

IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

6 a 10 de maio de 2019

Victor Teodoro

Doutorando DCP-USP

victor.teodorosousa@gmail.com

**Aproximações entre a concepção internacional interna do Partido dos
Trabalhadores e a política externa do primeiro governo Lula (2003-2006)**

Trabalho preparado para apresentação no IX
Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência
Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019

São Paulo

2019

RESUMO

Este trabalho pretende dedicar-se a análise do nível de alinhamento entre as posições adotadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a política externa implementada pelo primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Pretende-se identificar se as políticas adotadas pela administração de Lula confluem com as posições debatidas no seio do partido, expressas através de diretrizes e resoluções de encontros, congressos e programas de governo apresentados durante os pleitos eleitorais neste período. Para a análise das posições desenvolvidas no seio do PT foram consultados os documentos resultantes dos Encontros Nacionais, do Congresso Nacional do partido e das Campanhas Presidenciais entre os anos de 2001 e 2007. Concernente às posições da administração Lula optou-se pelas políticas implementadas pelo Executivo, nas figuras da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), obtidas em fontes oficiais e bases de dados do governo. Também aplicou-se um recorte em busca de temas relacionados à integração regional, cooperação Sul-Sul e segurança internacional. Após a apresentação dos resultados da análise documental e do cotejamento entre posições do partido em si e dos atores enquanto governo apresenta-se uma breve revisão bibliográfica sobre os resultados da política externa do período. Ao fim considera-se que há uma expressiva sinergia entre as posições adotadas no seio do partido e os rumos tomados pela administração durante o primeiro mandato de Lula.

Palavras-chave: Política Externa; Governo Lula (2003-2006); Partido dos Trabalhadores.

Introdução

A relação entre as posições oficiais dos partidos e as políticas de fato implementadas pelos mesmos quando na posição de titularidade do Executivo federal ainda é um tema pouco explorado pela literatura. Neste trabalho, pretende-se explorar esta relação durante a primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). O pensamento internacional desenvolvido no seio do Partido dos Trabalhadores, apresentado publicamente nas resoluções dos encontros e congressos partidários e nos programas de governo, será cotejado frente as posturas adotadas pelo Executivo neste período.

Como apontam Onuki e Oliveira (2010), a literatura nacional não possui uma ampla gama de estudos relacionando as posições partidárias e as decisões em política externa. O pressuposto quase consensual é de que estes temas, por não possuírem forte impacto eleitoral, não despertam grandes preocupações no seio dos partidos, assim como não fomentam enfrentamentos entre as agremiações. No mesmo trabalho, os autores percorrem os programas de governo dos partidos à época e identificam a incongruência destes pressupostos diante da empiria. Os partidos não só possuem concepções próprias – em muito vinculadas ao posicionamento no espectro ideológico – como também divergem entre si, motivados pela ideologia e pela lógica de situação/oposição.

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

A discussão sobre os impactos das posições partidárias e suas influências sobre os processos de tomada de decisão dos atores políticos encontra-se também em um estágio

ainda seminal. Evidente que fatores domésticos impactam nos processos de tomada de decisão em relação à política exterior (MILNER, 1997), devendo sempre considerar o agente da decisão que os impactos das posturas domésticas e externas se inter-relacionam e exercem impacto entre si mutuamente (PUTNAM, 1988). Porém, é escasso o número de estudos que tenham se debruçado sobre a relação entre posição do partido e as políticas implementadas pelos detentores de mandato sob tais legendas, permanecendo o entendimento de que diversas forças sociais, grupos de interesse e atores domésticos impactam a tomada de decisão em política externa (PUTNAM, 1988), sem que se qualifique a influência particular dos partidos neste processo. Esta relação pode ter impactos distintos entre representantes no Legislativo e no Executivo. No caso específico brasileiro as particularidades do sistema político vigente pós 1988 o caracterizam sob uma estrutura de coalizões partidárias que por sua vez sustentam a governabilidade do presidente, o chamado “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998).

O trabalho de Poole (2007), propõe uma análise das transformações do posicionamento de parlamentares ao longo do tempo. Porém, além de possuir uma certa incongruência entre os pressupostos analíticos e os resultados empíricos encontrados (OLIVEIRA, ONUKI, 2010, pp. 153-154), está assentado em um objeto bastante diferente do caso brasileiro. Enquanto que a média histórica de renovação da Câmara dos Deputados nos Estados Unidos entre 1990 e 2018 é de apenas 5,33%¹, no Brasil a média no mesmo período é de 49,14%, segundo o Diap (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)². Ou seja, para além do problema do mecanismo de presidencialismo de coalizão, que tende a formar amplos núcleos de apoio parlamentar para o governo, o índice de renovação da composição do Congresso brasileiro é muito maior do que no Congresso dos Estados Unidos, impossibilitando a replicação do modelo analítico de Poole. Um grande número de políticos deixam seus mandatos, não disputam ou não se reelegem para um novo termo e há diversos casos tanto de disputa por cargos mais elevados ou de retorno após algumas legislaturas fora do sistema. Portanto, torna-se inviável a análise do perfil dos congressistas em relação a determinados temas ao longo dos anos, visto a alta circulação de lideranças e novos entrantes.

¹ Disponível em <<https://www.opensecrets.org/overview/reelect.php>>.

² Disponível em <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28516-eleicoes-2018-camara-dos-deputados-tem-renovacao-de-52>>.

Bons estudos nacionais conduziram análises sobre a influência parlamentar nos processos de tomada de decisão e de aprovação de políticas exteriores. Silva e Spohr (2016) apontam que usualmente ocorre um processo de concertação de posições entre o Executivo e o Legislativo em temas de política externa. Entretanto, Diniz e Ribeiro (2008) apontam que apesar de possuírem dispositivos acessíveis para influenciar as decisões no campo da política externa e manifestarem interesses para com esses temas, ainda existem muitas limitações à atuação parlamentar, possibilitando que o Executivo utilize de instrumentos próprios de sua atividade para constranger posições contrárias aos seus interesses na política exterior. Ademais, há grande unidade de posição quando se trata de decisões em política externa e a votação dos partidos de base governista (OLIVEIRA, 2013; FELIÚ, ONUKI, 2014). O intuito deste trabalho é apresentar, portanto, como esta relação de sinergia ocorre não somente por conveniência política da situação governista, mas os vínculos existentes na concepção ideológica e de leitura conjuntural no caso específico do Partido dos Trabalhadores.

Por este motivo, não seria possível identificar – ao menos neste espaço – algum sinal de divergência parlamentar em relação às políticas adotadas pelo Executivo, pois, na lógica de coalizões a base aliada tende a operar em consonância com o Presidente. Tal empreitada exigiria uma análise bastante detalhada das posições de cada deputado ou senador em Comissões Parlamentares para identificar momentos excepcionais de infidelidade partidária ou disputa por emendas nos projetos em discussão, o que, poderá ser realizado fortuitamente num futuro estudo. Dadas estas limitações, o nível analítico a que se pretende este estudo se concentra nas políticas implementadas pelo Executivo, nas figuras da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, considerando que os atores responsáveis pela condução destes cargos são membros do partido aplicando suas posições enquanto governo (HEBLING, 2015), em paralelo às diretrizes discutidas nos programas de governo do partido durante o período do governo em tela.

Optou-se, também, por uma análise focada principalmente nos temas de integração regional e cooperação Sul-Sul, assim como nas temáticas concernentes à segurança internacional, por se tratarem de agendas bastante sensíveis ao governo Lula. Nestas searas podemos identificar mudanças significativas na condução da política externa – em relação ao governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – e por

demandarem articulações amplas com setores militares, políticos, econômicos e acadêmicos. Optando por uma pesquisa mais aprofundada nos vastos materiais disponíveis sobre o período, decidiu-se não avançar sobre o segundo governo Lula (2007-2010). Este trabalho pretende identificar as bases que compuseram a relação entre as ideias desenvolvidas no seio do partido, os balanços e críticas discutidas em suas instâncias com a atuação no governo. Num fortuito momento futuro pretende-se avançar sobre a segunda administração, cotejando os dois mandatos investigando se houveram mudanças substanciais na condução em relação à primeira experiência à frente do Executivo. Infelizmente, pela escassez de tempo e do espaço deste texto, não caberia este recorte temporal mais alongado. Em benefício do melhor tratamento dos materiais, outro texto abordará o segundo governo.

Para a análise das diretrizes partidárias foram consultados os documentos resultantes dos Encontros Nacionais de 2001 e 2006 (12º e 13º respectivamente) e do Congresso Nacional do PT de 2007 (3º), assim como das Campanhas Presidenciais de 2002 e 2006. Devido a ampla produção de estudos e documentos sobre a política externa dos governos Lula, optou-se por fontes oficiais da própria gestão, a saber, os Repertórios de Política Exterior de 2007, a Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006), o Balanço de Governo “Brasil 2003-2010”, além das bases de dados sobre viagens presidenciais, mensagens ao congresso, estatísticas oficiais.

O artigo está estruturado em dois capítulos para além desta introdução e das considerações finais, sendo o primeiro dedicado à uma apresentação em paralelo das diretrizes assumidas pelo Partido dos Trabalhadores em suas instâncias decisórias e as políticas encaminhadas pelo governo de Lula, através da apresentação do posicionamento oficial documental do governo, conduzindo no segundo capítulo uma análise sobre as aproximações entre os pressupostos teóricos e a base empírica da experiência de governo. Ao fim consideramos que o partido e a Presidência partilharam de grande sinergia em relação aos rumos adotados para a política externa, ainda que a relação não seja imune a desalinhamentos e críticas.

Um compêndio das diretrizes partidárias e das posições oficiais do governo Lula

Antes da vitória eleitoral de 2002, que levaria Lula e o PT ao posto máximo do Planalto pela primeira vez, o partido discutiu o conteúdo de seu programa e as principais

diretrizes que nortearam o plano de governo apresentado naquela disputa ao longo dos anos anteriores. O partido e a sua principal liderança já haviam passado por um intenso processo de redefinição de agenda, refinando suas posições e suavizando o discurso em direção ao centro político. O PT partiu de uma posição bastante radical à esquerda entre sua fundação em 1980 e as eleições de 1989, passando por diversas derrotas eleitorais ao longo dos anos 1990 que motivaram autocríticas em praticamente todos os níveis do programa, culminando na adoção de uma postura suavizada e reformista, de aliança com setores burgueses nacionais a partir da campanha de 2002.

Estes três momentos de sua história (Sousa, 2018) não podem ser ignorados ao refletirmos sobre as posições adotadas a partir de 2002, tanto pelo conjunto orgânico do partido, quanto pelas suas lideranças, principalmente a figura de Lula. Diferente de seu antecessor na Presidência, Lula não é um teórico, nem um acadêmico de formação, portanto, sua “obra” não está acessível previamente. Podemos considerá-lo um “teórico da práxis”, que desenvolve concepções acerca da realidade e propõe alternativas políticas inovadoras diretamente na prática da política. FHC, por sua vez, possui respeitável trajetória formal na academia e na intelectualidade brasileira, portanto é possível e mais acessível identificar concepções próprias do sociólogo e do político, o que está muito mais diluído na trajetória de Lula.

Trataremos, portanto, das movimentações e acenos à mudança protagonizados por Lula e por sua equipe de governo como bases de uma leitura particular da realidade e nas políticas implementados como aplicações empíricas desta concepção particular. Visando a disposição mais ordenada das posições assumidas pelo partido enquanto instituição e do governo, focar-se-á em algumas questões mais latentes que possuem destaque: inserção internacional, defesa da soberania e autonomia internacional, integração regional, reforma dos organismos internacionais e alguns aspectos de incremento das capacidades em defesa nacional.

Antes das eleições, no 12º Encontro Nacional do PT, ocorrido em 2001, já se discute as bases do programa que foi apresentado durante o pleito de 2002. No documento das Resoluções do encontro há fortes críticas ao modelo econômico adotado por FHC, rechaçando o neoliberalismo e as políticas de inserção subordinada no sistema internacional. Em linhas gerais defende-se que “este programa, que será construído no processo de discussão que se inicia, deverá estar orientado para promover uma inserção

internacional soberana do Brasil, para que este cresça de forma sustentada, do ponto de vista econômico e ambiental, no sentido de superar a exclusão social”. A conjuntura é lida como de crise e de marginalização dos setores mais pobres da sociedade, o que demandaria do próximo governo um “amplo movimento capaz de reerguer o país, resgatar sua soberania, implementar um programa de reformas”. Este cenário de crise não se apresenta exclusivamente no Brasil, mas se espalha pelos países latino-americanos que adotaram políticas neoliberais, situação intensificada devido aos constrangimentos exercidos pelos EUA em busca da efetivação da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas), que reforçaria a condição subalterna destes países. “O Brasil deve lutar pela abertura dos mercados dos países ricos, preservar sua vocação multilateral de comércio, estimular o fortalecimento do Mercosul em novas bases políticas, institucionais, tecnológicas e culturais”.

No campo da integração, afirma-se que o discurso tecnocrático impossibilita a liberdade de “energias criativas renovadoras” e que trata-se de um “projeto estratégico para redefinir a correlação de forças no continente.” A vocação brasileira ao multilateralismo deve ser valorizada e aplicada às suas relações comerciais e políticas, fortalecendo as posições no âmbito latino-americano, através do Mercosul, e em novas parcerias “com potências emergentes como a Índia, a China a África do Sul, entre outras” (em outro momento do texto também é citada a Rússia entre as potências emergentes).

Em relação às questões militares e de segurança na região dirige-se crítica ao Plano Colômbia como um atentado à soberania colombiana e um risco para a defesa da região amazônica. Também cita os atentados de 11 de setembro de 2001 como um episódio lamentável para o mundo todo, porém, alerta que o episódio estaria sendo usado pelo governo estadunidense para a supressão de direitos fundamentais no plano interno e ingerências em países árabes, assim como a aliança com regimes e grupos violentos no plano externo, como já havia sido feito com o Talibã e que agora se repete com milícias no Afeganistão e o governo paquistanês, por exemplo. Apesar de descrever com pesar os atentados, denuncia-se que a retórica construída pelo governo estadunidense sobre eles têm servido para justificar a presença militar dos EUA em detrimento de outras alternativas diplomáticas de negociação pacífica dos conflitos.

Em linhas gerais as resoluções apontam para a construção de um programa de governo que preze pela autonomia nacional, não só do Brasil, mas em defesa da

autonomia de todos os países do “terceiro mundo”, principalmente na América Latina. Também é bastante forte a intenção de “retomar” a soberania nacional, rechaçando ingerências externas nos países latino-americanos e a busca pelo fortalecimento dos mecanismos de integração regional e de coalizões globais entre potências emergentes como formas de superação das condições subalternas impostas pelo neoliberalismo globalizado. Há em toda a proposta uma verve reformista do sistema internacional, criticando os mecanismos de dependência financeira do FMI, a dívida externa dos países pobres e terceiro-mundistas, o fortalecimento das bases industriais e agrícolas dos países menos desenvolvidos e a solidariedade nas relações internacionais como alternativa ao modelo agressivo e desestruturante do sistema vigente.

Ao longo da Campanha Presidencial de 2002, o partido lançou um amplo material, totalizando 17 cadernos temáticos, sendo que em ao menos 11 deles há alguma menção à questões de impacto internacional. Há maior profundidade em alguns deles, segundo os quais apontaremos as principais diretrizes propostas para o programa. O caderno “Compromisso com a Soberania, o Emprego e a Segurança do Povo Brasileiro” trata-se de um discurso de Lula endereçado ao eleitorado, assumindo compromissos de forma bastante sucinta, porém relevantes para a análise. Neste documento há a explícita defesa da capacidade econômica e produtiva do Brasil, que criariam as condições necessárias à construção de um mercado interno de massas, incluindo setores sociais marginalizados à sociedade de consumo. Também retornam as defesas do Mercosul e da integração sul-americana como formas de garantir a autonomia da região.

No documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil” adota-se uma postura bastante semelhante à identificada no Encontro Nacional de 2001. Aparece bastante reforçada a noção de que o projeto de inclusão e desenvolvimento nacional não pode ser deslocado do projeto de inserção internacional soberana e autônoma. Tal afirmação encontra-se no bojo da crítica ao governo de FHC, tido como neoliberal, que teria ameaçado a autonomia e soberania nacional ao criar intensos laços de dependência externa, tanto através da dívida, quanto através da abertura de capital. A proposta, portanto, seria romper com a lógica de dependência e fomentar a infraestrutura interna de produção e o mercado interno de massas. Este processo deveria ser indissociável de mecanismos de inclusão social, formando um eixo de desenvolvimento. A política externa seria instrumento fundamental para romper com as amarras e

blindagens do sistema neoliberal globalizado, assim como a integração regional e a revitalização do Mercosul seriam instrumentos para a articulação das forças progressistas da região sul-americana.

No “Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente” argumenta-se que sem a plena garantia da integridade territorial, da soberania e da segurança nacional não seria possível construir um país independente e desenvolvido. Para tal, as forças armadas necessitariam de reformas estruturais, uma vez que se encontravam em situação de descaso e precariedade material e salarial. Critica-se a estagnação das forças em moldes que remetem ainda à Doutrina de Segurança Nacional, propondo portanto, uma reorganização material e doutrinária da Política de Defesa Nacional, garantindo o cumprimento do mandato constitucional das forças armadas e sua participação na defesa das fronteiras e em missões de paz. No campo da política externa há novamente a defesa de manutenção do relacionamento equilibrado, porém pragmático, com as potências do Norte – EUA, incluindo o NAFTA, União Europeia, e o Japão na Ásia – e uma aproximação bilateral com “países de importância regional” como a Rússia, Índia, China e África do Sul, visando a democratização das relações internacionais. A polêmica “Carta ao Povo Brasileiro” não traz conteúdo substancialmente diferente para o campo das relações internacionais do futuro governo, repousando no grande pacto interno entre elites e setores populares ao qual tanto se discute. Somente reafirma a necessidade de recuperar a soberania nacional e investir em uma inserção autônoma e “respeitada no mundo”.

Em primeiro de janeiro de 2003, na ocasião de sua posse, o presidente Lula reafirmou os compromissos assumidos durante a campanha: “Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional.” O chanceler Celso Amorim, nome forte da política externa do governo Lula também fez discurso na mesma direção:

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social.

(Discurso do Ministro Celso Amorim durante a transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, 1º de janeiro de 2003)

Desde os primeiros meses e ao longo do primeiro governo, em todas as ocasiões em que abordou a temática da nova matriz de política externa, Lula reafirmou o caráter pacifista e universalista (Davos, 26 de Janeiro de 2003), da vinculação entre o projeto de desenvolvimento nacional e a reforma do sistema internacional (Assembleia Geral das Nações Unidas, 23 de setembro de 2003), do respeito à autodeterminação dos povos e da não-intervenção, porém, em uma atitude de não-indiferença (Universidade de Pequim, 25 de maio de 2004), a defesa de uma nova geografia global, apoiada nas potências emergentes, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Artigo do presidente Lula publicado no jornal El País, 21 de janeiro de 2005).

Nas mensagens ao Congresso de 2003, Lula reafirma o compromisso com uma concepção holística da defesa nacional, afirmando a necessidade de respostas mais amplas, que envolvam além das alternativas militares, as áreas sociais, econômica e diplomática. Na mesma ocasião, reforça a necessidade de proteção da Amazônia e da atualização do pensamento estratégico diante das novas dinâmicas internacionais e das necessidades da defesa nacional. Ainda no âmbito da defesa, defende a ampliação da presença militar nas fronteiras e o aprofundamento dos mecanismos de controle como o SIVAM e o SIPAM. A integração regional no âmbito da defesa têm atingido níveis desejáveis de cooperação ainda que com baixo orçamento destinado pelos países sul-americanos. O preparo e a disposição para a participação de missões de manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas é citado como um mecanismo de projeção do Brasil como potência regional e mundial, nesta seara reafirma a presença do Brasil no Timor Leste – desde 1998 – e como observador nas Unmop (Croácia), Unficyp (Chipre), Minugua (Guatemala), Marminca (América Central) – estas duas últimas no âmbito da Junta Interamericana de Defesa. Para a garantia do preparo e disponibilidade necessários para o emprego das forças armadas o governo adotará mecanismos de reforma institucional e programas de reaparelhamento das forças, baseado no desenvolvimento de tecnologias duais de conteúdo nacional, garantindo a capacidade de operação coordenada e conjunta das forças armadas. Prevê também atuação contra ilícitos transnacionais, utilizando de cooperação em áreas sensíveis da vizinhança sul-americana, como a Tríplice Fronteira com Argentina e Uruguai, além de reforçar o fomento do Programa Espacial.

Especificamente sobre a dimensão política da atuação externa brasileira, afirma a defesa dos valores constitucionais de defesa da soberania nacional, direitos humanos,

autodeterminação dos povos, não-intervenção, solução pacífica dos conflitos e a integração regional. A América do Sul é constantemente afirmada como prioridade da política do governo. Assim como a inserção internacional soberana e independente. As relações históricas com as potências hemisférica – EUA – e europeias, deve ser mantida pragmaticamente, respeitando a posição destes países, porém, rechaçando quaisquer relações de submissão ou de ingerência. Quanto às relações com a África, a interação com os países seria ditada pela tônica da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, ampliando aos demais países em busca de cooperação política e econômica. Para o Oriente Médio a postura seria dirigida na busca pelo diálogo, abertura de espaços diplomáticos e na defesa da paz na região, principalmente no conflito Israel-Palestina. A Ásia demandaria atenção a três países específicos: Índia, China e Japão. No que concerne aos mecanismos multilaterais, o país valorizaria estes fóruns (nas mais variadas temáticas: ONU, OMC, OEA, OIT, OMS, CSONU, Mercosul, etc).

O primeiro ano de governo foi bastante intenso em iniciativas internacionais. O Grupo de Amigos da Venezuela, alcançou êxito nas negociações entre o governo de Hugo Chavez e a oposição, que protagonizavam um enfrentamento virulento naquele momento, em menos de 2 meses – criada em 15 de abril de 2013, conduziu o processo de negociações que levaram ao acordo entre as partes concluído em 29 de maio do mesmo ano. Em 1º de junho, Lula participa do encontro do G-8 em Evian, França, a convite do governo francês. Em 6 de junho é criado o Fórum IBAS, em Brasília. Entre 19 e 20 de junho, Lula é recebido pela primeira vez pelo presidente George W. Bush em Washington, firmando parcerias bilaterais – antes, o governo brasileiro já havia declarado publicamente sua preocupação com a invasão do Iraque pelos EUA e após o envio de tropas rechaçou a ação militar sem autorização do CSONU. Em 14 de julho, o Reino Unido declara apoio à entrada do Brasil como membro permanente no Conselho Segurança. No dia 4 de agosto, se reúnem pela primeira vez os ministros da Relações Exteriores do Mercosul e da Comunidade Andina para a discussão da criação de um espaço de integração entre os blocos. Entre 10 e 14 de setembro, durante a V Conferência da OMC, em Cancun, o Brasil lidera a criação do G-20 comercial. Entre 2 e 8 de novembro Lula visita países africanos e defende o estreitamento de relações entre o Brasil e a África; entre 3 e 10 de dezembro, o presidente visita países do Oriente Médio, sendo a primeira vez que um chefe de Estado brasileiro viaja à região desde 1876.

Estes acontecimentos ilustram bem o desejo do novo governo de manter uma agenda externa ativa, direcionada a inauguração ou aprofundamento de relações com outros polos globais, abrindo espaços mais amplos na América do Sul, Oriente Médio, África e Ásia. Nos anos seguintes o governo proporia iniciativas que marcaram a gestão, como o envio de tropas e o comando da Missão de Estabilização do Haiti – Minustah (fevereiro de 2004), a abertura de Escritório de Representação em Ramalá, Palestina (14 de maio de 2004), a Reunião de Líderes Mundiais para a Ação contra a Fome e a Pobreza, liderada por Lula (20 de setembro de 2004), a criação do Grupo dos 4 – países que demandam a reforma do CSONU: Brasil, Alemanha, Índia e Japão (21 de setembro de 2004), lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA (8 e 9 de dezembro de 2004), proposta em 2003 a Cúpula América do Sul-Países Árabes – ASPA é consolidada (10 e 11 de maio de 2005), a operação da plataforma P-50 da Petrobrás, que marca a autossuficiência brasileira em petróleo (21 de abril de 2006), a inauguração do módulo de enriquecimento de urânio para o abastecimento das usinas Angra I e II, passando a integrar o grupo de países que dominam a tecnologia de enriquecimento (5 de maio de 2006), a primeira turma de 100 novos diplomatas ao Instituto Rio Branco é admitida (27 de julho de 2006, ao todo foram ofertadas 207 no primeiro mandato), I Cúpula do IBAS (12 e 13 de setembro de 2006), primeiro encontro informal dos chanceleres dos BRISCs (20 de setembro de 2006), Cúpula América do Sul-África (30 de novembro a 1º de dezembro de 2006).

Estes aspectos e acontecimentos foram listados e exacerbados nas Mensagens ao Congresso entre os anos de 2004 e 2006. Nelas a Presidência já afirma, em 2004, a liderança brasileira nos movimentos em busca de um sistema internacional mais justo e igualitário, a busca por relações solidárias entre os povos e o rechaço às intervenções (Iraque) que colocam em risco a paz e a segurança internacional. No mesmo ano também é citado que o país passou a adotar um novo eixo de parcerias, priorizando a América do Sul, mas com grande interação com países africanos, árabes e asiáticos, novos mecanismos de cooperação como o IBAS, um novo modelo de inserção econômica e iniciativas de fortalecimento da defesa nacional, como programas de reaparelhamento e de segurança das fronteiras (Calha Norte, por exemplo) e de participação em missões de paz (Timor Leste, Congo e a retirada de minas terrestres no Peru e Equador).

A partir de 2005 as Mensagens passam a citar, para além dos temas já abordados desde o início do governo, realizações no campo do combate à fome e miséria em nível internacional. Também elucida-se a presença do Brasil na missão de estabilização do Haiti, a participação com membro não permanente do CSONU, a defesa dos direitos humanos, a posição em defesa do meio ambiente, além da participação ativa em fóruns multilaterais como a OMC e a organização da XI UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento). É digno de nota também para este ano o lançamento da nova versão da Política Nacional de Defesa, dos projetos de cooperação para o desenvolvimento do setor aeroespacial brasileiro e a conclusão da implantação do SIVAM, em julho de 2005. As Mensagens de 2006 retomam novamente todos os temas vinculado aos eixos principais da política externa do governo e trata-se basicamente de um grande balanço de todas as ações empenhadas pelo governo no primeiro mandato. De temas novos são abordadas as atuações no âmbito da OMC, através do G-20 e dos impactos da Rodada Doha nas negociações sobre subsídios agrícolas, à qual, inclusive, passa a se subordinar a negociação sobre a ALCA (uma vez resolvidos os temas de Doha, poderiam continuar as negociações sobre a Área de Livre-Comércio). Também se confere bastante espaço à atuação nas iniciativas de integração regional: Mercosul, ALADI, OTCA, e principalmente a CASA. As iniciativas de cooperação técnica para o combate à pobreza e fome alcançam o número de 450.

O primeiro mandato da presidência de Lula foi bastante alinhado com os preceitos defendidos nos documentos e programas de governo do Partido dos Trabalhadores. Percebe-se que a intenção de redefinir as coalizões internacionais do país e a demanda por espaços de maior representatividade nos fóruns multilaterais foi perseguida desde os primeiros meses da gestão. Em 2006 o PT realizou mais um Encontro Nacional (13º) e também apresentou um Programa de Governo para as eleições daquele ano. Lula foi reeleito para um segundo mandato, com 60,83% dos votos válidos. O teor dos documentos produzidos naquele ano, tanto as resoluções do encontro, quanto o programa de governo, é de balanço do primeiro governo e propostas de aprofundamento das iniciativas.

O 13º Encontro Nacional do PT, ocorrido em São Paulo entre os dias 28 e 30 de abril de 2006, traz em suas resoluções finais trechos do discurso de Lula, onde aborda entre outros temas as mudanças ocorridas na condução da política externa do país. Em

sua fala, Lula cita as sucessivas eleições de lideranças progressistas na América Latina como um avanço. Afirma que o Brasil deve ter muito interesse no desenvolvimento da América Latina, pois “não pode ser um país rico cercado de países pobres”, portanto, deve se solidarizar com os problemas dos países vizinhos. Também rebate as críticas sobre a aproximação com os países africanos, do Oriente Médio e a China, afirmando que se a China estava em um processo ascendente de desenvolvimento, o prudente seria estar ao seu lado, ao invés de contra o país asiático. Por fim, reafirma a busca por relações mais equânimes e a postura de defesa da autonomia e inserção soberana do Brasil.

No restante das resoluções, aponta-se que o Brasil não deveria estar submisso aos interesses norte-americanos e à prática do Estado mínimo, buscando desvencilhar-se do domínio imperial, da ditadura do capital financeiro e do conservadorismo político. A ideia geral é a “superação do neoliberalismo em todas as suas dimensões”. Neste sentido, a integração regional entre os países da América Latina seria a pedra de toque do projeto de superação do domínio imperialista, fortalecendo a região para afastar as ameaças do domínio financeiro, militares e políticas dos Estados Unidos. O ambiente é tido como propício, uma vez que vários líderes de esquerda ou centro-esquerda obtiveram sucesso nas eleições de seus países, ou, ao menos, estavam disputando o comando de suas nações em condições favoráveis de vitória. O teor do documento é de aprofundamento das iniciativas propostas até o momento e da construção de uma sociedade latino-americana e caribenha pós-neoliberal, baseada na cooperação e solidariedade entre as nações. O PT e o governo de Lula teriam o lugar de vanguarda neste movimento, uma vez que o Brasil se trata da maior economia entre os países latinos e o partido o maior de esquerda das Américas. Superação da dívida, fomento das iniciativas de integração como a CASA e o Mercosul, o suporte a candidaturas do campo progressista, são algumas ações de curto e médio prazo listadas para a consolidação destes objetivos.

Nas Diretrizes para a elaboração do Plano de Governo daquele ano, afirma-se o caráter de busca pela soberania e do “lugar que lhe corresponde [o país] e que os brasileiros exigiam”. Estes objetivos teriam sido alcançados sem enfrentamentos ideológicos e políticos desnecessários, sempre exigindo a reforma dos organismos internacionais e defendendo a solução diplomática, em defesa da paz. As políticas de integração deveriam estar vinculadas diretamente aos projetos de desenvolvimento nacional, fortalecendo a economia interna e projetando estas capacidades para o ambiente

regional, formando um grande mercado sul-americano. A política de alinhamento Sul-Sul, o aprofundamento das relações com a África, a centralidade da América do Sul como eixo fundamental da política externa do governo e o equilíbrio nas relações com as potências são reafirmados como princípios básicos norteadores do futuro governo.

No próprio Programa de Governo de 2006, critica-se a gestão anterior da “coligação PSDB-PFL” e os impactos da “herança negativa” de dependência e subdesenvolvimento para as dificuldades enfrentadas no início da gestão. Respondendo a este cenário negativo, o governo Lula teria agido na direção da superação da subserviência, demandando relações mais justas e modelos de desenvolvimento mais integrados com os demais países do Sul Global. Para o futuro governo a proposta é a continuidade desta linha de políticas, priorizando seus eixos fundamentais: integração sul-americana (também em infraestrutura, contra a dolarização dos fluxos comerciais entre os países e na construção de uma base industrial de defesa conjunta), a defesa da reforma dos organismos internacionais, a inserção soberana e a defesa da autonomia, sem romper relações com os EUA e Europa, compatibilizando as novas parcerias sem atacar frontalmente os parceiros tradicionais. Nas Mensagens ao Congresso de 2006, em dado momento a Presidência afirma que os projetos exitosos conduzidos na política externa de sua gestão tiveram grande participação de amplos setores da sociedade civil; esta afirmação é no mínimo exagerada, uma vez que a baixa participação popular dos processos decisórios é um tema largamente abordado pela literatura. Esta discussão será retomada no capítulo seguinte.

O 3º Congresso Nacional do PT, realizado já em 2007, traz uma avaliação geral sobre os feitos da primeira gestão. É evidente o clima de otimismo e comemoração após a conquista da reeleição, isto, em certa medida, não abre espaço suficiente para um balanço mais crítico da gestão. Em grande parte do documento reflete-se sobre o lugar ideológico do PT, seu projeto socialista e comparações com outras experiências ao redor do mundo. O projeto do partido sempre foi aliar as reformas estruturais domésticas à transformações no sistema internacional, e após a atuação durante o primeiro mandato a leitura realizada pelo conjunto da militância e direção apontam para a continuidade deste processo. A construção de um sistema multilateral, multipolar, pós-neoliberal e anti-hegemônico é o grande objetivo da política externa adotada pelo governo. Por fim, recuperam o histórico do partido de atuação internacional, que data desde sua fundação,

em 1980, através da Secretaria de Relações Internacionais (SRI, comandada por Marco Aurélio Garcia desde 1990), das relações mantidas no âmbito do Foro de São Paulo, na atuação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) nas negociações do Mercosul, na organização e participação do Fórum Social Mundial, entre outras iniciativas. Afirma o trunfo da compatibilização entre esta expertise internacionalista da sua história à política externa desempenhada sob o primeiro governo Lula.

Ainda que não seja o foco desta pesquisa é importante destacar que entre os anos de 2008 e 2010, que compreendem o segundo mandato de Lula na Presidência, o partido não realizou nenhum tipo de atividade coletiva em nível nacional, seja encontro ou congresso. Só voltou a realizar o Congresso Nacional em 2011 e o Encontro Nacional em 2014.

Teoria da práxis e prática da teoria: análise dos resultados do primeiro governo Lula sob a ótica da literatura

As análises acadêmicas sobre política externa do período Lula tendem a ser majoritariamente positivas. Em linhas bastante gerais, a gestão é considerada exitosa pois soube aproveitar um “ambiente externo favorável ao crescimento e à estabilidade da economia brasileira [onde a diplomacia deveria ser] instrumento para promover o advento de uma nova ordem mundial destinada a superar o atual processo de globalização e seu principal propulsor, a supremacia global americana” (ALBUQUERQUE, 2005, pp. 91-92). Em boa medida o projeto apresentado pelo partido foi cumprido ao longo do primeiro mandato, desempenhando uma política externa de reorientação, inserção autônoma assentada numa agenda social forte e demandante de reformas estruturais nas instituições do sistema internacional (LIMA & HIRST, 2006, p. 22). O país foi capaz de inserir-se em uma ordem rígida, pré-estabelecida e repleta de níveis hierárquicos valendo-se de *soft power*, diplomacia, redirecionamento da geometria de suas parcerias para o Sul Global, em configurações variáveis (PECEQUILO, 2010).

Em política não costuma-se encontrar movimentações por pura benevolência, ainda mais na arena internacional. O projeto do PT para a política externa, advindo desde a fundação do partido e tendo evoluído ao longo dos anos, não se baseia em uma simples destruição da ordem vigente em prol dos interesses difusos de todos os oprimidos. Trata-

se da aliança entre um projeto de desenvolvimento nacional intrinsecamente ligado à projeção externa do país. Pretende-se influenciar a mudança das estruturas, através da participação ativa, em busca de maior reciprocidade, benefícios mais vantajosos e margens de controle de risco mais seguras (CERVO, 2008). As próprias transformações pretendidas não podem ser analisadas como mera busca por justiça, muitas as ações sequer demandam a transformação. “Trata-se, isso sim, de uso de mecanismos com outros Estados, que ajudem em suas demandas individuais. [...] o que se pode verificar na conduta brasileira é uma postura reformista/revisionista das relações globais de poder, onde seus interesses particulares possam ser atendidos” (MIYAMOTO, 2016, p. 300).

O principal nicho de atuação possível para um país de tradição pacífica, com poucas capacidades militares de emprego imediato, num processo de saída de crises econômicas estruturais vindas desde os anos 1970 e que há menos de uma década, à época, estava em estabilização, foram justamente as iniciativas de inclusão social e combate às mazelas nacionais. O Brasil encontra um ambiente de diálogo e impacta a agenda internacional justamente no âmbito das pautas sociais (VIZENTINI, 2008, p. 06). Passa a ocupar a vanguarda de uma agenda de reformas institucionais dos sistemas internacionais, governança, cooperação, ações conjuntas em temas que vão desde o comércio internacional até a solidariedade e estabilização de crises e defesa dos direitos humanos. Resgata o universalismo e o projeto de integração regional, utilizando a plataforma sul-americana para lançar iniciativas de aproximação com a África, Oriente Médio, e Ásia. (AMORIM, 2010). No que se convencionou como uma estratégia de diplomacia presidencial (DANESE, 1999), a presidência de Lula foi bastante ativa, tendo realizado ainda no primeiro mandato mais de 100 viagens ao exterior, além de receber um grande número de visitas de chefes de Estado e realizar reuniões durante compromissos internacionais com lideranças.

A plataforma de intercâmbio de experiências de combate a problemas sociais com países que partilham das mesmas aflições se intensifica. A exportação de programas como o Bolsa Família e o Fome Zero foi amplamente difundida para países latino-americanos, asiáticos e, principalmente, africanos, recuperando uma relação histórica há muito deixada de lado pelos governos brasileiros (SOMBRA SARAIVA, 2010). Para além disso, apresenta-se como porta-voz de toda uma constelação de países periféricos que até então tinham pouca ou nenhuma voz no sistema, aglutinando coalizões amplas e

setorizadas numa geometria variável que pôde atender aos anseios de ao menos alguma parte dos coligados. Torna-se um dos emissários que poderia debater frente a frente com os atores hegemônicos, tendo como retaguarda o apoio de um grande número de nações periféricas (HERZ, 2011). Longe de ser uma postura revolucionária, no conceito puro de substituição da ordem vigente, a política externa brasileira se dedicou a ocupar um espaço mais privilegiado, ampliando suas possibilidades de negociação, compatibilizando, desta forma, os interesses do capital nacional, do capital financeiro, das potências ao passo que defendia bandeiras das condições desiguais dos países periféricos (VIZENTINI, 2008). Esta busca por maior autonomia é um dos componentes históricos da identidade brasileira e permeia a atuação internacional do país (LAFER, 2009).

É importante reforçar o caráter inovador mas ao mesmo tempo conservador dos princípios históricos da atuação internacional do Brasil. O projeto de inserção valeu-se de um “acumulado histórico” (CERVO, 1994), reforçando posições como a defesa da autodeterminação, da defesa da soberania, a opção por soluções pacíficas e a não-intervenção. O universalismo da tradição diplomática brasileira é retomado após um período de primazia por relações bilaterais ao longo dos anos 1990 (PECEQUILO, 2008). Desta forma, a gestão conformou na mesma estratégia a manutenção e até estreitamento de relações com parcerias tradicionais, como EUA e Argentina, ao mesmo tempo em que abria as possibilidades de cooperação com atores até então pouco presentes no horizonte diplomático, como os países emergentes, o Japão, a China, e a redefinição da relação com a Europa (LESSA, 2010).

Todo este arcabouço conceitual e teórico não foi gestado exclusivamente no ambiente interno do PT. Ele está alinhado com correntes existentes já há bastante tempo no pensamento diplomático brasileiro. Há evidentemente tons de proximidade entre este período e a Política Externa Independente (PEI) dos anos 1960, mas também com nuances do terceiro-mundismo e do pragmatismo responsável do regime militar – sem aproximar-se do viés autoritário em nenhuma hipótese. O projeto se assentou na corrente autonomista, presente entre a burocracia do Itamaraty, vinculada ao desenvolvimentismo, economicamente nacionalista, pró-industrialização e em defesa da soberania e da inserção autônoma (SARAIVA, 2010).

Podemos afirmar que os principais idealizadores e executores do projeto de política externa do PT e do governo Lula bebem destas correntes e influências. O

acadêmico Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência para Assuntos Internacionais, foi um dos maiores idealizadores e articuladores das relações internacionais do partido e do governo Lula. Um dos fundadores do PT, assumiu desde 1990 a Secretaria de Relações Internacionais, tendo sido o articulador da fundação do Foro de São Paulo. Acompanhou Lula durante os dois mandatos (posteriormente foi assessor também de Dilma nos dois mandatos). Celso Amorim, ainda que não tenha um histórico dentro do PT (só filiou-se em 2009, quando já tinha cumprido um mandato e meio como Ministro das Relações Exteriores, saindo do PMDB), possui uma grande vinculação com a tradição da PEI, tendo sido indispensável para a administração de Lula. E Samuel Pinheiro Guimarães, que ocupou a cadeira de Secretário-Geral das Relações Internacionais durante o primeiro mandato e metade do segundo, também teve um importante papel na gestão do corpo diplomático, além de se vincular com valores históricos do partido e do programa de governo, como o rechaço à Alca e a primazia pela inserção autônoma e soberana.

Existem, é claro, pontos de insuficiência. Especificamente no âmbito da expansão da participação nos processos decisórios de política externa não seria honesto negar que houve um processo de protagonismo para as questões internacionais, conseqüentemente, politizando o debate sobre a política externa e envolvendo um número maior de atores. Por outro lado, não é possível afirmar categoricamente que houve um processo de democratização da política externa. O processo decisório ainda se manteve bastante centralizado no *petit comité* da alta burocracia governamental. A população em geral (entre leigos e indivíduos com algum nível considerável de entendimento sobre estas temáticas) só pode acessar o debate quando se manifesta em impactos de opinião pública sobre temas polêmicos, ou seja, uma postura meramente reativa (FARIA, 2008). Há certa vinculação do nível de participação com a percepção do impacto de políticas na vida cotidiana do eleitorado (ONUKI, OLIVEIRA, 2006; LOPES, FARIA, 2014), portanto, a política externa estaria relegada a uma condição subalterna em relação a temas econômicos, de segurança pública, saúde, educação, etc. É bastante difundido na literatura o pressuposto de que a política externa não desperta interesse social, tanto por ser conduzida historicamente por um corpo burocrático bastante restrito e seletivo, passando pelo baixo desempenho eleitoral de pautas de política externa e, é claro, o conseqüente baixo nível de conhecimento do tema, levando a um estado de letargia

participativa nesta seara específica (LIMA, 2010). É evidente que o serviço diplomático, o Itamaraty e seu corpo não são zonas estéreis de pensamento único, existem divergências conceituais e de perspectiva (SARAIVA, 2010). Porém, não é salutar a um país que se pretende democrático que as decisões fiquem reservadas a pequenos grupos de altos burocratas. Este passo em direção à democratização foi tentado, mas ainda não é possível afirmar com grau satisfatório de confiança que o debate é amplamente acessível, ainda que medidas tenham sido encaminhadas, o nível de participação social ainda é baixo.

A liderança carismática de Lula e a constante presença na mídia reforçam o caráter protagonista em política externa de sua gestão, utilizando de “elementos menos presentes na diplomacia tradicional, como o apego mais imediato à opinião pública, a ânsia por resultados, a vocação de projeção e visibilidade em contraste com a vocação de anonimato dos diplomatas” (DANESE, 1999, p. 52). Ademais, a exposição midiática dos temas de política externa é tradicionalmente instrumentalizada em favor dos interesse e disputas políticas, configurando um “filtro” informacional que condiciona o acesso ao debate a passagem pelo discurso de algum ator político (CASARÕES, 2012. P. 212). Neste sentido, Lula passou a utilizar da plataforma externa como mecanismo de obtenção de prestígio, tanto externo, quanto interno, para além da defesa do projeto nacional de desenvolvimento (Idem, *ibidem*). Não significa, entretanto, que o mesmo artifício não tenha sido utilizado por seus opositores. Houve um intenso fluxo de críticas ao modelo adotado pelo governo Lula, majoritariamente direcionado por opositores políticos – com grande destaque a figuras vinculadas ao governo anterior – e de grupos ideologicamente distantes da corrente autonomista em meio ao corpo burocrático do Estado.

Muitas das críticas são válidas e inclusive contribuem para a reflexão sobre os feitos da gestão. Não trata-se aqui da concordância com a crítica enviesada, visando atribuir total insucesso à gestão somente baseado em resultados materiais e/ou econômicos, como se toda a atuação do governo neste período não tivesse saído do nível do discurso (ALMEIDA, 2012, p. 107). É possível, com a devida ponderação, apontar que a existência de uma linha paralela de atuação externa própria do partido possa, talvez, ter influenciado negativamente nos resultados tradicionalmente esperados para a política externa (RICUPERO, 2010). Porém, é importante cotejar a experiência diplomática do período em comparação com os resultados de momentos anteriores: há algum governo que não tenha se apropriado dos feitos no âmbito internacional? A figura de Lula,

altamente carismática, tende a enviesar as análises, uma vez que não se pode traçar paralelos tão diretos com outras experiências. A iniciativa do Mercosul é um episódio de enorme importância na história da construção da integração sul-americana, ainda mais no contexto da recente redemocratização, porém, não se poderia esperar que o presidente José Sarney desfrutasse de imenso prestígio colhido deste fato político. Sua avaliação na sociedade não era positiva, portanto, mesmo com uma decisão profundamente acertada e essencial ao desenvolvimento do país, dificilmente sua imagem seria privilegiada. Lula desfrutou de uma grande popularidade e é compreensível que tenham ocorrido exageros na avaliação positiva de feitos de sua gestão.

Muitas iniciativas em política externa não necessariamente trarão resultados mensuráveis imediatos. As relações diplomáticas possuem muito do cerimonial e da cortesia das boas práticas, muitas vezes demandando uma série de encontros e conversas prévias a consolidação de políticas que projetem efeitos econômicos, militares, entre outros. Na linha da crítica de Ricupero (2010), podemos considerar que em alguns episódios a gestão tenha exagerado na publicidade de ações que não necessariamente pudessem ser avaliadas imediatamente com base em resultados materiais palpáveis. A alta concentração de figuras vinculadas ao partido e à corrente ideológica autonomista, em detrimento de outros atores que estiveram marginalizados durante o período, corrobora para que as críticas se intensifiquem, utilizando de mecanismos de avaliação que, se replicados a outras administrações, teriam os mesmos ou maiores efeitos.

Portanto, não trata-se simplesmente de uma gestão que é meramente assentada em uma perspectiva de esquerda e, portanto, orientada na direção de relações motivadas pela preferência ideológica do mandatário ou dos ministros ou do partido. Reflete uma leitura da conjuntura diferente em relação às administrações anteriores, percebendo a existência de um ambiente de transformação da ordem internacional, onde criaram-se brechas para a inserção possível de uma potência média como o Brasil e utiliza da atividade diplomática afirmativa para tentar ocupar este espaço político, na tentativa de consolidar sua posição e até ampliá-la (LIMA, 2003). Cabe aos decisores políticos a constante interpretação da realidade em transformação, demandando sensibilidade que capte as movimentações, comportamentos, tendências e relações históricas, balizando as interpretações técnicas e os reflexos da opinião pública para a tomada de decisão (HILL, 2003). As mudanças da arquitetura do sistema internacional e a redefinição de pautas

prioritárias da política internacional, definidas em termos de novos mecanismos de constrangimento – como a agenda de segurança pós 2001, por exemplo – demandaram a ampliação da estratégia de inserção através da participação em fóruns internacionais ou mecanismos de integração econômica, condicionando o governo a novas estratégias de diversificação e ação afirmativa no cenário global (OLIVEIRA, 2005). Esta estrutura cognitiva que motiva uma leitura particular da realidade conjuntural, converge as perspectivas desenvolvidas ao longo de anos de atuação internacional do PT e a atuação enquanto governo, compatibilizando o projeto de desenvolvimento proposto pelo partido e a atuação de seus quadros na condução da política externa, como tentamos elucidar no capítulo anterior.

Considerações Finais

É possível apontar uma significativa sinergia entre as ideias sobre política externa debatidas no interior das instâncias participativas do Partido dos Trabalhadores e as políticas implementadas durante a primeira gestão de Lula à frente do Executivo. Outras áreas provavelmente possuem clivagens mais latentes, principalmente nos campos da economia e das políticas sociais, pois despertam interesses mais difusos em todo o conjunto da sociedade. Esta solidez mais pronunciada no campo da política externa pode ser caracterizada como em decorrência de alguns fatores: a ampla participação de membros do partido em todas as instâncias governamentais durante o governo do PT; a presença de nomes fortes que participaram desde a formulação até a execução das políticas; a baixa percepção relativa sobre os impactos das políticas externas no cotidiano de grande parte da população menos favorecida; a dificuldade de implementar um diálogo amplo na sociedade civil; a solidez da coligação parlamentar governista.

O primeiro fator exerce influência direta sobre a convergência entre posições oficiais do partido e as ações desenvolvidas enquanto governo, pois compartilha do mesmo grupo de atores. A centralização do planejamento e execução em torno de nomes fortes tanto no governo, quanto no partido, como Marco Aurélio Garcia, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães também acentua este efeito. A baixa participação social das discussões sobre política externa, a percepção relativa de que os problemas mais “próximos”, dos campos econômicos e sociais, afetam em maior medida a vida da

população em detrimento de outras questões, como a política internacional, também impactam a dinâmica, desfavorecendo a tendência de mudanças substanciais ao longo da gestão. A ampla coalizão reunida em torno da situação durante o governo Lula também diminui os espaços de disputa por posições divergentes, uma vez que as bancadas de sustentação do governo tendem a votar favoravelmente às proposições do Executivo, podendo, inclusive, demandar negociações de bastidores que não constarão nos documentos oficiais, submetendo à aprovação congressional propostas já bem acabadas.

Ainda que alguns fatores conjunturais possam impactar esporadicamente nas decisões em política externa, no caso específico do primeiro governo Lula, foram adotadas com significativa fidelidade as linhas condutoras principais defendidas nas instâncias partidárias no período imediatamente anterior à vitória eleitoral e no programa de governo apresentado nas eleições. As figuras centrais na condução do processo, supracitadas, e a atuação de Lula na política internacional alinharam com bastante eficiência as iniciativas em política externa com as diretrizes desenvolvidas anteriormente. Os documentos do partido tendem a ser um tanto quanto mais ácidos ou incisivos quanto às dinâmicas externas de dependência, subdesenvolvimento e relações com parcerias tradicionais, enquanto o tom do governo tende a ser mais ameno. É totalmente compreensível que esta sutil diferença seja percebida, uma vez que no âmbito interno de discussão do partido a conjuntura e os interlocutores são muito diferentes do jogo geopolítico internacional real. A ponderação e o tino diplomático de negociação são tradições da diplomacia brasileira e também uma característica do tipo de liderança exercida por Lula, tanto no âmbito interno quanto no externo. Por fim, considera-se que o programa de governo apresentado pelo PT e a atuação política enquanto governo possuem um grande sincronismo baseado na robustez do projeto adotado pelo partido.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Rio de Janeiro: DADOS - Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988.
- ALBURQUERQUE, Jose Augusto G. **Economia política e política externa do governo Lula**. Plenarium, a. 2, n. 2, pp. 84-93, 2005.
- ALDRICH, John H. et al. **Foreign policy and the electoral connection**. Annual Review of Political Science, v. 9, pp. 477-502, 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação**. Política Externa, v. 20, n. 3, p. 95-114, 2012.
- AMORIM, Celso. **A Integração Sul-Americana**. Diplomacia, Estratégia & Política, n. 10, pp. 5-26, 2009.
- CERVO, Amado L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, Saraiva, 2008.
- DANESE, Sérgio F. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- DINIZ, Simone, e RIBEIRO, Cláudio. **Controles Democráticos na Política Externa**. 32.º Encontro Anual da ANPOCS, 2008.
- FARIA, Carlos Aurélio P. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil**. Rev. Bras. Polít. Int., v. 51, n. 2, pp. 80- 97, 2008.
- FELIÚ, Pedro, e ONUKI, Janina. **Unidade partidária e política externa na América Latina**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 29, n. 86, pp. 125-163, 2014.
- HEBLING, Matheus Lucas. **Partidos políticos e política externa durante a administração Lula**. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, v. 24, n. 2, pp. 49-60, 2015.
- HERZ, Monica. **Brazil: major power making?** IN: VOLGY, T. et.al. (orgs.). Major powers and the quest for status in international politics. New York: Palgrave, 2011.
- HILL, Christopher. **The Changing politics of foreign policy**. London: Palgrave, 2003.
- LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- LESSA, Antonio C. **Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003- 2010)**. Rev. Bras. Polit. Int., v. 53, ed. esp., pp. 115-131, 2010.
- LIMA, Maria Regina Soares. **Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro**. IN: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN Sergio W;

ALSINA, João Paulo (orgs.). **Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras**, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Na trilha de uma política externa afirmativa**. Observatório da Cidadania. Rio de Janeiro: IBASE, relatório n. 7, 2003.

LIMA, Maria Regina S.; HIRST, Monica. **Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities**. *International Affairs*, v. 82, n. 1, pp. 21-47, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. *Lua Nova*, n.44, pp.81-106, 1998.

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

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

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil, A América Do Sul e a integração regional nos anos recentes**. IN: PAVLAKIS, E. P. et al (eds.) *Estudios y homenajes hispanoamericanos IV*. Madrid, Ediciones del Orto, 2016.

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

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

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20**. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 8, n. 2, pp. 55-69, 2005.

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

PARTIDO dos Trabalhadores. **Resoluções de Encontros e Congresso, 1979-1998**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

PECEQUILO, Cristina S. **A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical**. *Rev. Bras. de Pol. Intern.*, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PECEQUILO, Cristina S. **A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010)**. *Rev. Bras. Polit. Int.*, v. 53, ed. esp., pp. 132-150, 2010.

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

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

RICUPERO, Rubens. **Carisma e prestígio**: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. *Política Externa*, v. 19, n. 1, 2010.

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

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

SOMBRA SARAIVA, José F. **A nova África e o Brasil na era Lula**: o renascimento da política atlântica brasileira. *Rev. bras. polit. int.*, v. 53, ed. esp., pp. 169-182, 2010.

SOUSA, Victor Teodoro. **O internacional na visão do Partido dos Trabalhadores**: trajetória, influências na política externa brasileira e na cooperação sul-americana em defesa. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista – UNESP, pp. 127, 2018.

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

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações Internacionais do Brasil**. De Vargas a Lula. São Paulo: Editora Fundacao Perseu Abramo, 2008.

Documentos Oficiais do governo Lula (2003-2006)

BRASIL. Governo Federal. Balanço de Governo. **Brasil: 2003 a 2010**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Compilação com a colaboração da Oficial de Chancelaria Tania Maria Melo de Assis Fonseca. **Estatísticas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Cronologia da Política Externa do Governo Lula (2003-2006)**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa**: posições do Brasil. - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Presidente (2003 – Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Presidente (2003 – Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Presidente (2003 – Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Brasília, 2005.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Presidente (2003 – Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2003**. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2004**. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2005**. Brasília, 2005.

BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2006**. Brasília, 2006.

Documentos Oficiais do Partido dos Trabalhadores

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta ao Povo Brasileiro**: Lula 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro**: Lula 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil**: Lula 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2007/2010: Lula Presidente – Coligação A Força do Povo (PT, PCdoB, PRB)**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do 3º Congresso Nacional do PT**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do 12º Encontro Nacional do PT**. Recife: Partido dos Trabalhadores, 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do 13º Encontro Nacional do PT**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2006.