sua relação com outros Estados recai, portanto, no poder do príncipe. A ele corresponde imediata e exclusivamente convocar as forças armadas, manter relações com outros estados por meio de embaixadores, concertar a paz, declarar a guerra e celebrar outros trabalhos (1940). Não é somente no Estado-nação moderno que cabe ao soberano a responsabilidade pela política externa. Também na pólis grega os cidadãos enquanto soberanos, exerciam a responsabilidade das decisões no âmbito do que, à época, poder-se-ia entender como política externa. A participação do povo, do político bem entendido, dava-se diretamente. A esse participante da Ecclesia cabia decidir, segundo Aristóteles, sobre o futuro, onde as finanças, defesa nacional, importações, exportações e legislação estavam entre as matérias a serem deliberadas.

Já Merle (1986) afirma que a política exterior de um Estado não existe em si, pois não passa da política da equipe de dirigentes no poder num momento dado". Portanto, nesta direção, quando estabelecemos uma análise do sistema internacional, do jogo de forças, das disputas em torno da orientação no comportamento dos estados, jamais poderemos deixar de levar em conta a política interna desses estados. O mesmo autor postula ser fundamental nos referirmos à disputa interna para se compreender a política externa. Leva-se em consideração que a política externa dos estados é fruto de uma disputa interna, e nesse sentido ela é, de alguma forma, a resultante de um comportamento estabelecido nas fronteiras de cada Estado.

Merle afirma ainda que a interposição do Estado nas relações internacionais é uma ficção, necessária, no plano jurídico. e que a política externa, pressupostamente de um Estado, não é outra coisa senão a política adotada por seu grupo dominante, ou de um homem, ou ainda de uma casta profissional. Se considerarmos que o Executivo, por exemplo, pode legitimamente falar em nome do Estado, onde o Estado assume as posições elaboradas e executadas pelo executivo pode-se, dessa maneira, dizer que existe uma política externa de um Estado. Essa legitimidade confere, em última instância, certa identidade entre Estado e governo.

Para muitos autores, como Pistone (1986, p.1094), há o reconhecimento da autonomia da política externa em relação às estruturas internas dos estados. De fato, modificações radicais de regimes, desde a Revolução Francesa à Revolução Soviética, mesmo que tenham ocorrido transformações internas profundas e nas condições do sistema internacional em seu conjunto não lograram o estabelecimento de modificações na lógica das relações internacionais, sustentadas sobre os pilares das relações de potência e de equilíbrio.

Na análise das relações internacionais percebemos que esses dois pólos, externo e interno, relacionam-se de forma muito mais complexa a ponto de

exercerem influências mútuas. Entretanto, é possível reconhecer a existência de uma relativa autonomia da política externa em relação às estruturas internas dos estados, uma vez que não se pode afirmar que as mudanças internas são, por si, capazes de estabelecer modificação substancial nas relações interestatais.

2.1 A formulação da política externa do Estado

Quando se trata de resolver ou, antes, colocar em prática as últimas possibilidades de superar impasses internacionais, e é necessário neste percurso o uso da força, são os estados que tomam e podem tomar tal iniciativa. São os estados que controlam os aparatos militares de defesa e ataque; e essa é uma realidade em qualquer Estado-nação. Não é possível conceber em nossos dias que uma firma exploradora de petróleo vá declarar guerra contra outra empresa similar de outro país, ou mesmo contra uma nação estrangeira, visando resolver negociações mal encaminhadas. Em alguns casos, quando algumas firmas são o prolongamento de políticas estatais (ou quando se dá o inverso) poderá ocorrer a deflagração de guerra. Mas isso é feito através dos canais reconhecidamente controlados pelo Estado. Isso comprova que também as firmas reconhecem o Estado como ator privilegiado nas relações internacionais.

Mas internamente ao Estado, quais forças seriam capazes de influir na elaboração da política externa? Ao nível das estruturas do Estado, estritamente considerado, temos a preponderância do chefe-de-Estado que assume toda a responsabilidade da política externa, e aqui se inclui também a equipe governamental. A execução desta política pode sofrer o controle, "a priori ou a posteriori", das instâncias parlamentares.

Externamente ao aparelho de Estado, uma das principais forças capazes de intervir na elaboração desta política externa seriam os grupos de interesse (lobbies organizados por industriais ou agricultores, por exemplo), a opinião pública e os partidos políticos.

Apesar de os partidos políticos gozarem de certas vantagens estratégicas - sua relação com o poder e ser intermediário entre as reivindicações internas e as coações do ambiente externo - reservam, em sua maioria, espaço limitado às questões internacionais. É comum ocultarem as questões externas, abordando-as apenas quando isto significar a possibilidade de colocar em situação difícil o partido adversário, ou quando há a possibilidade de obtenção de dividendos eleitorais imediatos.

3 O SISTEMA INTERNACIONAL

Podemos dizer que o sistema se caracterizaria por um conjunto de relações entre atores situados em um meio específico e submetidos a um certo modo de regulação. Não se afirma aqui que o sistema internacional seria somente a relação direta entre os governos dos diversos estados.

A partir da II Guerra Mundial tem-se o advento de um sistema internacional caracterizado por uma aparente adesão igualitária de todos os estados a uma rede muito densa de organismos permanentes e universais, pela intensificação dos intercâmbios econômicos no quadro de um mercado mundial e pela instantaneidade das comunicações no terreno da informação e abertura de um campo estratégico unificado. Esse novo momento nas relações interestatais dará um componente global ao sistema internacional.

Se por um lado ocorre uma distensão leste/oeste, isto não significa dizer que o sistema internacional tenha superado seus conflitos. O que percebemos é a intensificação e o deslocamento das tensões, uma vez que as ambições territoriais não desapareceram, mas dão precedência a outras finalidades, principalmente econômicas. Um dos pilares do Estado Nacional é o controle de um determinado território. Portanto, enquanto a sociedade contemporânea se mantiver organizada em estados nacionais a disputa por territórios será uma constante no sistema internacional.

O aspecto ideológico, que motivou por muito tempo inúmeros conflitos, vem deixando de ser aspecto preponderante nessas disputas, mesmo que entre os conflitos após 1945 uma certa visão de organização do Estado e da sociedade tenha tido papel ativo. Mas não podemos dizer que este componente esteja eliminado. A ideologia continua, de uma forma ou de outra, atuando nas relações interestatais, mas o que tem prevalecido no reordenamento aparente do sistema internacional são postulações pragmáticas.

Mesmo que sejam reduzidas as transformações no sistema internacional, podemos constatar o deslocamento dos conflitos. A que se deve tal deslocamento? Uma das respostas possíveis pode ser a configuração de um equilíbrio de forças entre as duas superpotências, embora encontremos uma outra resposta provável. Muitos dos conflitos atuais se dão entre estados que alcançaram sua soberania nos últimos cem anos, e encontram-se envolvidos em pendengas regionais deixadas pelo processo de descolonização. Há uma outra resposta possível: os conflitos atuais dão-se entre aqueles estados que buscam uma liderança regional, entrando em confronto com outro Estado que mantém estreita vinculação com interesses de alguma potência ou de um grupo de países industrializados.

Outro elemento observado no sistema internacional contemporâneo é a integração regional. Tais movimentos de integração não visam substituir a médio prazo o Estado-nação, mas pelo menos introduz uma novíssima relação entre eles. Hoje em dia, o exemplo mais bem-sucedido de integração é o da Europa ocidental, que tem entre outras motivações a busca de superação, ao menos parcial, de algumas limitações evidentes dos estados. Uma dessas limitações, por exemplo, diz respeito ao limite da produção industrial e agrícola. Notamos, assim, que entre a cultura (Liga Árabe), a ideologia (Organização da Unidade Africana) e a economia (CEE), esta última tem sido a alavanca mais ágil no sentido de introduzir novos elementos à discussão acerca da soberania dos estados. Tais elementos nos levam a concluir que há grandes possibilidades de ocorrerem

mudanças no sistema internacional, mas não é tão provável uma mudança de sistema.

4 BRASIL: A POLÍTICA EXTERNA E SEUS PARTIDOS

De maneira geral, os partidos políticos brasileiros constituídos a partir da redemocratização de 1945 concederam um espaço muito reduzido às questões de política externa. Uma análise do discurso desses partidos revela que "quanto menor e mais estruturado ideologicamente era o partido em causa, maior atenção era dada às 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". No regime de 1946 os partidos eram, pode-se dizer, "partidos sem política externa". (Merle, 1986)

É preciso reconhecer, no entanto, que durante esse regime os partidos políticos atuaram de forma episódica, algumas vezes intensamente, sobre as questões de política externa. Essa atuação se deu através dos canais institucionais normais, no Congresso Nacional e nas suas respectivas comissões especializadas. Mas limitava-se a uma reação às propostas e mensagens encaminhadas pelo Executivo. A atividade partidária em relação à política externa confunde-se com o próprio desempenho das atividades congressuais, pois as orientações partidárias a esse respeito eram extremamente restritas.

No processo decisório acerca da política externa as transformações postas em prática pelo golpe militar de 1964 não tiveram grande importância, visto que a participação dos partidos nesse processo e suas relações com o Executivo continuaram basicamente como eram antes. É difícil a singularização das principais tendências em matéria de intervenção partidária na política externa, durante o período pós-64. Mas pode-se dizer que na prática houve uma redução ainda maior da capacidade de influência dos partidos no controle da política externa. Com o esgotamento do bipartidarismo, conduzindo o sistema político brasileiro a uma fase de transição "administrada", que procurou chegar a um

multipartidarismo limitado e controlado, novamente não houve alterações fundamentais no processo decisório em matéria de política externa. Apesar do novo quadro partidário, o poder de decisão continuou nas mãos do Executivo, como aliás permanece até hoje.

Há certas posições que defendem a necessidade de controles democráticos sobre a política externa, e há outras que acreditam não haver nenhuma relação entre a política externa e a democracia. Aqueles que se colocam de acordo com a primeira posição alertam para o perigo do aparecimento, no cenário político, de doutrinas que exijam a completa liberdade do Príncipe, sem controles jurídicos ou políticos para o êxito de uma ação governamental eficaz, em relação ao plano externo, alimentando com isso o aparecimento de regimes autocráticos e ditatoriais. O argumento apresentado pelos opositores é de que a política externa é uma área muito complexa e específica e que seus temas não são suscetíveis de detalhamento operacional em regime de participação ampliada, pois a publicidade poderia afetar negativamente a posição do país junto a uma instância negociadora internacional.

Contudo, não se pode negar que haja uma relação entre democracia, no plano interno, e a forma de condução da política externa, pois não procede a acusação de que o sistema internacional esteja esfacelado ao ponto de não possuir parâmetros de valores para estabelecer a legitimidade internacional, credencial para agir que deriva, mal ou bem, da democracia no plano interno. Sem incorrer em exagero, podemos dizer que as dificuldades de se construir uma ordem internacional mais equilibrada pode ser comparada à dificuldade que se tem na instauração de um sistema democrático nas sociedades, em nível interno. A democracia pressupõe a tolerância, o princípio da legalidade, a busca do compromisso, o controle e a responsabilidade do poder, o princípio da maioria, tanto que "a teoria política, desde Kant, vê uma associação positiva entre a democracia, no plano interno, e um internacionalismo de vocação pacífica, guiada pelos princípios da coexistência e

da cooperação com os demais membros da sociedade internacional". (Merle, 1986)

Porém, mesmo que se reconheça a estreita relação que há e que deve haver entre a democracia, no plano interno, e a forma de condução da política externa, isso não torna minúscula a complexa questão da possibilidade de um controle democrático da sociedade sobre a política externa. Assim como todos os elementos que dizem respeito ao exercício da democracia, igualmente as questões seguintes devem ser devidamente ponderadas. Afinal, que tipos de controles seriam esses? Como se daria a participação dos cidadãos?

É verdade que "a área da ação externa do Estado é a que maiores resistências oferece ao exercício dos controles democráticos por via parlamentar, seja no momento da formulação de políticas globais, seja no desenvolvimento do próprio processo de decisão" (Imbiriba, 1985). Mesmo nos países de democracia mais estável o Executivo passa a concentrar poderes cada vez maiores. No entanto, é também verdade que a vida e a liberdade de cada cidadão é atingida pelas decisões e atos externos de seu governo. Considerando-se esse ponto, seria legítimo uma maior participação popular, nos partidos políticos, atuando no parlamento de forma eficaz, através de meios políticos e jurídicos. Os partidos com representação no parlamento poderiam atuar em dois níveis quanto à política externa: de forma preventiva, na formulação dos princípios, valores e interesses que deveriam nortear a ação do governo, e acompanhando, avaliando e fiscalizando as posturas adotadas.

Embora reconheçamos que o Poder Executivo seja o poder mais competente, pela sua própria natureza, para gerir os atos externos de um país, é necessário capacitar o legislativo como instância democrática e eficaz também na ação e na condução da política externa, para poder, assim, exprimir o percurso de democratização por que passa o Estado brasileiro, ao mesmo tempo que o torna mais legítimo.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos políticos e política externa. **Política e Estratégia**, São Paulo, v.4, n.3, 1986.
- 2 ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: UnB, 1988.
- 3 ARON, Raymond. **Estudos políticos**. Brasília: UnB, 1980.
- 4 CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar**. Petrópolis: Vozes, 1980. Cadernos CEBRAP, 33.
- 5 GENTILI, Anna Maria. Colonialismo. In: BOBBIO, Norberto (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1988. p.181-186.
- 6 GONZAGA, Carlos Marçal. **Poder e partidos políticos**. Belo Horizonte: DCP/UFMG, 1990. Tese (Mestrado) - Departamento de Ciência Política (DCP), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 1990.
- 7 HEGEL, G. W. F. **Principes de la philosophie du droit**. Paris: Gallimard, 1940.
- 8 IMBIRIBA, M. N. O. Democracia e política externa: o caso brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n.2, 1982.
- 9 LAFER, Celso. O legado diplomático da viagem presidencial de Tancredo Neves. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n.2, 1985.
- 10 LÊNIN. **O imperialismo, fase superior do capitalismo**. Lisboa: Progresso, 1984.
- 11 MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: UnB, 1986.
- 12 MÔNNET, Jean. **Mémoires**. Paris: Fayard, 1988.
- 13 PISTONE, Sérgio. Razão de estado. In: BOBBIO, Norberto (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1986. p.1066-1073.
- 14 PISTONE, Sérgio. Relações Internacionais. In: BOBBIO, Norberto (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1986. p.1089-1099.
- 15 TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do estado moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1989.